



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 81-Г07-13

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

«7» ноября 2007 г.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе:

председательствующего
судей

Пирожкова В.Н.
Харланова А.В., Меркулова В.П.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по кассационному представлению участвующего в деле прокурора на решение Кемеровского областного суда от 25 июля 2007 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Харланова А.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия

установила:

И.о.прокурора Кемеровской области обратился в суд с заявлением о признании противоречащим законодательству и недействующим со дня принятия раздела 7 приложения к Закону Кемеровской области от 12 декабря 2006 г. № 182-ОЗ «Об утверждении краткосрочной региональной программы «Строительство, реконструкция и капитальный ремонт объектов социальной сферы» на 2007 год».

Указанный Закон в части раздела 7 приложения, по мнению прокурора, противоречит действующему законодательству, поскольку в нем помимо средств областного бюджета в качестве дополнительных источников финансирования предусмотрены средства федерального и местных бюджетов, что явля-

ется нарушением принципа самостоятельности бюджетов, установленного абзацем 6 статьи 31 Бюджетного кодекса РФ, согласно которому недопустимо установление расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств бюджетов двух или более уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Запрет на установление в законах субъектов РФ положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов также содержится в п.3 ст.18 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Кроме этого, нормы Закона № 182-ОЗ противоречат требованиям Закона Кемеровской области от 11.05.2005 г. № 58-ОЗ «О региональных целевых программах Кемеровской области». В частности нарушены положения ст. 15 Закона № 58-ОЗ, предусматривающей возможность участия муниципальных образований в реализации региональных целевых программ в случае частичного финансирования программных мероприятий за счет средств местных бюджетов. Однако обязательным условием участия является заключение соглашения (договора) о намерениях по долевному участию в финансировании программы. Условия договора по финансированию и участию в программах утверждаются представительным органом местного самоуправления. При этом указанные действия должны быть выполнены до утверждения программы, и информация об этом должна быть отражена в разделе 4 программы. Однако раздел 4 региональной целевой программы не содержит каких-либо сведений об участии в программе муниципальных образований.

В судебном заседании прокурор заявленные требования поддержала, уточнив, что просит признать недействующим раздел 7 приложения к Закону в части граф «возможные дополнительные источники» и «всего» как предусматривающие финансирование программы из федерального и местного бюджетов.

Решением Кемеровского областного суда от 25 июля 2007 г. в удовлетворении заявления прокурору отказано.

В кассационном представлении участвующего в деле прокурора поставлен вопрос об отмене решения суда по мотиву его незаконности.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационного представления, Судебная коллегия оснований для отмены решения суда не находит.

Как видно из материалов дела и установлено судом 29 ноября 2006 г. Советом народных депутатов Кемеровской области принят Закон № 182-ОЗ «Об утверждении краткосрочной региональной программы «Строительство, реконструкция и капитальный ремонт объектов социальной сферы» на 2007 год», который подписан Губернатором Кемеровской области 12 декабря 2006 г. и официально опубликован 15 декабря 2006 г. в областной газете «Кузбасс» № 235.

Статьей 1 данного Закона утверждена краткосрочная региональная целевая программа «Строительство, реконструкция и капитальный ремонт объектов социальной сферы» на 2007 год согласно приложению к настоящему Закону.

Статьей 2 Закона установлено, что финансирование программы осуществляется за счет средств областного бюджета, а также иных не запрещенных законодательством источников.

В разделе 7 Программы изложены программные мероприятия и отражены объемы и источники их финансирования в 2007 году, среди которых указаны средства областного бюджета в размере 350 млн. руб., возможные дополнительные источники в виде федерального бюджета в размере 36 млн. руб. и местного бюджета в размере 381 млн. 600 тыс.руб., а также общий размер финансирования в графе «всего» - 767 млн. 600 тыс.руб.

Согласно ч.5 ст.76 Конституции Российской Федерации законы субъекта Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В силу положений ст.ст.2, 3 Бюджетного кодекса Российской Федерации нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие бюджетные правоотношения, не могут противоречить Бюджетному кодексу Российской Федерации.

В соответствии с абзацем 6 статьи 31 БК РФ, на которую ссылается прокурор, принцип самостоятельности означает недопустимость установления расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств бюджетов двух и более уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Согласно ст.6 БК РФ расходные обязательства - обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования предоставить физическим или юридическим лицам, органам государственной власти, органам местного самоуправления, иностранным государствам, международным организациям и иным субъектам международного права средства соответствующего бюджета.

Из буквального содержания оспариваемой нормы Программы, как правильно указал суд, следует, что заложенное в ней финансирование программных мероприятий за счет средств федерального и местного бюджетов является только возможным дополнительным источником средств, что не означает для федерального или местного бюджета возникновения обязанности предоставить средства соответствующего бюджета для реализации Программы. То есть в данном случае нет оснований полагать, что Законом области установлены для федерального или местного бюджета расходные обязательства в смысле, предусмотренном ст.6 Бюджетного кодекса РФ.

Отсутствие таких обязательств, как обоснованно указал суд, подтверждается и содержанием всей Программы.

Так, из паспорта Программы и раздела Программы «Ресурсное обеспечение Программы» видно, что финансирование Программы осуществляется за счет средств областного бюджета в объеме 350 млн. рублей. Объем возможного дополнительного финансирования из иных не запрещенных законодательством источников этими разделами Программы не определен.

Ни в Законе области, ни в самой Программе не содержится указаний на обязанность органов местного самоуправления или Российской Федерации за-

кладывать в соответствующие бюджеты денежные средства для выполнения предусмотренных Программой мероприятий.

В разделе «Основные исполнители» Программы органы местного самоуправления или Российская Федерация не отнесены к числу ее исполнителей.

Хотя в графе «Финансирование» раздела «Программные мероприятия» в качестве возможного дополнительного источника указаны средства местного бюджета в размере 381 млн. 600 тыс. рублей, однако, какие именно муниципальные образования обеспечат возможное финансирование этих мероприятий и в каком размере, в Программе не определено.

Таким образом, суд правильно исходил из того, что Закон области не содержит каких-либо властных предписаний Российской Федерации и муниципальным образованиям участвовать в Программе своими бюджетными средствами, в связи с чем доводы прокурора о том, что оспариваемые положения Закона области обязательны для исполнения органами местного самоуправления и Российской Федерацией правильно признаны необоснованными.

Поскольку оспариваемые нормы Закона не устанавливают расходных обязательств для бюджетов других уровней, кроме бюджета Кемеровской области, то, как правильно указал суд, нет оснований полагать, что имеет место нарушение принципа самостоятельности бюджетов, предусмотренного ст.31 БК РФ, в виде установления расходных обязательств, подлежащих исполнению одновременно за счет средств бюджетов двух и более уровней бюджетной системы Российской Федерации.

Этот вывод суда подтверждается также тем, что в Программе заложен обязательный объем финансирования программных мероприятий только из средств областного бюджета в размере 350 млн. рублей.

Во исполнение оспариваемого Закона области № 182-ОЗ распоряжением Коллегии Администрации Кемеровской области от 6 февраля 2007 г. № 84-р утвержден Перечень объектов по реализации мероприятий, утвержденных Программой, из которого также видно, что размер денежных средств на строительство, капитальный ремонт и реконструкцию конкретных объектов составляет именно 350 млн. рублей, финансируемых из областного бюджета.

Суд правильно исходил из того, что оспариваемыми нормами Закона области не нарушены и положения ст.15 Закона Кемеровской области от 11 мая 2005 г. № 58-03 «О региональных целевых программах Кемеровской области», которая предусматривает, что муниципальные образования могут участвовать в реализации программ в случае частичного финансирования программных мероприятий за счет средств местных бюджетов. При разработке проекта программы директор программы направляет в органы местного самоуправления муниципальных образований, на территории которых предполагается реализовывать соответствующую программу или ее отдельные мероприятия, предложения по их возможному участию в реализации программы. При частичном финансировании программы за счет средств бюджетов муниципальных образований государственный заказчик программы и орган местного самоуправления, наделенный соответствующими полномочиями, заключают соглашение (договор) о намерениях по долевному участию в финансировании программы. Усло-

вия договора по финансированию и участию в программах подлежат утверждению представительным органом местного самоуправления. Указанные действия должны быть выполнены до утверждения программы, и информация об этом должна быть отражена в разделе 4 программы.

Как видно из содержания названной статьи Закона № 58-ОЗ, участие муниципальных образований в реализации региональной программы за счет средств местных бюджетов является добровольным. При этом соблюдение установленных условий включения в программу финансирования программных мероприятий за счет средств местных бюджетов необходимо только в том случае, если муниципальным органом принято решение об участии в программе и ее частичном финансировании и заключено соответствующее соглашение с государственным заказчиком до утверждения региональной программы, на основании чего для конкретного муниципального образования возникнет обязательство по участию в региональной программе за счет своих средств.

Из обстоятельств дела следует, что до принятия Закона области от 12 декабря 2006 г. и утверждения Программы ни с одним муниципальным образованием Кемеровской области не было в установленном порядке заключено соглашение (договор) об участии в Программе, которое приняло бы обязательный для исполнения муниципальным образованием характер. При таких данных у законодательного органа Кемеровской области не имелось оснований для применения положений ст.15 Закона области № 58-ОЗ и для отражения в разделе 4 региональной Программы сведений об участии в ней муниципальных образований.

Вместе с тем, как правильно указал суд, положения ст.15 Закона области № 58-ОЗ не означают, что муниципальное образование не может принять решение об участии в реализации мероприятий региональной программы после утверждения программы в случае появления возможности выделить собственные финансовые средства на эти цели.

Поэтому включение в оспариваемые нормы Программы в качестве возможного дополнительного источника финансирования местных бюджетов в общей сумме 381 млн. 600 тыс. рублей свидетельствует лишь об открытости и доступности этой Программы для муниципальных образований области в ходе реализации своих мероприятий, отнесенных к вопросам местного значения.

Кроме того, разрешение вопроса о том, будут муниципальные образования выполнять эти мероприятия самостоятельно или через добровольное участие в региональной Программе, зависит от их усмотрения.

Судебная коллегия исходит также из того, что суд проверяет положения нормативных актов лишь на соответствие нормативным актам имеющим большую юридическую силу, а не на соответствие нормативным актам, имеющим одинаковую юридическую силу (ст.253 ГПК РФ).

Также не свидетельствуют о противоречии оспариваемых норм федеральному законодательству и доводы прокурора о том, что финансирование региональной Программы из средств местных бюджетов запрещено действующим законодательством.

Частью 3 ст. 18 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» действительно установлено, что федеральные законы, законы субъектов Российской Федерации не могут содержать положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов.

Часть 2 названной статьи Закона предусматривает, что финансовые обязательства, возникающие в связи с решением вопросов местного значения, исполняются за счет средств местных бюджетов (за исключением субвенций, предоставляемых местным бюджетам из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации).

Таким образом, как правильно указал суд, системный анализ положений ст.18 Федерального закона позволяет сделать вывод о том, что в данном случае запрет на включение в законы субъектов Российской Федерации положений, определяющих объем расходов за счет средств местных бюджетов, означает невозможность включения в законы субъектов Российской Федерации положений, касающихся именно финансовых обязательств органов местного самоуправления. Однако, как было указано выше, оспариваемые положения Закона таких финансовых обязательств для органов местного самоуправления не устанавливают.

Кроме того, из преамбулы Закона Кемеровской области от 12 декабря 2006 г. № 182-ОЗ следует, что он принят в целях обеспечения населения Кемеровской области объектами социальной сферы, обновления материально-технической базы отраслей здравоохранения, образования и культуры. Основные программные мероприятия направлены на строительство, реконструкцию и капитальный ремонт объектов здравоохранения, образования и культуры. В результате реализации Программы будут завершены строительство, реконструкция и капитальный ремонт объектов для амбулаторно-клинических и больничных учреждений, спортивных комплексов, для общеобразовательных и дошкольных учреждений.

Из Перечня объектов по реализации мероприятий, утвержденных Программой, утвержденного 6 февраля 2007 г., усматривается, что в него также включены объекты, требующие строительства, реконструкции и капитального ремонта, расположенные в сельской местности Кемеровской области (например, реконструкция детского сада в п.Пригородный Кемеровского района, строительство клуба на 180 мест в с.Костенково Новокузнецкого района и т.д.).

Постановлением Правительства Российской Федерации от 3 декабря 2002 г. № 858 утверждена Федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2010 года», одной из основных целей которой согласно паспорту программы является развитие социальной сферы сельских муниципальных образований. Мероприятия Федеральной программы предусматривают также ввод в действие общеобразовательных, дошкольных, медицинских и клубных учреждений, открытие филиалов детско-юношеских спортивных школ, строительство и реконструкцию спортивных сооружений и спортивных площадок в сельской местности.

Пунктом 4 данного постановления Правительства РФ органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органам местного самоуправления рекомендовано разработать и принять региональные и муниципальные программы социального развития села до 2010 года, предусматривать в проектах бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов средства на реализацию указанных программ

Из анализа основных целей, задач и мероприятий Федеральной программы и региональной целевой программы «Строительство, реконструкция и капитальный ремонт объектов социальной сферы» на 2007 год» следует, что региональная программа разработана и принята, в том числе, во исполнение названной Федеральной программы, поскольку предусматривает улучшение обеспечения объектами социальной сферы и жителей сельской местности Кемеровской области.

В числе ответственных исполнителей мероприятий Федеральной программы указаны не только органы исполнительной власти Российской Федерации, но и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органы местного самоуправления.

Таким образом, как правильно указал суд, добровольное участие муниципальных образований в мероприятиях областной Программы не противоречит федеральному законодательству, которое предусматривает участие муниципальных образований в реализации региональных программ и в финансировании мероприятий, относящихся к вопросам местного значения.

Учитывая изложенное, суд пришел к обоснованному выводу, что оспариваемые нормы Закона области приняты в пределах компетенции субъекта Российской Федерации и не противоречат федеральному законодательству, а поэтому не имеется оснований для признания раздела 7 приложения к Закону Кемеровской области от 12 декабря 2006 г. № 182-ОЗ «Об утверждении краткосрочной региональной программы «Строительство, реконструкция и капитальный ремонт объектов социальной сферы» на 2007 год» в оспариваемой части противоречащим федеральному законодательству и недействующим.

Вывод суда основан на анализе доказательств, мотивирован, соответствует требованиям закона и оснований считать его неправильным у Судебной коллегии не имеется.

Доводы кассационного представления прокурора по существу сводятся к нарушению и неправильному применению судом норм материального права, с чем нельзя согласиться по изложенным в решении суда и настоящем определении основаниям.

Нарушений либо неправильного применения норм материального и процессуального права, которые бы привели или могли привести к неправильному рассмотрению дела, в том числе и тех, на которые имеется ссылка в кассационном представлении прокурора, судом не допущено.

Руководствуясь ст.ст.361, 362, 366 ГПК РФ, Судебная коллегия

определила:

решение Кемеровского областного суда от 25 июля 2007 г. оставить без изменения, а кассационное представление прокурора – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи