ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 10-Г07-5

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва «12» декабря 2007 г.

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

председательствующего Пирожкова В.Н.
судей Харланова А.В., Соловьева В.Н.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по кассационной жалобе Правительства Кировской области на решение Кировского областного суда от 28 сентября 2007 г.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда РФ Харланова А.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры РФ Власовой Т.А., полагавшей решение суда законным, Судебная коллегия

установила:

Постановлением Правительства Кировской области от 15 июля 2003 г. № 48/185 утверждена областная целевая программа «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Кировской области» на 2004-2008 годы.

Прокурор Кировской области обратился в суд с заявлением о признании указанного нормативного правового акта противоречащим федеральному законодательству и недействующим.

В обоснование заявления указал, что утвержденная программа относится к программам социально-экономического развития области, принята в целях повышения надежности функционирования коммунальных систем жизнеобеспечения и качественного предоставления жилищно-коммунальных услуг, ликвидации дотационности жилищно-коммунального комплекса и обеспечения

режима его устойчивого и достаточного финансирования. Программа представляет собой скоординированный по финансовому обеспечению, ресурсам, исполнителям и срокам комплекс социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение проблем по одному из направлений социально-экономического развития области.

В соответствии с п.п. «г» п.2 ст.5, п.п. «б» п.2 ст.21 Закона РФ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» п. «г» ст.42, п. «в» ст.59 Устава Кировской области, ст.ст.16, 17 Закона Кировской области «О бюджетном процессе в Кировской области», п. «в» ч.1 ст.21 Закона Кировской области «О Законодательном Собрании Кировской области», ст.10 Закона Кировской области «О Правительстве и иных органах исполнительной власти Кировской области», ч.4 ст.7 Закона Кировской области «О Губернаторе Кировской области» программы социально-экономического развития субъекта утверждаются представительным органом власти субъекта РФ, а исполнительный орган власти субъекта лишь разрабатывает данную программу и обеспечивает ее реализацию.

По мнению прокурора программа социально-экономического развития «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Кировской области на 2004-2008 годы» должна быть утверждена законодательным (представительным) органом власти Кировской области Законодательным Собранием области.

В соответствии со ст.179 Бюджетного кодекса РФ указанная программа должна утверждаться только Законодательным Собранием, поскольку рассчитана на срок более одного года.

В этой связи прокурор считает, что оспариваемое постановление принято Правительством области с превышением предоставленных законом полномочий и должно быть признано недействительным.

В судебном заседании представитель прокуратуры Кировской области прокурор Шибанова Н.Е. заявленные требования поддержала в полном объеме. Дополнительно пояснила суду, что программа «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Кировской области» является долгосрочной социально-экономической программой и подлежит утверждению Законодательным Собранием Кировской области. Утверждение программы Правительством Кировской области является незаконным.

Представитель Правительства Кировской области, действующий на основании доверенности Князькин Л.И., заявленные требования не признал, поддержал возражения Правительства Кировской области изложенные в письменном виде. Суду пояснил, что оспариваемое постановление принято Правительством области в пределах своих полномочий. Программа «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Кировской области» на 2004-2008 годы ежегодно, начиная с 2004 года, утверждается Законодательным Собранием Кировской области Законом области об областном бюджете на очередной финансовый год, в составе перечня областных целевых программ, фи-

нансирование которых предусмотрено осуществлять за счет средств областного бюджета, с определением конкретных объемов финансирования на финансовый год. Утверждение программы Правительством области не наносит никому ущерба и не нарушает чьи-либо права. Наоборот, отмена программы может повлечь нарушение прав граждан. Оспариваемая программа является действующей, на развитие области поступают федеральные средства. На 2007 год запланировано поступление средств федерального бюджета в размере 75,5 млн. рублей, из областного бюджета - 100 млн. рублей, 200 млн. рублей - под гарантии Правительства области. В настоящее время Правительством области разработана новая программа «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Кировской области на 2007-2010 годы», которая будет утверждена Законодательным Собранием области.

Представитель Законодательного Собрания Кировской области, действующая по доверенности Прудникова Н.Я., с требованиями прокурора области не согласна. Суду пояснила, что понятий программ социально-экономического развития области и областной целевой программы социально- экономического развития не содержит ни один нормативный правовой акт Российской Федерации и области. В этой связи полагает, что вывод прокурора о том, что областная целевая программа «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Кировской области» на 2004-2008 годы» относится к долгосрочной программе социально-экономического развития области, не основан на законе. Оспариваемая программа является целевой и не относится к социально-экономической программе области. Предусмотренные Правительством средства на развитие программы не являются нормативными, поскольку каждый год корректируются Законом области о бюджете на очередной финансовый год.

Решением Кировского областного суда от 28 сентября 2007 г. заявление прокурора удовлетворено.

В кассационной жалобе Правительства Кировской области поставлен вопрос об отмене решения суда по мотиву его незаконности.

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

Постановлением Правительства Кировской области от 28 сентября 2007 г. № 107/396 постановлено признать программу «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Кировской области» на 2004-2008 годы» утратившей силу с момента вступления в силу закона Кировской области «Об областной целевой программе «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Кировской области на 2007-2010 годы». Указанный закон Законодательным Собранием области не принимался, следовательно программа «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Кировской области» на 2004-2008 годы не утратила силу, является действующей и подлежит оспариванию.

Судом установлено и видно из материалов дела, что постановлением Правительства Кировской области от 15 июля 2003 г. № 48/185 утверждена областная программа «Реформирование и модернизация жилищно-

коммунального комплекса Кировской области на 2004-2008 годы». Постановление принято в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2001 г. № 797 «О подпрограмме «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Российской Федерации» федеральной целевой программы «Жилище» на 2002-2010 годы и в целях реформирования и модернизации жилищно-коммунального комплекса области.

Действие программы рассчитано на длительный период - 2004-2008 годы, предусмотрено несколько этапов ее реализации: 1-й этап - 2004-2005 годы; 2-й этап - 2006-2008 годы. На втором этапе предполагается реализовать стратегические мероприятия, направленные на обеспечение устойчивого функционирования жилищно-коммунального комплекса области, на основе привлечения инвестиций; апробировать механизм привлечения инвестиционных ресурсов страховых компаний и облигационных займов; реализовать комплекс мер по снижению рисков кредитования путем предоставления государственных гарантий. Программой определен объем и источники финансирования, в число которых входят средства федерального и областного бюджетов, указаны исполнители программы и ожидаемые результаты ее реализации, предусмотрена система контроля за исполнением.

Целью программы является повышение надежности функционирования коммунальных систем жизнеобеспечения и качественного предоставления населению жилищно-коммунальных услуг, ликвидация дотационности жилищно-коммунального комплекса и обеспечение режима его устойчивого и достаточного финансирования.

Таким образом, программа «Реформирование и модернизация жилищно-коммунального комплекса Кировской области на 2004-2008 годы» представляет собой скоординированный по финансовому обеспечению, ресурсам, исполнителям и срокам осуществления комплекс социально- экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий , обеспечивающих эффективное решение проблем по приоритетным направлениям социально-экономического развития области.

В соответствии с подп. «г» п.2 ст.5, п. «б» ч.2 ст.21 ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской федерации» программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации утверждаются законом субъекта Российской Федерации по представлений) высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Согласно ст.59 п. «в» Устава Кировской области к полномочиям Правительства Кировской области относится разработка проектов программ социально- экономического развития области, долгосрочных целевых программ, а также иных программ.

Согласно ст.42 п. «г» Устава Кировской области к ведению Законодательного Собрания области относится утверждение программ социально-экономического развития области, долгосрочных областных целевых программ и контроль за их исполнением.

Согласно ст.4 Закона Кировской области от 6 ноября 2002 г. № 107-30 «О Губернаторе Кировской области» Губернатор области представляет Законодательному Собранию области на утверждение проекты программ социально-экономического развития области, проекты долгосрочных областных программ.

Проанализировав названные нормативные акты и содержание оспариваемой программы, суд пришел к правильному выводу о том, что оспариваемое постановление принято Правительством области с превышением полномочий.

Согласно ст. 179 Бюджетного кодекса РФ долгосрочные целевые программы разрабатываются органом исполнительной власти, органом местного самоуправления и подлежат утверждению соответствующим законодательным (представительным) органом, представительным органом местного самоуправления. Долгосрочная целевая программа, предлагаемая к утверждению и финансированию за счет бюджетных средств или средств государственного внебюджетного фонда, должна содержать:

технико-экономическое обоснование;

прогноз ожидаемых социально-экономических результатов реализации указанной программы;

наименование заказчика программы;

сведения о распределении объемов и источников финансирования по годам.

Приложением № 3 к оспариваемой программе предусмотрено перспективное финансирование программы на 2004-2008 годы , в том числе за счет средств областного бюджета - 7088,2 тыс. рублей.

Расходы бюджета принимаются Законодательным Собранием области на соответствующий год. В этой связи суд обоснованно отверг довод представителей Правительства Кировской области и Законодательного Собрания Кировской области о том, что программа утверждается ежегодно Законодательным Собранием области законом области о бюджете на очередной финансовый год.

Таким образом, сопоставляя предмет регулирования, сферу действия оспариваемого правового акта, выше перечисленные нормы федерального и регионального законодательства, суд пришел к обоснованному выводу, что оспариваемая программа является долгосрочной целевой программой области, которая разрабатывается органом исполнительной власти, однако подлежит утверждению только Законодательным Собранием области по представлению Губернатора области.

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

Ссылка в кассационной жалобе на то, что оспариваемая программа является целевой, не свидетельствует о незаконности решения суда, поскольку она является долгосрочной и в силу норм БК РФ и норм областного законодательства, подлежит утверждению Законодательным органом области.

Довод о том, что данная программа не является долгосрочной, опровергается ее содержанием.

Нарушений 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 кассационной жалобе, судом не допущено.

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

определила:

решение Кировского областного суда от 28 сентября 2007 г. оставить без изменения, а кассационную жалобу Правительства Кировской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

