



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 55-Г08-6

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

2 июля 2008 г.

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

председательствующего В.Б. Хаменкова,
судей В.П. Меркулова и Т.И. Ерёменко

рассмотрела в судебном заседании дело по кассационному представлению исполняющего обязанности прокурора Республики Хакасия, кассационным жалобам Правительства и Верховного Совета Республики Хакасия на решение Верховного суда Республики Хакасия от 11 апреля 2008 года, которым заявление прокурора о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими отдельных положений Закона Республики Хакасия от 25 декабря 2007 года № 109-ЗРХ «О республиканском бюджете Республики Хакасия на 2008 год и плановый период 2009, 2010 годов» удовлетворено частично.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Хаменкова В.Б., объяснения представителя Правительства Республики Хакасия Боярского М.Г., поддержавшего доводы кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей, что решение суда подлежит частичной отмене, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

19 декабря 2007 года Верховным Советом Республики Хакасия принят Закон Республики Хакасия № 109-ЗРХ «О республиканском бюджете

Республики Хакасия на 2008 год и на плановый период 2009, 2010 годов» (далее - Закон Республики).

Прокурор Республики Хакасия обратился в суд с вышеуказанным заявлением, ссылаясь на то, что часть 2 статьи 20 данного Закона в части слов «с последующим восстановлением в республиканский бюджет данных сумм главным распорядителем, незаконными действиями которого, либо его должностных лиц, либо должностных лиц подведомственного ему получателя бюджетных средств был причинен вред взыскателю. Восстановление указанных средств осуществляется в срок, не превышающий трех месяцев» принята Верховным Советом Республики Хакасия с превышением компетенции, так как оспариваемая норма регламентирует правоотношения, уже урегулированные Главой 59 Гражданского кодекса Российской Федерации и Главой 24.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которыми не предусмотрена возможность восстановления взысканных с бюджета сумм виновным органом государственной власти.

Считал, что Приложением № 1 к Закону Республики в качестве источника финансирования дефицита республиканского бюджета Республики Хакасия в 2008 году установлено изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета в размере 58 897 тысяч рублей, что, по мнению прокурора, не соответствует заложенным в статьях 32 и 37 Бюджетного кодекса РФ принципам полноты отражения источников финансирования дефицита бюджета и достоверности бюджета, поскольку размер остатков средств республиканского бюджета по состоянию на 25 декабря 2007 года составил 241 миллион рублей.

Приложениями №№ 24 и 25 к Закону Республики предусмотрено распределение межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований республики из Регионального фонда компенсаций Республики Хакасия, в частности, на выплату единовременных пособий при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью (таблица № 1); на реализацию основных общеобразовательных программ в муниципальных образовательных учреждениях (таблица № 7); на оказание услуг в специальных (коррекционных) общеобразовательных учреждениях (таблица № 8); на ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство в муниципальных образовательных учреждениях (таблица № 12).

Прокурор полагал, что передача муниципальным образованиям субвенций на реализацию указанных полномочий без их передачи в установленном законом порядке органам местного самоуправления этих образований противоречит требованиям федерального законодательства.

Разделом IV Приложения № 30 к Закону Республики Хакасия установлена Методика расчета субвенций муниципальным образованиям на ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство в муниципальных образовательных учреждениях.

Учитывая, что вознаграждение за осуществление функций классного руководства представляет собой часть заработной платы, заявитель полагал, что при определении его размера должны быть учтены все предусмотренные

законодательством надбавки и отчисления к заработной плате педагогических работников. В этой связи прокурор считал, что оспариваемая норма в той части, которая не предусматривает при определении размера ежемесячного вознаграждения за выполнение функций классного руководителя педагогическим работникам учета отчисления по единому социальному налогу, страховым взносам на обязательное пенсионное страхование и страховым взносам по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, противоречит федеральному законодательству.

Решением Верховного суда Республики Хакасия от 11 апреля 2008 года заявление прокурора удовлетворено частично. Часть 2 статьи 20 Закона Республики в части слов «с последующим восстановлением в республиканский бюджет данных сумм главным распорядителем, незаконными действиями которого, либо его должностных лиц, либо должностных лиц подведомственного ему получателя бюджетных средств был причинен вред взыскателю. Восстановление указанных средств осуществляется в срок, не превышающий трех месяцев», таблицы №№ 7, 8, 12 Приложения № 24; раздел IV Приложения № 30 к Закону в той части, в которой не предусмотрен при определении размера ежемесячного вознаграждения за выполнение функций классного руководителя педагогическим работникам учет отчислений по единому социальному налогу, страховым взносам на обязательное пенсионное страхование и страховым взносам по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний, признаны противоречащими федеральному законодательству и недействующими со дня вступления решения суда в законную силу. В удовлетворении заявления о признании недействующими Приложения № 1 в части утверждения суммы изменения остатков средств на счетах по учету средств бюджета в размере 58 897 тысяч рублей; таблицы 1 Приложения № 24; таблиц №№ 1, 7, 8, 12 Приложения № 25 к Закону Республики Хакасия от 25 декабря 2007 года № 109-ЗРХ отказано.

В кассационном представлении прокурор просит об отмене решения суда в части отказа в удовлетворении его заявления о признании недействующими Приложения № 1; таблиц №№ 7, 8 и 12 Приложения № 25 к Закону Республики, считая его незаконным.

В кассационной жалобе Правительство Республики Хакасия ставило вопрос об отмене решения суда в части признания недействующими части 2 статьи 20 Закона Республики, таблиц №№ 7, 8, 12 Приложения № 24 к нему. В заседании Судебной коллегии его представитель пояснил, что решение суда в части признания недействующей таблицы № 8 Приложения № 24 не обжалуется, поэтому мотивов незаконности решения суда в указанной части кассационная жалоба не содержит.

Верховный Совет Республики Хакасия в кассационной жалобе просит об отмене решения суда лишь в части признания недействующей таблицы № 7 Приложения № 24 к Закону Республики. Оба кассатора ссылаются на неправильное применение судом норм материального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационного представления и кассационных жалоб, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации считает решение суда подлежащим частичной отмене.

В Приложении № 1 к Закону Республики в качестве источника финансирования дефицита республиканского бюджета Республики Хакасия в 2008 году установлено изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета в размере 58 897 тысяч рублей.

Отвергая довод прокурора о том, что размер такого источника должен соответствовать фактическому остатку бюджетных средств на 25 декабря 2007 года в 241 миллион рублей, суд обоснованно указал на то, что подобных предписаний Бюджетное законодательство не содержит.

Согласно пункту 1 статьи 95 Бюджетного кодекса РФ в состав источников внутреннего финансирования дефицита бюджета субъекта Российской Федерации включается именно изменение остатков средств на счетах по учету средств бюджета в течение соответствующего финансового года. Остатки же средств бюджета субъекта Российской Федерации на начало текущего финансового года в объеме, определяемом законом субъекта Российской Федерации, в силу пункта 3 той же статьи могут направляться в текущем финансовом году на покрытие временных кассовых разрывов.

В связи с этим суд сделал правильный вывод о том, что в законе о бюджете отражается основанная на прогнозных показателях расчетная величина изменения остатков за период с 1 января по 31 декабря 2008 года, а не весь остаток бюджетных средств на день утверждения бюджета.

Доводы кассационного представления прокурора основаны на неправильном толковании норм материального права, а потому на правильность принятого судом решения в этой части не влияют.

В соответствии с частью 2 статьи 20 Закона Республики в случае взыскания с Министерства финансов и экономики Республики Хакасия за счет казны Республики Хакасия в соответствии с судебным актом по искам о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов Республики Хакасия или их должностных лиц, в том числе в результате издания государственными органами Республики Хакасия актов, не соответствующих закону или иному нормативному правовому акту, финансирование расходов на указанные цели производится Министерством финансов и экономики Республики Хакасия за счет средств республиканского бюджета с последующим восстановлением в республиканский бюджет данных сумм главным распорядителем, незаконными действиями которого, либо его должностных лиц, либо должностных лиц подведомственного ему получателя бюджетных средств был причинен вред взыскателю. Восстановление указанных средств осуществляется в срок, не превышающий трех месяцев.

Признавая данную ному в оспариваемой части недействующей, суд правомерно указал на то, что согласно пункту 1 статьи 242.1 Бюджетного кодекса РФ исполнение судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации производится в соответствии с настоящим Кодексом.

Порядок исполнения судебных актов по искам к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям о возмещении вреда, причиненного гражданину или организации в результате незаконных действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления либо их должностных лиц, установлен статьей 242.2 Бюджетного кодекса РФ.

В силу пункта 3 данной статьи для исполнения судебных актов по искам к субъектам Российской Федерации о возмещении вреда, причиненного незаконными действиями (бездействием) государственных органов субъектов Российской Федерации или их должностных лиц, в том числе в результате издания государственными органами субъектов Российской Федерации актов, не соответствующих закону или иному нормативному правовому акту, а также судебных актов по иным искам о взыскании денежных средств за счет средств казны субъекта Российской Федерации (за исключением судебных актов о взыскании денежных средств в порядке субсидиарной ответственности главных распорядителей средств бюджета субъекта Российской Федерации), документы, указанные в пункте 2 статьи 242.1 настоящего Кодекса, направляются для исполнения в финансовый орган субъекта Российской Федерации.

При этом в соответствии с пунктами 5, 6 статьи 242.2 Бюджетного кодекса РФ исполнение судебных актов осуществляется за счет ассигнований, предусмотренных на эти цели законом (решением) о бюджете. При исполнении судебных актов в объемах, превышающих ассигнования, утвержденные законом (решением) о бюджете на эти цели, вносятся соответствующие изменения в сводную бюджетную роспись.

Исполнение судебных актов производится в течение трех месяцев со дня поступления исполнительных документов на исполнение.

Установив таким образом, что оспариваемый прокурором порядок исполнения судебных актов по искам к субъектам Российской Федерации не соответствует порядку исполнения таких актов, установленному федеральным законом, суд принял правильное решение о его признании недействующим и не подлежащим применению.

Доводы кассационной жалобы Правительства Республики Хакасия о том, что суд не применил подлежащую применению при разрешении настоящего спора статью 217 Бюджетного кодекса РФ, в соответствии с пунктом 3 которой в ходе исполнения бюджета в случае исполнения судебных актов, предусматривающих обращение взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, показатели сводной бюджетной росписи могут быть изменены в соответствии с решениями руководителя финансового органа без внесения изменений в закон (решение) о бюджете,

являются необоснованными и не могут служить поводом к отмене решения суда в указанной части.

Как указывалось выше, изменения в сводную бюджетную роспись могут быть внесены лишь при недостаточности ассигнований, специально предусмотренных на эти цели законом о бюджете. Подобных положений оспариваемая норма Закона Республики не содержит, как не содержит Бюджетный кодекс РФ указаний на возможность восстановления взысканных сумм государственным органом, действиями (бездействием) которого был причинен вред взыскателю.

Приложениями №№ 24 и 25 к Закону Республики предусмотрено распределение в 2008 году и плановом периоде 2009, 2010 годов межбюджетных трансфертов бюджетам муниципальных образований республики из Регионального фонда компенсаций Республики Хакасия, в частности: на выплату единовременных пособий при всех формах устройства детей, лишенных родительского попечения, в семью (таблица № 1); на реализацию основных общеобразовательных программ в муниципальных образовательных учреждениях (таблица № 7); на оказание услуг в специальных (коррекционных) общеобразовательных учреждениях (таблица № 8); на ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство в муниципальных образовательных учреждениях (таблица № 12).

В соответствии с подпунктами 13, 13.1 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета), относится решение вопросов:

- обеспечения государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего среднего (полного) общего образования, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях путем выделения субвенций местным бюджетам в размере, необходимом для реализации основных общеобразовательных программ в части финансирования расходов на оплату труда работников общеобразовательных учреждений, расходов на учебники и учебные пособия, технические средства обучения, расходные материалы и хозяйственные нужды (за исключением расходов на содержание зданий и коммунальных расходов, осуществляемых из местных бюджетов) в соответствии с нормативами, установленными законами субъекта Российской Федерации;

- организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) образования по основным общеобразовательным программам в

образовательных учреждениях, находящихся в соответствии с федеральным законом в ведении субъекта Российской Федерации.

Удовлетворяя требования прокурора о признании недействующими таблиц №№ 7, 8 и 12 Приложения № 24 к Закону Республики, суд правильно указал на то, что расходные обязательства субъекта Российской Федерации возникают в результате принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, предусматривающих предоставление из бюджета субъекта Российской Федерации межбюджетных трансфертов в формах и порядке, предусмотренных настоящим Кодексом, в том числе субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации (статья 85 Бюджетного кодекса РФ).

Из чего сделал вывод о том, что передача муниципальным образованиям субвенций на реализацию указанных выше полномочий без их передачи в установленном законом порядке противоречит требованиям федерального законодательства.

Данный вывод в отношении таблицы № 8 является правильным, поскольку оказание услуг в специальных (коррекционных) общеобразовательных учреждениях в силу подпункта 6.2) пункта 1 статьи 29 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании», подпункта 13.1) пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» отнесено к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере образования.

Вместе с тем суд не учёл, что в соответствии с пунктом 6 той же статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» законами субъекта Российской Федерации в порядке, определенном федеральным законом, устанавливающим общие принципы организации местного самоуправления в Российской Федерации, органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации по решению вопросов, указанных в пункте 2, за исключением, в частности, подпункта 13 настоящей статьи.

При таких обстоятельствах у суда не было оснований считать, что для передачи муниципальным образованиям субвенций на реализацию основных общеобразовательных программ в муниципальных образовательных учреждениях (таблица № 7), на ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство в муниципальных образовательных учреждениях, являющееся частью заработной платы работника общеобразовательного учреждения (таблица № 12), необходимо принятие соответствующих законов о передаче данных полномочий органам местного самоуправления этих

муниципальных образований. Поэтому решение суда о признании таблиц №№ 7 и 12 Приложения № 24 признать правильным нельзя.

Судебная коллегия не может согласиться с доводами суда и о том, что те же таблицы Приложения № 25 не могут быть признаны недействующими в связи с наличием у законодательного органа республики возможности до планового бюджетного периода 2009, 2010 годов принять законы о передаче государственных полномочий.

В соответствии с пунктами 1 и 3 статьи 169 Бюджетного кодекса РФ проект бюджета составляется на основе прогноза социально-экономического развития в целях финансового обеспечения расходных обязательств.

Проект бюджета субъекта Российской Федерации составляется и утверждается сроком на один год (на очередной финансовый год) или сроком на три года (очередной финансовый год и плановый период) в соответствии с законом субъекта Российской Федерации.

Согласно статье 17 Закона Республики Хакасия от 7 декабря 2007 года № 93-ЗРХ «О бюджетном процессе и межбюджетных отношениях в Республике Хакасия» проект республиканского бюджета составляется и утверждается сроком на три года – очередной финансовый год и плановый период.

Следовательно, закон республики о передаче государственных полномочий органам местного самоуправления может служить основанием для возникновения расходных обязательств республики и установления в её бюджете необходимых для реализации этих полномочий финансовых средств, если он принят до утверждения проекта бюджета, в котором прогнозируется передача межбюджетных трансфертов как в очередном финансовом году, так и в плановом периоде.

Учитывая, что для передачи субвенций на реализацию основных общеобразовательных программ в муниципальных образовательных учреждениях (таблица № 7), на ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство в муниципальных образовательных учреждениях (таблица № 12) принятие законов о передаче государственных полномочий не требуется, суд, хотя и по ошибочным мотивам, отказал прокурору в признании этих таблиц Приложения № 25 недействующими по существу правильно.

В этой связи решение суда в рассматриваемой части подлежит отмене лишь в отношении таблицы № 8 этого же Приложения (оказание услуг в специальных (коррекционных) общеобразовательных учреждениях), что полностью согласуется с позицией суда по поводу незаконности таблицы № 8 Приложения № 24, приведённой выше.

В остальной части решение суда прокурором и участвующими в деле лицами не обжалуется.

На основании изложенного Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации, руководствуясь статьями 360 и 361 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации,

определила:

решение Верховного суда Республики Хакасия от 11 апреля 2008 года в части удовлетворения требований прокурора Республики Хакасия о признании недействующими таблиц № № 7, 12 Приложения № 24 к Закону Республики Хакасия от 25 декабря 2007 года № 109-ЗРХ «О республиканском бюджете Республики Хакасия на 2008 год и плановый период 2009, 2010 годов» отменить, принять новое решение, которым прокурору в удовлетворении требований в указанной части отказать.

Решение этого же суда в части отказа прокурору Республики Хакасия в признании недействующей таблицы № 8 Приложения № 25 к Закону Республики Хакасия от 25 декабря 2007 года № 109-ЗРХ «О республиканском бюджете Республики Хакасия на 2008 год и плановый период 2009, 2010 годов» отменить и принять новое решение, которым заявление прокурора в указанной части требований удовлетворить.

Признать недействующей таблицу № 8 Приложения № 25 к Закону Республики Хакасия от 25 декабря 2007 года № 109-ЗРХ «О республиканском бюджете Республики Хакасия на 2008 год и плановый период 2009, 2010 годов» со дня вступления настоящего решения в законную силу.

В остальной части решение Верховного суда Республики Хакасия от 11 апреля 2008 года оставить без изменения, а кассационное представление исполняющего обязанности прокурора Республики Хакасия и кассационную жалобу Правительства Республики Хакасия – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи