

✂



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 53-Г09-3

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

«11» марта 2009 г.

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

председательствующего Пирожкова В.Н.

судей Борисовой Л.В. и Макарова Г.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Правительства Красноярского края на решение Красноярского краевого суда от 30 декабря 2008 года, которым удовлетворено заявление прокурора Красноярского края о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим пункта 9 Положения о комиссии по вопросам социально-экономического развития Красноярского края и по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период, утвержденного постановлением Правительства Красноярского края от 25.09.2008 г. № 100-п.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., объяснения представителя Правительства Красноярского края – Бородавкина С.В., поддержавшего доводы кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение суда не подлежащим отмене, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Прокурор Красноярского края обратился в суд с заявлением о признании противоречащим федеральному законодательству и недействующим пункта 9 Положения о комиссии по вопросам социально-экономического развития Красноярского края и по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период, утвержденного постановлением Правительства Красноярского края от 25.09.2008 г. № 100-п.

В обоснование требования указал, что названная комиссия не является органом исполнительной власти края. Пункт 9 Положения, предусматривающий обязательность принятых комиссией решений для органов государственной власти края и других главных администраторов средств краевого бюджета, нарушает компетенцию Правительства Красноярского края, противоречит части 1 статьи 152 Бюджетного кодекса РФ и части 3 статьи 5 Федерального закона «Об автономных учреждениях». Также, по мнению прокурора, оспариваемый акт нарушает требования определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования.

Решением Красноярского краевого суда от 30 декабря 2008 года заявление прокурора удовлетворено.

В кассационной жалобе Правительство Красноярского края просит об отмене решения в связи с нарушением судом норм материального права и принятии нового решения об отказе в удовлетворении заявления.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит решение суда не подлежащим отмене.

В соответствии с частью 2 статьи 253 ГПК РФ, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Удовлетворяя заявление прокурора о признании недействующим пункта 9 Положения о комиссии по вопросам социально-экономического развития Красноярского края и по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период, утвержденного постановлением Правительства Красноярского края от 25.09.2008 г. № 100-п, суд пришел к выводу, что для этого имеется предусмотренное законом основание, поскольку оспариваемое нормативное положение нарушает компетенцию высшего исполнительного органа государственной власти Красноярского края.

Вывод суда, изложенный в решении, основан на анализе действующего законодательства и материалах дела и является правильным.

Из дела видно и судом установлено, что 25 сентября 2008 года Правительством Красноярского края принято постановление № 100-п «О комиссии по вопросам социально-экономического развития Красноярского края и по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период».

Указанное постановление Правительства Красноярского края и утвержденное им Положение опубликованы в «Ведомостях высших органов государственной власти Красноярского края», № 49(270), 06.10.2008 г.

Пунктом 9 Положения о комиссии по вопросам социально-экономического развития Красноярского края и по бюджетным

проектировкам на очередной финансовый год и плановый период (далее – Положение) определено, что решения Комиссии, принятые в пределах ее компетенции, являются обязательными для органов исполнительной власти края и других главных администраторов средств краевого бюджета.

На уровне Российской Федерации правовое регулирование отношений в указанной сфере осуществляется Конституцией Российской Федерации, Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», иными федеральными законами и нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Пунктом «н» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации вопросы установления общих принципов организации системы органов государственной власти отнесены к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Статьей 76 Конституции РФ установлены гарантии и пределы действия и применения федеральных законов, изданных по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

По данным предметам ведения издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон (части 2 и 5).

Пунктом 4 статьи 1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ закреплено положение о том, что полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации устанавливаются Конституцией РФ, настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации и могут быть изменены только путем внесения соответствующих поправок или изменений в указанные акты.

В соответствии со статьей 2 названного Федерального закона систему органов государственной власти субъекта РФ составляют: законодательный (представительный), высший исполнительный и иные органы государственной власти субъекта РФ, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

В силу статьи 17 того же Федерального закона в субъекте РФ устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ. Структура исполнительных органов государственной власти субъекта РФ определяется высшим должностным лицом субъекта РФ (руководителем высшего исполнительного органа) в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ.

Согласно статье 46 Устава Красноярского края, а также статье 1 Закона Красноярского края от 10 июля 2008 года № 6-1930 «О Правительстве Красноярского края и иных органов исполнительной власти Красноярского края» в систему органов государственной власти края входят высший орган исполнительной власти Красноярского края - Правительство края и иные органы исполнительной власти (министерства, службы, агентства) края.

Указом Губернатора края от 10 июля 2008 года № 116-уг утверждена структура органов исполнительной власти Красноярского края.

Из содержания приведенных положений следует, что комиссия по вопросам социально-экономического развития Красноярского края по бюджетным проектировкам на очередной финансовый год и плановый период не является органом исполнительной власти края.

В силу части 2 статьи 13 Закона края «О Правительстве Красноярского края и иных органов исполнительной власти Красноярского края» Правительство края вправе создавать комиссию – постоянный коллегиальный, как правило, межотраслевой орган для рассмотрения вопросов, отнесенных к компетенции Правительства края и иных органов исполнительной власти края, принимающий решения, которые могут повлечь правовые последствия.

Согласно части 1 статьи 113 Устава края Правительство края руководит работой органов исполнительной власти края, подчиненных ему в соответствии со структурой органов исполнительной власти края, координирует и контролирует их деятельность, дает им поручения и указания в соответствии с федеральными законами, настоящим Уставом, законами края, а также соглашениями с федеральными органами исполнительной власти о передаче осуществления части полномочий.

Таким образом, полномочия по принятию решений, являющихся обязательными для органов государственной власти края и других главных администраторов средств краевого бюджета, федеральным и краевым законодательством отнесены к компетенции Правительства и иных органов исполнительной власти края.

Из анализа оспариваемого Положения следует, что к компетенции Комиссии отнесено рассмотрение вопросов, касающихся оставления проекта краевого бюджета, Программы социально-экономического развития края, ведомственных целевых программ отчетов о реализации последних, рассмотрение и принятие решения об утверждении либо об отказе в утверждении предложений о создании автономных учреждений, о согласовании либо отказе в согласовании проектов государственных заданий учредителя для краевых государственных автономных учреждений, рассмотрение иных вопросов.

Вместе с тем перечень участников бюджетного процесса содержится в части 1 статьи 152 Бюджетного кодекса РФ, в их числе – исполнительные органы государственной власти, которые обеспечивают составление проекта бюджета, вносят его с необходимыми документами и материалами на

утверждение законодательного органа, предоставляют отчет об исполнении бюджета на утверждение законодательного органа (статья 154), а законодательный орган рассматривает и утверждает бюджет и отчет о его исполнении (статья 153). В соответствии с данными положениями комиссия не является участником бюджетного процесса.

Согласно части 3 статьи 5 Федерального закона от 03 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» решение о создании автономного учреждения на базе имущества, находящегося в собственности субъекта Российской Федерации принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации.

Установленное пунктом 9 Положения нормативное правовое регулирование допускает толкование, в соответствии с которым вопреки требованиям действующего законодательства Комиссия наделяется полномочиями по принятию решений, носящих обязательный характер для органов исполнительной власти края, в том числе Правительства края и других главных администраторов средств краевого бюджета, по вопросам, отнесенным федеральным законодательством к компетенции Правительства и иных органов исполнительной власти края.

В этой связи суд правильно указал, что Пункт 9 Положения по своему содержанию не соответствует требованиям определенности, ясности и недвусмысленности законодательного регулирования. Неопределенность содержания законодательного регулирования допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит - к нарушению принципов равенства и верховенства закона.

В соответствии с разъяснениями Пленума Верховного суда Российской Федерации в пункте 25 Постановления № 48 от 29 ноября 2007 года «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части», проверяя содержание оспариваемого акта или его части, необходимо также выяснять, является ли оно определенным. Если оспариваемый акт или его часть вызывает неоднозначное толкование, суд не вправе устранять эту неопределенность путем обяания в решении органа или должностного лица внести в акт изменения или дополнения, поскольку такие действия суда будут являться нарушением компетенции органа или должностного лица, принявших данный правовой акт. В этом случае оспариваемый акт в такой редакции признается недействующим полностью или в части с указанием мотивов принятого решения.

Сравнительный анализ оспариваемого (в части) Положения с федеральными и краевыми нормами приводит к выводу о том, что оспариваемое правовое регулирование противоречит действующему законодательству Российской Федерации и Красноярского края, имеющему большую юридическую силу.

Поскольку судом правильно определены обстоятельства, имеющие значение для дела, и применен закон, подлежащий применению к спорному

правоотношению, решение суда является законным и обоснованным.

Доводы Правительства Красноярского края, изложенные в его кассационной жалобе, основаны на ином истолковании норм материального права, подлежащего применению по данному делу, с чем нельзя согласиться по вышеизложенным мотивам.

На основании изложенного и руководствуясь статьей 360, пунктом 1 статьи 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Красноярского краевого суда от 30 декабря 2008 года оставить без изменения, кассационную жалобу Правительства Красноярского края – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

