



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 32-Г09-11

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

«12» августа 2009 г.

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

председательствующего Меркулова В.П.

судей Анишиной В.И. и Борисовой Л.В.

при секретаре Росляковой Н.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании кассационную жалобу Саратовской областной Думы и губернатора Саратовской области на решение Саратовского областного суда от 15 мая 2009 года, которым постановлено:

Признать недействующими с момента вступления решения в законную силу пункт 12 части 1 статьи 7 закона Саратовской области от 8 декабря 2008 года № 331-ЗСО «Об областном бюджете на 2009 год» и приложение № 23 к закону Саратовской области от 8 декабря 2008 года № 331-ЗСО «Об областном бюджете на 2009 год».

Заслушав доклад судьи Верховного суда Российской Федерации Борисовой Л.В., объяснения представителей Саратовской областной Думы – Мудрака А.О., губернатора Саратовской области – Асташкина А.Н., поддержавших доводы кассационной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации - Засеевой Э.С., полагавшей решение суда подлежащим отмене, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

26 ноября 2008 года Саратовской областной Думой принят закон Саратовской области № 331-ЗСО «Об областном бюджете на 2009 год». Текст закона опубликован в «Собрании законодательства Саратовской области», № 24, декабрь 2008 г., стр.4515-4723.

Пунктом 12 части 1 статьи 7 названного закона Саратовской области предусмотрено предоставление субвенций бюджетам муниципальных районов и городских округов области на реализацию 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 сумме 7021104,4 тыс. рублей;

ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство в сумме 170520,4 тыс. рублей.

Приложением 23 к закону Саратовской области от 8 декабря 2008 года № 331-ЗСО утверждено распределение субвенций на реализацию основных общеобразовательных программ между бюджетами муниципальных районов и городских округов области.

Прокурор Саратовской области обратился в суд с заявлением о признании недействующими пункта 12 части 1 статьи 7, приложения 23 к закону Саратовской области от 8 декабря 2008 года № 331-ЗСО «Об областном бюджете на 2009 год», указывая, что в Саратовской области на 2009 год органы местного самоуправления в установленном законом порядке не наделялись государственными полномочиями на реализацию 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), ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство. В связи с чем предоставление местным бюджетам межбюджетных трансфертов в форме субвенций противоречит статье 140 Бюджетного кодекса РФ.

Решением Саратовского областного суда от 15 мая 2009 года заявление прокурора удовлетворено.

В кассационных жалобах Саратовская областная Дума и губернатор Саратовской области просят об отмене решения суда как постановленного с нарушением норм материального права и принятии нового решения об отказе в удовлетворении заявления.

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

Удовлетворяя заявление прокурора, суд исходил из вывода о том, что для этого имеется предусмотренное законом основание.

При этом суд сослался на статью 140 Бюджетного кодекса РФ, согласно которой под субвенциями местным бюджетам из бюджета субъекта РФ понимаются межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам в целях финансового обеспечения расходных обязательств

муниципальных образований, возникающих при выполнении государственных полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, переданных для осуществления органам местного самоуправления в установленном порядке, а также на статьи 6, 65, 85 того же Кодекса РФ и указал, что органы государственной власти Саратовской области, предусматривая субвенции муниципальным образованиям на указанные расходы, должны были передать органам местного самоуправления соответствующие государственные полномочия. А поскольку полномочия переданы не были, то закон Саратовской области «Об областном бюджете на 2009 год» в части пункта 12 части 1 статьи 7 и приложения 23 подлежит признанию недействующим.

С данным решением суда нельзя согласиться, поскольку оно постановлено с нарушением норм материального права.

Правовое регулирование отношений, о которых возник спор, на федеральном уровне осуществляется Конституцией Российской Федерации, Законом Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» (с последующими изменениями), Федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации (с последующими изменениями), Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с последующими изменениями), иными нормативными правовыми актами.

Согласно пункту «е» части 1 статьи 72 Конституции Российской Федерации общие вопросы воспитания и образования находятся в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В соответствии с пунктом 2.1 статьи 28 и пунктом 6.1 части 1 статьи 29 Закона РФ «Об образовании» вопросы обеспечения государственных гарантий прав граждан в области образования относятся к полномочиям федеральных органов государственной власти и к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Так, пунктом 6.1. части 1 статьи 29 названного Закона РФ закреплено положение о том, что к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится обеспечение 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 посредством 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 субъектов Российской Федерации.

Аналогичная правовая норма установлена подпунктом 13 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ.

Таким образом, орган государственной власти субъекта Российской Федерации, передавая субвенции бюджетам муниципальных районов и городских округов области на реализацию основных общеобразовательных программ, выполняет полномочие, возложенное на него федеральным законом, но не передает государственное полномочие муниципальным образованиям.

Организация предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, а также дополнительного образования в общеобразовательных учреждениях относится к вопросам местного значения городского округа, муниципального района (статья 31 Закона Российской Федерации «Об образовании»).

Согласно пункту 3 части 1 статьи 31 названного Закона РФ к полномочиям органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов относится создание муниципальных образовательных учреждений. Финансирование муниципальных образовательных учреждений осуществляется в соответствии с законодательством на основе нормативов финансирования. Нормативы финансирования муниципальных образовательных учреждений в части, предусмотренной пунктом 6.1 статьи 29 Закона Российской Федерации «Об образовании», устанавливаются законами субъектов Российской Федерации (статья 41 Закона Российской Федерации «Об образовании»). Установление и выплата заработной платы работникам образовательных учреждений осуществляется образовательным учреждением самостоятельно (пункт 10 части 1 статьи 32, статья 54 Закона Российской Федерации «Об образовании»).

С указанным положением согласуются и правовые нормы, предусмотренные пунктом 11 части 1 статьи 15, пунктом 13 части 1 статьи 16 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таким образом, выплата заработной платы работникам муниципальных образовательных учреждений не является государственным полномочием и не требует наделения этим полномочием органов местного самоуправления.

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями регулируется главой 4 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131 -ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», пунктом 6 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Согласно части 2 статьи 19 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации допускается, если это не противоречит федеральным законам.

Пунктом 6 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ установлено, что законами субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться отдельными государственными полномочиями субъекта Российской Федерации по решению вопросов, указанных в пункте 2 настоящей статьи, за исключением, в частности, подпункта 13.

Таким образом, федеральным законом установлен прямой запрет на наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями по решению вопроса, указанного в подпункте 13 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ.

Как следует из содержания статьи 129 Трудового кодекса РФ, Постановления Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2007 года № 922 «Об особенностях порядка исчисления средней заработной платы», письма Министерства образования и науки Российской Федерации от 23 ноября 2006 года № 03-2443, ежемесячное денежное вознаграждение за классное руководство является составной частью заработной платы педагогических работников общеобразовательных учреждений и учитывается при исчислении среднего заработка работника. В связи с чем, на него распространяется действие подпункта 13 пункта 2 статьи 26.3 и соответственно действие пункта 6 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ.

Согласно разъяснениям, содержащимся в письме Министерства финансов Российской Федерации от 25 мая 2009 г. № 06-04-18/01-112 по вопросу о порядке проведения мониторинга местных бюджетов (к таблицам № 4 «Расходы местных бюджетов», № 5 «Осуществление муниципальными образованиями отдельных государственных полномочий, переданных в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации», № 6 «Межбюджетные трансферты и бюджетные кредиты, предоставляемые из бюджета субъекта Российской Федерации местным бюджетам»), отдельно отражаются объемы субвенций местным бюджетам из регионального фонда компенсаций в соответствии со статьей 140 Бюджетного кодекса РФ, то есть в случае наделения органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и субвенции на обеспечение государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного дошкольного, начального общего, основного

общего, среднего (полного) общего образования (подпункт 13 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ).

Из изложенного следует, что наделение органов местного самоуправления полномочием по выделению средств из областного бюджета на реализацию общеобразовательных программ местным бюджетам (то есть им же самим) нарушает принцип самостоятельности бюджетов, закрепленный статьей 31 Бюджетного кодекса РФ, поскольку исполнение бюджета субъекта Российской Федерации, распоряжение его средствами осуществляется органами государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно.

Суд, признавая недействующим (в части) закон Саратовской области от 8 декабря 2008 года № 331-ЗСО «Об областном бюджете на 2009 год», допустил неправильное истолкование и применение норм материального права, что привело к вынесению неправильного решения.

Согласно части 1 статьи 253 ГПК РФ суд, признав, что оспариваемый нормативный правовой акт не противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, принимает решение об отказе в удовлетворении соответствующего заявления.

При таких данных решение суда подлежит отмене, с вынесением нового решения по делу об отказе в удовлетворении заявления прокурора, учитывая, что обстоятельства, имеющие значение для дела, определены на основании имеющихся материалов дела.

В силу изложенного и руководствуясь статьей 360, пунктом 3 статьи 361, пунктом 4 части 1 статьи 362, статьями 363, 366 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Саратовского областного суда от 15 мая 2009 года отменить.

Принять новое решение, которым прокурору Саратовской области в удовлетворении заявления о признании недействующими пункта 12 части 1 статьи 7 закона Саратовской области от 8 декабря 2008 года № 331-ЗСО «Об областном бюджете на 2009 год» и приложения № 23 к закону Саратовской области от 8 декабря 2008 года № 331-ЗСО «Об областном бюджете на 2009 год» отказать.

Председательствующий

Судьи