ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 32-Г09-13

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва 2 сентября 2009 г.

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

председательствующего В.Н.Пирожкова

судей Г.В.Макарова и Л.А.Калининой

при секретаре О.М.Холомеевой

рассмотрела в судебном заседании гражданское дело по заявлению и.о.Прокурора Саратовской области о признании недействующим постановления Правительства Саратовской области от 3 марта 2009 г. № 74-П «О внесении изменений в областную целевую программу «Экологическое оздоровление Саратовской области на 2009-2013 годы» (далее по тексту – Программа) по кассационной жалобе Правительства Саратовской области на решение Саратовского областного суда от 1 июня 2009 г., которым заявление прокурора удовлетворено, оспариваемое им постановление признано недействующим с момента вступления решения в законную силу и с областного Правительства взыскана государственная пошлина.

Заслушав доклад судьи верховного Суда Российской Федерации Макарова Г.В., объяснения представителя Правительства Саратовской области Асташкина А.Н., заключение прокурора Генеральной Прокуратуры РФ Кротова В.А., полагавшего решение суда первой инстанции оставить без изменения, Судебная коллегия

установила:

Исполняющий обязанности Прокурора Саратовской области обратился в суд с вышеуказанным заявлением, ссылаясь на то, что в соответствии с указанным (оспариваемым) постановлением уменьшается объем финансирования на-

званной выше Программы за счет средств областного бюджета в 2009 г. с 245,97 млн. руб. до 172,91 млн.руб. Данное постановление принято в нарушение требований ст.ст.4, 5, 23 ФЗ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» и ст.179 Бюджетного кодекса РФ, которыми соответственно исполнительный орган не наделен полномочиями по внесению изменений в законодательный акт органа власти в силу принципа разделения и самостоятельности функционирования всех ветвей власти и не предусматривается возможность изменения долгосрочных целевых программ в течение финансового года.

По делу постановлено указанное выше решение, которым признано, что в связи с изменением редакции ст.179 Бюджетного кодекса РФ, на время принятия оспариваемого постановления вместо действовавшего ранее порядка, когда долгосрочные целевые программы разрабатывались органом исполнительной власти, а утверждались законодательным (представительным) органом соответствующего уровня, в настоящее время утверждение таких Программ стало компетенцией Правительства РФ, высшего исполнительного органа госвласти субъекта РФ, местной администрации муниципального образования. Наряду с этим, судом признано, что вышеуказанное обстоятельство не предоставляло Правительству области как исполнительному органу госвласти полномочия на внесение изменений в утвержденную законом области Программу в виде приложения к закону. В обоснование такого суждения указано на то, что в соответствии со ст.10 Конституции РФ государственная власть в РФ осуществляется на основе ее разделения на законодательную, исполнительную и судебную и эти органы власти самостоятельны. Названным выше законом РФ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ указанное положение Конституции РФ развито и им предусмотрено, что исполнительный орган не может вносить изменения в нормативный правовой акт законодательного органа, что имеет место в данном случае.

В решении отмечено также, что Саратовская областная Дума на время принятия закона о Программе действовала в пределах предоставленных полномочий, соответствовавших прежней редакции ст.179 БК РФ, и принятый акт обладает всеми признаками нормативного правового акта. В силу требований федерального законодательства (БК РФ) Программа была утверждена законодательным органом в форме (статусе) закона, изменения в который исполнительным органом внесены быть не могут, а следовательно, оспариваемый нормативный правовой акт принят Правительством области с превышением полномочий, что противоречит федеральному законодательству и является вмешательством в законодательную деятельность Саратовской области.

Указывается в решении также на то, что ФЗ от 26.04.07 н. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс РФ в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствии с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» не содержит переходных положений, предусматривающих право исполнительного органа субъекта РФ внесения изменений в целевые программы, ранее утвержденные законодательным органом субъекта РФ.

Также указывается, что возражения со стороны Правительства Саратовской области как относительно того, что Правительством области изменения внесены не в областной закон в части формы (порядка) утверждения Программы, а непосредственно в Программу, не являющуюся законодательным актом, а представляющую собой комплекс определенных мероприятий для достижения конкретных целей, так и по другим основаниям не могут быть приняты, как не влияющие на решение рассматриваемого вопроса.

В решении суда отмечена ошибочность позиции прокурора в части того, что БК РФ не предусматривает возможности внесения изменений в долгосрочную целевую программу в течение финансового года.

В кассационной жалобе Правительства Саратовской области указывается о несогласии с решением суда первой инстанции, ставится вопрос о его отмене и принятии по делу нового решения - об отказе в удовлетворении требования прокурора. Отмечается неправильное применение судом норм материального права и толкование закона, а именно то, что при принятии оспариваемого акта Правительством области не было допущено как превышения полномочий и вмешательства в законодательную деятельность, так и противоречия законодательству, имеющему большую юридическую силу. Согласно действующей на время принятия оспариваемого постановления Правительства редакции ст. 179 БК РФ Саратовская областная Дума полномочиями по внесению изменений (корректировки) Программы не обладала, в то время как Правительство области имело право на это. В силу указанного выше, неправильным является вывод суда о нарушении принципа самостоятельности осуществления ветвями госвласти принадлежащих им полномочий и о вмешательстве исполнительного органа в деятельность законодательного органа.

Проверив материалы дела и обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия находит ее подлежащей удовлетворению по следующим основаниям.

При правильном изложении судом положений федерального законодательства, нельзя признать, что последнее применено с учетом рассматриваемых отношений (обстоятельств) и при его правильном толковании.

Из дела следует, что законом Саратовской области № 292-ЗСО от 31 октября 2008 г., подлежащим вступлению в силу с 1 января 2009 г., была утверждена областная целевая программа «Экологическое оздоровление Саратовской области на 2009-2013 годы». В связи с ФЗ от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ с 1 января 2009 г. вступила в силу новая редакция ст.179 Бюджетного кодекса РФ, предусматривающая, что долгосрочные целевые программы (подпрограммы) утверждаются соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования. 3 марта 2009 г. Правительством Саратовской области было принято являющееся предметом настоящего рассмотрения оспариваемое постановление, вступившее в силу со дня подписания. Из названия постановления следует, что оно касается изменений в вышеназванную областную программу, что соответствует и его содержанию. Постановление не касается порядка (формы) утверждения Программы и вступления его в силу. Внесение же

изменений в Программу соответствовало предоставленным с 1 января 2009 г. Правительству полномочиям об утверждении долгосрочных целевых программ. При установлении федеральным законом права исполнительного органа государственной власти утверждать разработанные Программы, у суда не было оснований считать, что в данном случае имеет место нарушение принципа разделения и самостоятельности функционирования ветвей власти.

Нельзя признать состоятельным и определяющим вывод по делу довод решения о том, что на время принятия закона областная Дума действовала в пределах предоставленных полномочий и в соответствии с действовавшей редакцией ст.179 Бюджетного кодекса РФ, а следовательно, постановление Правительства области, не имеющего права вносить изменения в закон, принято с превышением полномочий и противоречит федеральному законодательству. Как отмечено выше, вопрос разработки и утверждения целевых программ с 1 января 2009 г. является компетенцией исполнительного органа, относится к регулируемой бюджетным законодательством сфере и противоречий (несоответствия) постановления с действующей на время его принятия новой редакцией ст.179 Бюджетного кодекса РФ, имеющей большую юридическую силу, не имеется. В связи с указанным выше изменением полномочий ветвей органов государственной власти относительно порядка утверждения долгосрочных целевых программ, нельзя признать обоснованной ссылку суда на ФЗ от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ, предусматривающей самостоятельное осуществление органами государственной власти принадлежащих им полномочий.

В силу положений Конституции РФ, правом федерального законодательства является распределение и перераспределение государственно-властных полномочий между органами различных территориальных уровней единой государственной власти в РФ (определение Конституционного суда РФ от 17.06.2008 г. № 452-0-0). В соответствии с данным положением ФЗ от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ и новой редакцией ст.179 БК РФ изменена процедура утверждения долгосрочных целевых программ. Статьей 2 указанного ФЗ установлено, что федеральные законы, законы субъектов РФ, муниципальные правовые акты представительных органов муниципальных образований не могут противоречить БК РФ.

В связи с изменением федерального законодательства (ст.179 БК РФ) в части передачи функции утверждения долгосрочных целевых программ от органа законодательной власти к органу исполнительной власти, положения прежней редакции указанной выше нормы уже не подлежали применению, а следовательно, у суда не было оснований исходить из того, что постановление Правительства области нарушает полномочия органа законодательной власти, принято вне пределов имеющейся компетенции и считать, что имеет место нарушение положений ст.10 Конституции РФ и ст.23 ФЗ от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ (определение Конституционного Суда РФ от 10.11.2002 г. № 321-0).

Действительно, федеральным законом от 26.04.2007 г. № 63-ФЗ было установлено, что Правительство РФ, высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, местная администрация до 1 декабря 2007 г. утверждают порядки, указанные в статьях 79, 179 и 179.1 Бюджетного кодекса

РФ, а также определяют переходные положения, устанавливающие осуществление бюджетных инвестиций из соответствующих бюджетов в пределах утвержденных бюджетных ассигнований на 2008 г. и 2009 г. Однако, помимо истечения установленного срока, обстоятельство отсутствия самостоятельных актов об указанных выше утверждении порядка и определении переходного периода, не являлось основанием считать, что определенное федеральным законом положение не подлежит применению.

Решением суда не устранена ситуация, при которой право регулирования отношений в сфере принятия долгосрочных целевых программ сохраняется за органом, у которого оно в силу федерального закона перестало существовать, и отказано в этом органу, у которого оно возникло.

На основании изложенного, руководствуясь ст.361 ГПК РФ, Судебная коллегия

определила:

решение Саратовского областного суда от 1 июня 2009 г. отменить и принять по делу новое решение, которым в удовлетворении заявления и.о.Прокурора Саратовской области отказать.

Председательствующий В.Н.Пирожков

Судьи Г.В.Макаров

Л.А.Калинина

нк