



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 44-Г10-22

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

9 июня 2010 года

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

председательствующего	В.П.Меркулова
судей	В.И.Анишиной и В.Б.Хаменкова
при секретаре	П.В.Алешиной

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по заявлению заместителя прокурора Пермского края о признании недействующим Положения об управленческом бюджете Пермского края, утверждённого постановлением Правительства Пермского края от 27.04.2007 года № 70-п, по кассационной жалобе Правительства Пермского края на решение Пермского краевого суда от 25 февраля 2010 года.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Меркулова В.П., объяснения представителя Правительства Пермского края Миковой С.А., поддержавшей доводы кассационной жалобы, заключение помощника Генерального прокурора Российской Федерации Засеевой Э.С. об отмене решения суда и прекращении производства по делу, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

Заместитель прокурора Пермского края обратился в суд с заявлением о признании недействующим Положения об управленческом бюджете Пермского края, утверждённого постановлением Правительства Пермского края от 27.04.2007 г. № 70-п «Об управленческом бюджете Пермского края», ссылаясь на то, что управленческий бюджет не входит в перечень бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, предусмотренный статьёй 10 Бюджетного кодекса РФ. Использование органами государственной власти субъектов Российской Федерации иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения своих расходных обязательств помимо собственного бюджета в силу статьи 14 Бюджетного кодекса РФ не допускается.

В нарушение статьи 8 Закона Пермского края от 12.10.2007 г. № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае», в соответствии с которой в управленческих целях исполнительными органами государственной власти Пермского края может осуществляться формирование, исполнение, учет и контроль исполнения расходов бюджета по функционально-целевым блокам (целевым блокам) и их задачам (функциям, программам); порядок формирования расходов функционально-целевых блоков (функциональных блоков) устанавливается нормативными правовыми актами исполнительных органов государственной власти Пермского края, ряд положений оспариваемого правового акта определяют возможность распределения бюджетных средств посредством управленческого бюджета, а также устанавливают порядок исполнения, учета и контроля за исполнением расходной части бюджета Пермского края посредством управленческого бюджета Пермского края.

Нормы раздела 3 Положения регламентируют полномочия участников процесса формирования управленческого бюджета в сфере учета, исполнения и контроля за исполнением бюджета, кроме того, закрепляют статус участников бюджетного процесса за руководителями функционально-целевых блоков (функциональных блоков). Однако частью 1 статьи 152 Бюджетного кодекса РФ определён исчерпывающий перечень участников бюджетного процесса, который не включает в их число функционально-целевые блоки (функциональные блоки) и руководителей таких блоков. Не предусматривает таких участников и перечень участников бюджетного процесса в Пермском крае, установленный ст. 29 Закона Пермского края от 12.10. 2007 г. №111-ПК.

Раздел 4 Положения предусматривает планирование доходов бюджета Пермского края при формировании управленческого бюджета, что противоречит ст. 1 Закона ПК от 12.10.2007 г. № 111-ПК, определяющей управленческий бюджет как классификацию расходов бюджета.

Разделом 5 Положения установлен Порядок формирования, учета расходов и исполнения бюджета Пермского края в разрезе функционально-целевых блоков (функциональных блоков). Это противоречит

законодательству Пермского края, так как абзац 2 ч. 9 ст. 8 Закона Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК предусматривает, что исполнительные органы государственной власти Пермского края вправе устанавливать своими нормативными правовыми актами только Порядок формирования расходов функционально-целевых блоков (функциональных блоков).

Разделом 5 Положения руководители функционально-целевых блоков (функциональных блоков) наделяются рядом полномочий в сфере бюджетного процесса, в том числе правом перераспределять бюджетные средства между главными распорядителями бюджетных средств (распорядителями бюджетных средств) в пределах бюджетных ограничений по функционально-целевому блоку (функциональному блоку).

Устанавливая право руководителей функционально-целевых блоков (функциональных блоков) перераспределять бюджетные средства между главными распорядителями (распорядителями) бюджетных средств. Положение фактически определяет их полномочия как участников бюджетного процесса и передает им полномочия иных участников бюджетного процесса, в частности, главных распорядителей (распорядителей) бюджетных средств. Данные полномочия руководителей функционально-целевых блоков (функциональных блоков) противоречат закону, так как действующим законодательством не предусмотрена возможность предоставления статуса участника бюджетного процесса нормативными правовыми актами высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Кроме того, нормами Бюджетного кодекса РФ, и Закона Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК не предусмотрена возможность распределения и перераспределения бюджетных средств в рамках управленческого бюджета.

Абзацами 2-7 подпункта 5.1.2 Положения определены расходы, относящиеся к бюджету развития, включая бюджетные инвестиции. По мнению заявителя, определение расходов бюджета развития в Положении, исходя из соответствия основным принципам отнесения направлений расходования бюджетных средств к бюджету развития, а не посредством указанной в части 10 статьи 8 Закона Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК методики отнесения расходов к расходам бюджета развития и текущим расходам, утверждённой председателем Правительства Пермского края, является нарушением норм Закона Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК.

Пункт 5.4 Положения, определяя возможность распределять и (или) перераспределять средства бюджета Пермского края внутри функционально-целевого блока (функционального блока), противоречит статьям 14, 38, 38.1, 215.1, 217 Бюджетного кодекса РФ, части 9 статьи 8 Закона Пермского края от 12.10.2007 года № 111-ПК, указывающим на недопустимость использования органами государственной власти субъектов РФ помимо бюджета субъектов РФ иных форм образования и расходования денежных средств для исполнения расходных обязательств субъектов РФ, и определяющих принципы бюджетной системы Российской Федерации,

основы исполнения бюджета, основания для внесения изменений в сводную бюджетную роспись.

Раздел 7 Положения, которым определен порядок учета расходов бюджета Пермского края в разрезе функционально-целевых блоков (функциональных блоков), а также раздел 8 Положения, которым установлен контроль за исполнением управленческого бюджета, противоречат закону, поскольку в соответствии с абзацем 2 ч. 9 ст. 8 Закона Пермского края от 12.10.2007 № 111-ПК исполнительным органам государственной власти Пермского края предоставлено право лишь на установление порядка формирования расходов функционально-целевых, блоков (функциональных блоков).

Решением Пермского краевого суда от 25 февраля 2010 года постановлено: признать недействующим со дня вступления решения суда в законную силу Положение об управленческом бюджете Пермского края, утверждённое постановлением Правительства Пермского края от 18.12.2008 года № 732-п.

В кассационной жалобе ставится вопрос об отмене решения ввиду того, что суд неправильно применил материальный закон, допустил существенные нарушения норм процессуального права, дал неправильную оценку доводам заявления.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к следующему.

Удовлетворяя заявленные требования, суд, помимо анализа оспариваемого акта на соответствие законодательству, имеющему большую юридическую силу, сослался на то, что Постановление Правительства Пермского края от 27 апреля 2007 года № 70-п официально опубликовано не было и не требовало такого опубликования, поскольку вопросы защиты прав и свобод человека и гражданина не регулирует, и с учетом того, что иной порядок вступления в силу в указанном постановлении Правительства края не предусмотрен, данный акт вступил в силу со дня его подписания, то есть с 27 апреля 2007 года.

С таким выводом суда нельзя согласиться.

Согласно части 1 статьи 251 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации гражданин, организация, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, а также прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части.

Из приведённых правовых положений следует, что прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд в порядке главы 24 ГПК РФ с

заявлением о признании нормативного правового акта противоречащим закону полностью или в части, если оно принято и опубликовано в установленном порядке.

Оспариваемое постановление в первоначальной редакции, а также в настоящей редакции опубликовано не было.

Следовательно, нормативный правовой акт, если он не опубликован в установленном порядке, не вступает в силу и не может быть лишён таковой судом в порядке главы 24 ГПК РФ.

Подобная правовая позиция согласуется и с позицией Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в ряде постановлений (от 16 июня 1998 года № 19-П, от 11 апреля 2000 года № 6-П, от 18 июля 2003 г. № 13-П, от 27 января 2004 г. № 1-П), в соответствии с которой суды общей юрисдикции вправе при установлении противоречия оспоренного нормативного правового акта закону признать его (оспоренный акт) недействующим, то есть не подлежащим применению с момента вступления решения суда в законную силу.

Таким образом, суд своим решением в приведенном случае прекращает действие оспоренного акта, лишает его юридической силы. Недействующий же нормативный правовой акт не требует судебного пресечения его юридической силы из-за отсутствия таковой.

В соответствии с частью 1 статьи 47 Конституции Российской Федерации никто не может быть лишен права на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом.

Согласно статье 24 ГПК РФ гражданские дела, подведомственные судам, за исключением дел, предусмотренных статьями 23, 25, 26 и 27 настоящего Кодекса, рассматриваются районным судом в качестве суда первой инстанции.

Дела об оспаривании действий органов государственной власти по применению неопубликованного нормативного правового акта, не подлежавшего применению, рассматриваются районным судом в порядке главы 25 ГПК РФ.

Рассмотрев дело с нарушением правил подсудности, суд нарушил нормы процессуального права, поэтому его решение является незаконным и подлежит отмене в соответствии с пунктом 4 части 1 статьи 362, пунктом 1 части 2 статьи 364 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Руководствуясь ст. 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

Решение Пермского краевого суда от 25 февраля 2010 года отменить.

Производство по делу по заявлению заместителя прокурора Пермского края о признании недействующим Положения об управленческом бюджете Пермского края, утверждённого постановлением Правительства Пермского края от 27.04.2007 года № 70-п прекратить.

Председательствующий

Судьи

