

**ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Дело №44-Г11-10

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

13 апреля 2011 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Пирожкова В.Н., судей Калининой Л.А., Ксенофонтовой О.А. при секретаре Птицыной Д.М. рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационным жалобам Законодательного Собрания и губернатора Пермского края на решение Пермского краевого суда от 24 января 2011 г. об удовлетворении заявления исполняющего обязанности прокурора Пермского края о признании недействующими отдельных положений Закона Пермского края от 30 августа 2010 г. № 666-ПК «О должностных лицах, которые вправе составлять протоколы, и уполномоченном органе, который вправе рассматривать дела об административных правонарушениях в области финансов».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение законным и обоснованным и поэтому не подлежащим отмене, Судебная коллегия

установила:

статьи 1- 3 Закона Пермского края 30 августа 2010 г. № 666-ПК «О должностных лицах, которые вправе составлять протоколы, и уполномоченном органе, который вправе рассматривать дела об административных правонарушениях в области финансов» гласят, что нецелевое использование бюджетных средств и государственных внебюджетных фондов, нарушение сроков возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе, и нарушение сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами, влечёт применение мер административной ответственности, предусмотренных статьями 15.14, 15.15 и 15.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. В силу части 4 статьи 4 данного Закона мировые судьи и коллегия Контрольно-счётной палаты Пермского края являются органами,

которые вправе рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных названными статьями 1-3 данного Закона в отношении средств краевого бюджета и бюджета территориальных государственных внебюджетных фондов. В соответствии со статьёй 6 установлено, что названный Закон вступает в силу через десять дней после дня его официального опубликования, за исключением части 2 статьи 5 этого Закона, вступающей в силу со дня вступления Закона Пермского края, предусматривающего наделение органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями.

Исполняющий обязанности прокурора Пермского края обратился в суд с заявлением о признании недействующими отдельных положений этого регионального Закона, а именно в части:

- наименования статьи 1 в части слов «и средств государственных внебюджетных фондов» после слов «нецелевое использование бюджетных средств»;

- части 2 статьи 1 в полном объёме;

- части 1 статьи 4 в части слов «и коллегия Контрольно-счётной палаты Пермского края» после слов «мировые судьи» и «и средств государственных внебюджетных фондов» после слов «в отношении средств краевого бюджета»;

- статьи 6 в части слов «за исключением части 2 статьи 5 названного регионального Закона, вступающей в силу со дня вступления в силу Закона Пермского края, предусматривающего наделение органов местного самоуправления соответствующими государственными полномочиями» после слов «после дня его официального опубликования».

В обоснование заявления сослался на превышение в оспариваемой части субъектом Российской Федерации нормотворческих полномочий в области законодательства об административных правонарушениях.

Законодательное Собрание и губернатор Пермского края возражали против удовлетворения заявления по доводам, изложенным в письменной форме.

Решением Пермского краевого суда от 24 января 2011 г. заявление прокурора удовлетворено.

В кассационных жалобах Законодательное Собрание и губернатор Пермского края просят решение суда первой инстанции отменить, как вынесенное с нарушением норм материального и процессуального права.

Изучив доводы кассационных жалоб, проверив материалы дела, Судебная коллегия полагает решение не подлежащим отмене ввиду отсутствия оснований, предусмотренных статьёй 362 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

Согласно статьям 1, 7, 8 Бюджетного кодекса Российской Федерации к бюджетным правоотношениям относятся отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе формирования доходов и осуществления расходов бюджетов бюджетной системы Российской

Федерации, осуществления государственных и муниципальных заимствований, регулирования государственного и муниципального долга; отношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, контроля за их исполнением, осуществления бюджетного учёта, составления, рассмотрения и утверждения бюджетной отчётности. Правовой статус участников бюджетного процесса, правовые основы порядка и условий привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации устанавливаются Бюджетным кодексом Российской Федерации. Установление оснований, видов ответственности и порядка привлечения к ответственности за нарушение бюджетного законодательства Российской Федерации относится к бюджетным полномочиям Российской Федерации; установление ответственности за нарушение нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по вопросам регулирования бюджетных правоотношений - к бюджетным полномочиям субъектов Российской Федерации в случае и порядке, предусмотренных Бюджетным Кодексом Российской Федерации, федеральными законами и принятыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации.

Согласно статьям 281, 282, 284.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации нарушением бюджетного законодательства Российской Федерации признаётся неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного Бюджетным кодексом Российской Федерации порядка составления и рассмотрения проектов бюджетов, утверждения бюджетов, исполнения и контроля за исполнением бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, которое влечёт применение к нарушителю мер принуждения. К нарушителям бюджетного законодательства могут быть применены предупреждение о ненадлежащем исполнении бюджетного процесса, блокировка расходов, изъятие бюджетных средств, приостановление операций по счетам в кредитных организациях, наложение штрафа, начисление пени, иные меры в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и федеральными законами. В случае, если бюджеты субъектов Российской Федерации или местные бюджеты исполняются не органами Федерального казначейства, руководители органов, исполняющих соответствующие бюджеты, имеют право применять меры принуждения в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Согласно статьям 144-150 Бюджетного кодекса Российской Федерации в состав бюджетов государственных внебюджетных фондов входят бюджеты государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов. Бюджетами государственных внебюджетных фондов Российской Федерации являются бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации, бюджет Федерального социального страхования Российской Федерации,

бюджет Федерального фонда обязательного медицинского страхования. Бюджетами территориальных государственных внебюджетных фондов являются бюджеты территориальных фондов обязательного медицинского страхования. Счётная палата Российской Федерации, органы государственного финансового контроля, созданные законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, проводят экспертизу проектов бюджетов соответственно государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и территориальных государственных внебюджетных фондов. Кассовое обслуживание исполнения бюджетов государственных внебюджетных фондов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов осуществляется органами Федерального казначейства. Отчёт об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда составляется органом управления фондом и представляется в высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации. Орган государственного финансового контроля субъекта Российской Федерации проводит проверку отчёта об исполнении бюджета территориального государственного внебюджетного фонда, готовит на него заключение и представляет соответствующее заключение законодательному (представительному) органу государственной власти субъекта Российской Федерации. Контроль за исполнением бюджетов государственных внебюджетных фондов осуществляется в порядке, установленном Бюджетным кодексом Российской Федерации.

Согласно части 2 статьи 268 Бюджетного кодекса Российской Федерации контроль за использованием средств государственных внебюджетных фондов осуществляет Федеральная служба финансово-бюджетного надзора.

Федеральная служба финансово-бюджетного надзора (Росфиннадзор) является федеральным органом исполнительной власти, осуществляющим функции по контролю и надзору в финансово-бюджетной сфере, функции органа валютного контроля, а также функции по внешнему контролю качества работы аудиторских организаций, определённых Федеральным законом «Об аудиторской деятельности». Эта служба находится в ведении Министерства финансов Российской Федерации. Свои полномочия, в том числе производство по делам об административных правонарушениях в соответствии с законодательством Российской Федерации, она осуществляет непосредственно и через свои территориальные органы во взаимодействии с федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями (Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора (утв. постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2004 г. № 278 (с последующими изменениями)).

Согласно 1.3. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее - КоАП РФ) к ведению Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление общих положений и принципов законодательства об административных правонарушениях; перечня видов административных наказаний и правил их применения; административной ответственности по вопросам, имеющим федеральное значение, в том числе административной ответственности за нарушение правил и норм, предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации; порядка производства по делам об административных правонарушениях, в том числе установление мер обеспечения производства по делам об административных правонарушениях; порядка исполнения постановлений о назначении административных наказаний. В соответствии с задачами и функциями, возложенными на органы государственной власти субъектов Российской Федерации федеральными законами, КоАП РФ определяет подведомственность дел об административных правонарушениях, предусмотренных названным Кодексом, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

В силу статьи 1.3.1 КоАП РФ к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится установление законами субъектов Российской Федерации об административных правонарушениях административной ответственности за нарушение законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, нормативных правовых актов органов местного самоуправления; организация производства по делам об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации; определение подведомственности дел об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, в соответствии с частью 2 статьи 22.1 данного кодекса; создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав; создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации; определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации; регулирование законами субъектов Российской Федерации иных вопросов в соответствии с данным кодексом. Законами субъектов Российской Федерации органы местного самоуправления могут наделяться отдельными полномочиями субъекта Российской Федерации по решению вопросов, указанных в пунктах 4 - 6 части 1 этой статьи, с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. В случае наделения органа местного самоуправления указанными полномочиями его должностные лица вправе составлять протоколы об

административных правонарушениях, предусмотренных законами субъекта Российской Федерации. В случаях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации, должностные лица органов местного самоуправления вправе составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных данным кодексом или законами субъектов Российской Федерации, при осуществлении органами местного самоуправления полномочий по контролю (надзору), делегированных Российской Федерацией или субъектами Российской Федерации, а также при осуществлении муниципального контроля. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах компетенции, установленной главой 23 КоАП РФ, уполномочены рассматривать дела об административных правонарушениях, предусмотренных указанным кодексом. Должностные лица органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в пределах компетенции соответствующего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации уполномочены составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных данным кодексом, в случаях, указанных в статье 28.3 КоАП РФ.

Как видно из системного анализа поименованных федеральных норм, федеральный законодатель, предоставляя субъекту Российской Федерации нормотворческие полномочия по установлению административной ответственности, одновременно определяет объём и границы правового регулирования субъекта Российской Федерации: субъект Российской Федерации не лишён возможности определить органы, рассматривающие дела об административных правонарушениях, перечень должностных лиц, составляющих протоколы об административных правонарушениях, только в том случае, если административная ответственность установлена по вопросу совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, не урегулированному федеральным законом.

И поскольку требования, предъявляемые к использованию бюджетных средств государственных внебюджетных фондов, срокам возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе, срокам перечисления платы за пользование бюджетными средствами независимо от уровня бюджетной системы Российской Федерации, регламентированы федеральным законом – Бюджетным кодексом Российской Федерации, при этом за их несоблюдение статьями 15.14, 15.15, 15.16 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях предусмотрена административная ответственность, суд обоснованно пришёл к выводу о несоответствии федеральному законодательству положений регионального Закона Пермского края от 30 августа 2010 г. № 668-ПК «О наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями Пермского края по составлению протоколов об административных правонарушениях» по изложенным прокурором основаниям.

Ссылки в кассационной жалобе губернатора на статью 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» не могут повлиять на отмену судебного решения, поскольку в этой федеральной норме определяются принципы финансирования полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения. В то время, как оспариваемые нормы имеют целевую направленность, фактически определяют подведомственность дел об административных правонарушениях, предусмотренных федеральным законодателем по вопросу совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Принимая во внимание, что административная ответственность за нарушения в сфере бюджетного законодательства определена положениями Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях и субъект Российской Федерации не вправе устанавливать административную ответственность за данные правонарушения, суд обоснованно отклонил доводы органов государственной власти о правомерности наделения субъектом Российской Федерации, государственными полномочиями по составлению протоколов об административных правонарушениях в области финансов органов местного самоуправления.

Иное означало бы произвольное осуществление субъектом Российской Федерации нормотворческих полномочий в области законодательства об административных правонарушениях.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 361, 362 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Пермского краевого суда от 24 января 2011 г. оставить без изменения, кассационные жалобы Законодательного Собрания, губернатора Пермского края – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи