



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 33-Г11-17

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

29 июня 2011 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Пирожкова В.Н.,

судей Борисовой Л.В. и Горчаковой Е.В.

при секретаре Птицыной Д.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению прокурора Ленинградской области о признании недействующими отдельных положений областного Закона Ленинградской области от 23 декабря 2010 г. № 84-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» по кассационному представлению прокурора, участвующего в деле, и кассационной жалобе губернатора Ленинградской области на решение Ленинградского областного суда от 14 апреля 2011 г. и дополнительное решение того же суда от 22 апреля 2011 г., которыми постановлено заявление прокурора Ленинградской области удовлетворить частично, признать недействующими абз. 32 ч. 3 и абз. 2 ч. 5 ст. 11 областного Закона Ленинградской области от 23 декабря 2010 г. № 84-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов», а также приложения 59, 109, 63 к областному Закону. В остальной части заявление оставлено без удовлетворения.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., объяснения представителя Законодательного собрания Ленинградской области Ожигина В.Н., возражавшего против отмены судебного акта по доводам кассационного представления, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Кротова В.А., полагавшего решение суда не подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

прокурор Ленинградской области обратился в суд с заявлением о признании недействующими абз. 28 и 32 ч. 3, абз. 2 ч. 5 ст. 11 областного Закона Ленинградской области от 23 декабря 2010 г. № 84-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов», приложений 55, 59, 63, 105, 109 к областному Закону, сославшись на то, что в указанной части региональный нормативный правовой акт противоречит федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Ленинградским областным судом постановлено приведённое выше решение, об отмене которого в части признания недействующим абз. 2 ч. 5 ст. 11 оспариваемого документа и направлении дела в этой части в суд первой инстанции просит в кассационной жалобе губернатор Ленинградской области, ссылаясь на нарушение судом норм материального права.

В кассационном представлении участвующий в деле прокурор просит отменить состоявшиеся по делу судебные постановления в части отказа в удовлетворении заявления, дело передать в областной суд на новое рассмотрение.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационной жалобы и кассационного представления, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации приходит к выводу об отсутствии оснований для отмены судебного акта.

В соответствии со ст. 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. Установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону или другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признаёт нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени.

Установлено, что 23 декабря 2010 г. принят областной Закон Ленинградской области от 23 декабря 2010 г. № 84-оз «Об областном бюджете Ленинградской области на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» (далее – областной Закон), опубликованный в печатном издании «Вестник правительства Ленинградской области» 27 декабря 2010 г., № 102.

В ст. 11 документа разрешены вопросы предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета Ленинградской области.

Абзацем 28 ч. 3 этой статьи областного Закона предусмотрены субвенции бюджетам муниципальных образований на 2011 год на осуществление отдельного государственного полномочия Ленинградской области по обеспечению жильём детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, а также лиц из их числа, не имеющих закреплённого за

ними жилого помещения, после пребывания в образовательном учреждении или в учреждении социального обслуживания, а также в учреждениях всех видов профессионального образования независимо от форм собственности либо по окончании службы в рядах Вооружённых Сил Российской Федерации, либо после возвращения из учреждений, исполняющих наказание в виде лишения свободы (далее – отдельного государственного полномочия области по обеспечению жильём детей-сирот), с распределением согласно приложению 55 в соответствии с Порядком, утверждённым согласно приложению 105.

В приложении 55 к областному Закону утверждены субвенции для каждого бюджета 18 муниципальных образований Ленинградской области на осуществление указанного государственного полномочия Ленинградской области на 2011 год.

Приложением 105 к областному Закону утверждён порядок распределения субвенций бюджетам муниципальных образований на осуществление отдельного государственного полномочия области по обеспечению жильём детей-сирот, которым предусмотрено, что это распределение осуществляется по формуле:

$$Si = Zi \times N \times Kп,$$

где: Si - размер субвенции бюджету i -го муниципального образования;

Zi - средняя цена на рынке жилья в i -м муниципальном образовании стоимости одного квадратного метра общей площади жилья, принятая для расчёта субвенций;

N - норматив общей площади жилого помещения, равный 33 квадратным метрам для одиноко проживающего гражданина;

$Kп$ - расчётное количество приобретаемых в 2011 году жилых помещений для детей-сирот, не имеющих закреплённого за ними жилого помещения;

$$Kп = \frac{S \times Kдi}{\sum Mi(Kдi \times Zi \times N)}$$

где:

S - объём субвенций бюджетам муниципальных образований Ленинградской области, утверждённый областным законом об областном бюджете Ленинградской области на 2011 год на указанные цели;

$Kдi$ - зарегистрированное количество детей-сирот, не имеющих закреплённого за ними жилого помещения.

Отказывая в признании недействующим абз. 28 ч. 3 ст. 11 областного Закона, приложений 55 и 105 к этому Закону, суд правомерно исходил из вывода о том, что в этой части документ не противоречит федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Статьёй 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) определено, что бюджетное законодательство состоит из указанного Кодекса и принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъектов

Российской Федерации, муниципальных правовых актов представительных органов муниципальных образований о местных бюджетах, иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, муниципальных правовых актов, которые не могут противоречить БК РФ.

В силу ч. 4 ст.3 БК РФ органы государственной власти принимают нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах своей компетенции в соответствии с данным Кодексом.

Утверждение и исполнение бюджета субъекта Российской Федерации, установление порядка и условий предоставления межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации, предоставление межбюджетных трансфертов из бюджета субъекта Российской Федерации отнесено ст. 8 БК РФ к бюджетным полномочиям субъекта Российской Федерации.

Статьей 11 БК РФ установлено, что бюджеты субъектов Российской Федерации разрабатываются и утверждаются в форме законов субъектов Российской Федерации.

Согласно ст. 65 БК РФ формирование расходов бюджетов бюджетной системы Российской Федерации осуществляется в соответствии с расходными обязательствами, обусловленными установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, исполнение которых согласно законодательству Российской Федерации, международным и иным договорам и соглашениям должно происходить в очередном финансовом году (очередном финансовом году и плановом периоде) за счёт средств соответствующего бюджета.

В ст. 6 БК РФ, определяющей понятия и термины, применяемые в этом Кодексе, отражено, что расходные обязательства – это обусловленные законом, иным нормативным правовым актом, договором или соглашением обязанности публично-правового образования (Российской Федерации, субъекта Российской Федерации, муниципального образования) или действующего от его имени казённого учреждения предоставить физическому или юридическому лицу, иному публично-правовому образованию, субъекту международного права средства из соответствующего бюджета.

Расходные обязательства субъекта Российской Федерации возникают в соответствии с абз. 5 ч.1 ст.85 БК РФ в результате принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, предусматривающих предоставление из бюджета субъекта Российской Федерации межбюджетных трансфертов в формах и порядке, предусмотренных указанным Кодексом, в том числе субвенций местным бюджетам на исполнение расходных обязательств муниципальных образований в связи с наделением органов местного самоуправления

отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации.

Согласно ст. 140 БК РФ под субвенциями местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации 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. Субвенции местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации распределяются в соответствии с едиными для каждого вида субвенции методиками, утверждаемыми законом субъекта Российской Федерации в соответствии с требованиями указанного Кодекса, между всеми муниципальными образованиями субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия, пропорционально численности населения (отдельных групп населения), потребителей соответствующих государственных (муниципальных) услуг, другим показателям и с учётом нормативов формирования бюджетных ассигнований на исполнение соответствующих обязательств и объективных условий, влияющих на стоимость государственных (муниципальных) услуг в муниципальных образованиях. Использование при распределении субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации показателей, характеризующих собственные доходы местных бюджетов, не допускается.

Распределение субвенций местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации утверждается законом о бюджете субъекта Российской Федерации по каждому муниципальному образованию и виду субвенции.

Статьёй 10.3 областного Закона Ленинградской области от 26 сентября 2002 г. № 36-оз «О бюджетном процессе в Ленинградской области» закреплено, что субвенции местным бюджетам из областного бюджета распределяются между муниципальными образованиями, органы местного самоуправления которых осуществляют переданные им отдельные государственные полномочия в соответствии с единым для каждого вида субвенций порядком, утверждённым областным законом об областном бюджете на очередной финансовый год, пропорционально численности соответствующих потребителей бюджетных услуг (населения, отдельных групп населения, лиц, имеющих право на получение трансфертов населению, и др.) с учётом объективных условий, влияющих на стоимость бюджетных услуг (объёма выплат).

Установлено, что областным Законом Ленинградской области от 6 июня 2008 г. № 46-оз «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области отдельными государственными полномочиями Ленинградской области по опеке и

попечительству, социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в Ленинградской области» (п. 5 ст. 2), принятым в соответствии с требованиями подп. 24.2 п. 2 и п. 6 ст. 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» (далее – Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ), ст.19 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ), органы местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области наделены отдельными государственными полномочиями области по обеспечению жильём детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей.

Сопоставив абз. 28 ч.3 ст. 11 оспариваемого областного Закона с положениями БК РФ, суд правильно указал на то, что распределение субвенций бюджетам муниципальных образований указанному Кодексу не противоречит.

Как установлено областным судом, по существу требования прокурора о признании недействующей приведённой нормы регионального акта сводятся к тому, что актом о бюджете предусмотрен недостаточный размер денежных средств на обеспечение жилыми помещениями детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, что не позволяет обеспечить жильём всех нуждающихся граждан указанной категории. При этом прокурором не оспаривается объём субвенций бюджетам муниципальных образований области, предусмотренный на эти цели и утверждённый в приложении 20 к областному Закону.

При таких обстоятельствах суд не имел оснований для вывода о несоответствии абз. 28 ч. 3 ст. 11 оспариваемого нормативного правового акта федеральному законодательству, имеющему большую юридическую силу.

Доводы прокурора, изложенные в кассационном представлении, являлись предметом проверки суда первой инстанции и обоснованно по мотивам, приведённым в решении, были отвергнуты. Оснований не согласиться с выводами областного суда Судебная коллегия не имеет.

Абзацем 2 ч. 5 ст. 11 оспариваемого документа утверждено распределение субсидий бюджетам муниципальных образований Ленинградской области на 2011 год на питание обучающихся в общеобразовательных учреждениях, расположенных на территории Ленинградской области, с распределением согласно приложению 63. Установлено, что распределение и расходование указанных средств осуществляется в соответствии с Порядком, утверждённым согласно приложению 110.

В приложении 63 к областному закону утверждены субсидии бюджетам муниципальных образований на питание обучающихся в

общеобразовательных учреждениях, расположенных на территории Ленинградской области, на 2011 год.

Признавая недействующими указанные положения оспариваемого акта и приложения к нему, областной суд правомерно исходил из того, что обеспечение питанием обучающихся в общеобразовательных учреждениях не относится к вопросам местного значения, следовательно, не является расходным обязательством муниципальных образований и не может софинансироваться путём предоставления субсидий из бюджета субъекта Российской Федерации.

В соответствии со ст. 139 БК РФ под субсидиями местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации понимаются согласно межбюджетные трансферты, предоставляемые бюджетам муниципальных образований в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Статьёй 10.4 областного Закона «О бюджетном процессе в Ленинградской области» закреплено, что субсидии из областного бюджета предоставляются бюджетам муниципальных образований Ленинградской области в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения.

Полномочия органов местного самоуправления муниципальных районов и городских округов в сфере образования приведены в ст. 31 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании» (далее – Закон РФ «Об образовании»). К этим полномочиям в числе других относится организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам, за исключением полномочий по финансовому обеспечению образовательного процесса, отнесённых к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации (п. 1 ч. 1 ст. 31).

Статьи 15 и 16 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ также называют вопросы местного значения муниципальных районов и городских округов, к числу которых не относится обеспечение питанием обучающихся в общеобразовательных учреждениях.

Перечень вопросов местного значения не может быть изменён иначе как путём внесения изменений и дополнений в указанный Федеральный закон (ст. 18).

Нельзя согласиться с доводом жалобы губернатора Ленинградской области о том, что не является расходным обязательством данного субъекта Российской Федерации обеспечение питанием обучающихся в общеобразовательных учреждениях, расположенных на территории области.

Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере образования отражены в ст. 29 Закона РФ «Об

образовании». Исходя из положений п. 1 этой статьи действительно не является обязанностью указанного публично-правового образования обеспечение питанием обучающихся в общеобразовательных учреждениях. Однако п. 2 ст. 29 специально предусмотрено право органов государственной власти субъекта Российской Федерации дополнительно финансировать мероприятия по организации питания в муниципальных образовательных учреждениях.

Содержание п. 1 ст. 29 Закона РФ «Об образовании» в полной мере корреспондируется с положениями подп. 13 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

Вместе с тем подп. 24 п. 2 ст. 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ решение вопросов социальной поддержки семей, имеющих детей, относит к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета).

Как установлено судом, в Ленинградской области принят и действует областной Закон от 30 июня 2006 г. № 46-оз «Об организации питания обучающихся в отдельных образовательных учреждениях, расположенных на территории Ленинградской области», предусматривающий предоставление бесплатного питания обучающимся в образовательных учреждениях на территории области (ст. 2). Денежные средства на финансирование этих расходов ежегодно предусматриваются в областном бюджете Ленинградской области (ст. 4). Средства на организацию бесплатного питания в муниципальных и негосударственных общеобразовательных учреждениях передаются в виде субвенций бюджетам муниципальных районов и городского округа.

С учётом изложенного обеспечение питанием обучающихся в общеобразовательных учреждениях, расположенных на территории Ленинградской области, является расходным обязательством указанного публично-правового образования.

В связи с этим предоставление межбюджетных трансфертов в виде субсидий на питание обучающихся в общеобразовательных учреждениях из бюджета Ленинградской области местным бюджетам осуществлено в нарушение приведённых выше норм федерального законодательства.

Кроме того, согласно приказу Министерства образования и науки Российской Федерации от 10 мая 2011 г. № 1605 Ленинградская область признана одним из победителей конкурсного отбора субъектов Российской Федерации для реализации экспериментального проекта по совершенствованию организации питания обучающихся в государственных общеобразовательных учреждениях субъекта Российской Федерации и муниципальных общеобразовательных учреждениях с предоставлением в 2011 году на указанные цели субсидий в размере 7 млн. руб.

Другие доводы губернатора Ленинградской области, приведённые им в кассационной жалобе, не содержат предусмотренных законом оснований для отмены решения суда в кассационном порядке (ст.362 ГПК РФ).

Что касается решения суда о признании недействующими абз. 32 ч. 3 ст. 11 областного Закона и приложений 59 и 109 к этому Закону, то оно сторонами по данному делу не обжалуется

В соответствии с ч. 1 ст. 347 ГПК РФ суд кассационной инстанции проверяет законность и обоснованность судебного акта исходя из доводов, изложенных в кассационной жалобе, представлении и возражениях относительно жалобы, представления.

Руководствуясь ст. 360, п. 1 ст. 361 ГПК РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Ленинградского областного суда от 14 апреля 2011 г. оставить без изменения, кассационное представление прокурора и кассационную жалобу губернатора Ленинградской области – без удовлетворения.

Председательствующий
Судьи

