



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 44-Г11-38

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

26 октября 2011 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе

председательствующего Хаменкова В.Б.,

судей Калининой Л.А., Ерёменко Т.И.

при секретаре Аверине А.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании дело по кассационным жалобам Законодательного Собрания и Губернатора Пермского края на решение Пермского краевого суда от 16 августа 2011 г., которым удовлетворено заявление первого заместителя прокурора Пермского края о признании недействующими со дня вступления решения суда в законную силу приложений 7 и 8, утверждённых статьёй 9, а также приложений 9 и 10, утвержденных статьёй 10 Закона Пермского края от 16 декабря 2010 г. № 726-ПК «О бюджете Пермского края на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов» в части, предусматривающей распределение субсидий из бюджета Пермского края на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов автономным учреждениям в порядке исполнения расходных обязательств, включающих:

- содержание автомобильных дорог и искусственных сооружений на них (Рз, ПР 0409, ЦСР 3150100, ВР 002);

- строительство и модернизацию автомобильных дорог общего пользования, в том числе дорог в поселениях (за исключением автомобильных дорог федерального значения), за счёт средств краевого бюджета (Рз, ПР 0409, ЦСР 3150203, ВР 002);

- текущий ремонт автомобильных дорог и искусственных сооружений на них (Рз, ПР 0409, ЦСР 3150400, ВР 002);

- капитальный ремонт автомобильных дорог и искусственных сооружений на них (Рз, ПР 0409, ЦСР 3150500, ВР 002);

- научно-исследовательские и внедренческие работы по вопросам содержания, ремонта, реконструкции и строительства дорог и сооружений на них (Рз, ПР 0409, ЦСР 3150600, ВР 002);

- предоставление услуги по осуществлению функций оперативного управления автомобильными дорогами общего пользования и сооружениями на них и обеспечению функций заказчика-застройщика при строительстве, ремонте и содержании дорог, мостов и других дорожных объектов (Рз, ПР 0409, ЦСР 3160001, ВР 002).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Калининой Л.А., объяснения представителя Губернатора Пермского края Подлuzской И.Н., поддержавшей доводы кассационных жалоб, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение отмене в части, Судебная коллегия

у с т а н о в и л а:

согласно статьям 9 и 10 Закона Пермского края (в редакции от 31 мая 2011 г. № 776-ПК) "О бюджете Пермского края на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов" № 726-ПК утверждено в пределах общего объема расходов краевого бюджета, установленных статьями 1 и 2 настоящего Закона, распределение бюджетных ассигнований по разделам и подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджета на 2011 год согласно приложению 7 к настоящему Закону, на 2012-2013 годы согласно приложению 8 к настоящему Закону;

утверждена ведомственная структура расходов краевого бюджета на 2011 год согласно приложению 9 к Закону, на 2012-2013 годы согласно приложению 10 к Закону.

В приложении 7 «Распределение бюджетных ассигнований на 2011 год по разделам и подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджета» и в приложении 9 «Ведомственная структура расходов бюджета на 2011 год» предусмотрены расходы в виде субсидий автономным учреждениям:

- на содержание автомобильных дорог и искусственных сооружений на них в общей сумме 1 229 987, 5 тыс. руб. (код раздела, код подраздела расходов бюджета (далее по тексту - Рз, ПР) - 0409, код классификации целевых статей расходов бюджета (далее по тексту - ЦСР) - 3150100, код классификации видов расходов бюджета (далее по тексту - ВР 002);

- строительство и модернизацию автомобильных дорог общего пользования, в том числе дорог в поселениях (за исключением автомобильных дорог федерального значения), за счет средств краевого бюджета в сумме 1 128 183, 5 тыс. руб. (Рз, ПР 0409, ЦСР 3150203, ВР 002);

- текущий ремонт автомобильных дорог и искусственных сооружений на них в сумме 1 521 043, 5 тыс. руб. (Рз, ПР 0409, ЦСР 3150400, ВР 002);

- капитальный ремонт автомобильных дорог и искусственных сооружений на них в сумме 734 967, 4 тыс. руб. (Рз, ПР 0409, ЦСР 3150500, ВР 002);

- научно-исследовательские и внедренческие работы по вопросам содержания, ремонта, реконструкции и строительства дорог и сооружений на них в сумме 607, 0 тыс. руб. (Рз, ПР 0409, ЦСР 3150600, ВР 002);

- предоставление услуги по осуществлению функций оперативного управления автомобильными дорогами общего пользования и сооружениями на них и обеспечению функций заказчика-застройщика при строительстве, ремонте и содержании дорог, мостов и других дорожных объектов на сумму 66 889, 7 тыс. руб. (Рз, ПР 0409, ЦСР 3160001, ВР 002).

В приложении 8 «Распределение бюджетных ассигнований на 2012-2013 годы по разделам и подразделам, целевым статьям и видам расходов классификации расходов бюджета» и в приложении 10 «Ведомственная структура расходов бюджета на 2012-2013 годы» предусмотрены расходы в виде субсидий автономным учреждениям:

- на содержание автомобильных дорог и искусственных сооружений на них на 2012 год в сумме 1 126 425, 3 тыс. руб., на 2013 год - 1 139 816, 1 тыс. руб. (Рз, ПР 0409, ЦСР 3150100, ВР 002);

- строительство и модернизацию автомобильных дорог общего пользования, в том числе дорог в поселениях (за исключением автомобильных дорог федерального значения), за счет средств краевого бюджета на 2012 год в сумме 838 319, 9 тыс. руб., на 2013 год - 1996 949, 3 тыс. руб. (Рз ПР 0409, ЦСР 3150203, ВР 002);

- текущий ремонт автомобильных дорог и искусственных сооружений на них на 2012 год в сумме 572 157, 9 тыс. руб., на 2013 год - 581 576, 4 тыс. руб. (Рз, ПР 0409, ЦСР 3150400, ВР 002);

- капитальный ремонт автомобильных дорог и искусственных сооружений на них на 2012 год в сумме 1 449 467, 4 тыс. руб., на 2013 год - 1 377 223, 7 тыс. руб. (Рз, ПР 0409, ЦСР 3150500, ВР 002);

- научно-исследовательские и внедренческие работы по вопросам содержания, ремонта, реконструкции и строительства дорог и сооружений на них на 2012 год в сумме 580, 0 тыс. руб., на 2013 год - 610, 0 тыс. руб. (Рз, ПР 0409, ЦСР 3150600, ВР 002);

- предоставление услуги по осуществлению функций оперативного управления автомобильными дорогами общего пользования и сооружениями на них и обеспечению функций заказчика-застройщика при строительстве, ремонте и содержании дорог, мостов и других дорожных объектов на 2012 год в сумме 68 477, 5 тыс. руб., на 2013 год - 68864,8 тыс. руб. (Рз, ПР 0409, ЦСР 3160001, ВР 002).

Первый заместитель прокурора Пермского края обратился в суд с заявлением о признании недействующими приложений 7 и 8, утвержденных статьёй 9, а также приложений 9 и 10, утвержденных статьёй 10 названного Закона о бюджете Пермского края в части, предусматривающей распределение субсидий из бюджета Пермского края на 2011 год и плановый период 2012 и 2013 годов автономным учреждениям в порядке исполнения расходных обязательств, включающих:

- содержание автомобильных дорог и искусственных сооружений на них (Рз, ПР 0409, ЦСР 3150100, ВР 002);

- строительство и модернизацию автомобильных дорог общего пользования, в том числе дорог в поселениях (за исключением автомобильных дорог федерального значения), за счет средств краевого бюджета (Рз, ПР 0409, ЦСР 3150203, ВР 002);

- текущий ремонт автомобильных дорог и искусственных сооружений на них (Рз, ПР 0409, ЦСР 3150400, ВР 002);

- капитальный ремонт автомобильных дорог и искусственных сооружений на них (Рз, ПР 0409, ЦСР 3150500, ВР 002);

- научно-исследовательские и внедренческие работы по вопросам содержания, ремонта, реконструкции и строительства дорог и сооружений на них (Рз, ПР 0409, ЦСР 3150600, ВР 002);

- предоставление услуги по осуществлению функций оперативного управления автомобильными дорогами общего пользования и сооружениями на них и обеспечению функций заказчика-застройщика при строительстве, ремонте и содержании дорог, мостов и других дорожных объектов (Рз, ПР 0409, ЦСР 3160001, ВР 002).

В обоснование заявления прокурор ссыался на противоречие оспариваемых положений статьям 69.1, 69.2, пункту 1 статьи 78.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации; части 1 статьи 2, частям 1 - 2, 2.1, 4 и 6 статьи 4 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях»; части 14 статьи 31 Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений», указывая на то, что расходы бюджета Пермского края, направленные на содержание автомобильных дорог и искусственных сооружений на них, строительство и модернизацию автомобильных дорог общего пользования, в том числе дорог в поселениях, текущий и капитальный ремонт автомобильных дорог и искусственных сооружений на них, научно-исследовательские и внедренческие работы по вопросам содержания, ремонта, реконструкции и строительства дорог и сооружений на них, осуществление функций оперативного управления автомобильными дорогами общего пользования и сооружениями на них, а также обеспечение функций заказчика-застройщика при строительстве, ремонте и содержании дорог, мостов и других дорожных объектов, удовлетворяют потребностям неограниченного круга лиц, пользующихся дорогами общего пользования Пермского края. В рамках государственного задания, выдаваемого автономным учреждениям для удовлетворения потребностей категорий физических и (или) юридических лиц, являющихся потребителями соответствующих услуг, предоставляемых этими учреждениями, расходование бюджетных средств, обеспечивающих развитие дорожного хозяйства в целом, федеральным законодательством не допускается.

Прокурор считал, что управление дорожным хозяйством Пермского края и осуществление деятельности в отношении автомобильных дорог

регионального или межмуниципального значения, включая выполнение функций государственного заказчика по капитальному строительству, ремонту и обслуживанию автомобильных дорог общего пользования на территории Пермского края, относится к функциям Министерства транспорта Пермского края как органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Данные функции не могут дублироваться или заменяться деятельностью автономных учреждений, осуществляемой в иных сферах правоотношений, предусмотренных частью 1 статьи 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях».

Законодательное Собрание и Губернатор Пермского края с заявлением прокурора не согласились.

Решением Пермского краевого суда от 16 августа 2011 г. заявление первого заместителя прокурора Пермского края удовлетворено в полном объеме.

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

Изучив доводы кассационных жалоб, проверив материалы дела, Судебная коллегия находит решение подлежащим отмене в той части, в которой признаны недействующими оспариваемые приложения 7 и 9 к Закону Пермского края от 16 декабря № 726-ПК «О бюджете Пермского края на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов», а в той части, в которой признаны недействующими приложения 8 и 10 данного Закона Пермского края, - оставить без изменения по следующим основаниям.

Органы государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивают сбалансированность бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации и соблюдение установленных федеральными законами и нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации требований к регулированию бюджетных правоотношений, осуществлению бюджетного процесса, размерам дефицита бюджета, размеру и составу государственного долга субъекта Российской Федерации, исполнению бюджетных и долговых обязательств субъекта Российской Федерации. Формирование, утверждение, исполнение бюджета субъекта Российской Федерации и контроль за его исполнением осуществляются органами государственной власти субъекта Российской Федерации самостоятельно с соблюдением требований, установленных Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации») и Бюджетным кодексом Российской Федерации, а также принятыми в соответствии с ними законами субъекта Российской Федерации (пункты 1 – 3 статьи 26.13 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

В бюджетах бюджетной системы Российской Федерации бюджетным и автономным учреждениям на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием ими в соответствии с государственным (муниципальным) заданием государственных (муниципальных) услуг (выполнением работ) предусматриваются субсидии. Из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации могут предоставляться субсидии бюджетным и автономным учреждениям на иные цели (пункт 1 статьи 78.1 Бюджетного Кодекса Российской Федерации (в редакции Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ)).

Согласно частям 1 и 3.12 статьи 2, а также частям 1 – 2, 4, 6 – 7 статьи 4 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ (в редакции Федеральных законов от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ, от 14 июня 2011 г. № 142-ФЗ, от 18 июля 2011 г. № 239-ФЗ «Об автономных учреждениях») автономным учреждением признается некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, средств массовой информации, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах в случаях, установленных федеральными законами (в том числе при проведении мероприятий по работе с детьми и молодежью в указанных сферах); автономные учреждения осуществляют в порядке, установленном Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования, полномочия соответственно федерального органа государственной власти (государственного органа), исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, органа местного самоуправления по исполнению публичных обязательств перед физическими лицами, подлежащих исполнению в денежной форме; основной деятельностью автономного учреждения признаётся деятельность, непосредственно направленная на достижение целей, ради которых автономное учреждение создано; государственное (муниципальное) задание для автономного учреждения формируется и утверждается учредителем в соответствии с видами деятельности, отнесёнными его уставом к основной деятельности; автономное учреждение осуществляет в соответствии с государственным (муниципальным) заданием и (или) обязательствами перед страховщиком по обязательному социальному страхованию деятельность, связанную с выполнением работ, оказанием услуг; финансовое обеспечение указанной в частях 1 и 2 статьи 4 деятельности осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации и иных не запрещённых федеральными законами источников; кроме указанных в части 2 статьи 4 государственного (муниципального) задания и обязательств, автономное учреждение по своему усмотрению вправе выполнять работы, оказывать

услуги, относящиеся к его основной деятельности, для граждан и юридических лиц за плату и на одинаковых при оказании однородных услуг условиях в порядке, установленном федеральными законами; автономное учреждение вправе осуществлять иные виды деятельности лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых оно создано, и соответствующую этим целям, при условии, что такая деятельность указана в его учредительных документах (уставе).

В соответствии с частями 14 и 14.1 статьи 31 Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ (в редакции Федерального закона от 18 июля 2011г. №239-ФЗ) «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» автономные учреждения, созданные (в том числе путем изменения типа) для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах, не предусмотренных частью 1 статьи 2 Федерального закона от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях» и другими федеральными законами для автономных учреждений, в отношении которых до 1 января 2012 г. не принято решение о реорганизации, ликвидации или об изменении их типа, приобретают статус бюджетного учреждения с 1 января 2012 г. без принятия дополнительных решений об изменении их типа, если иное не предусмотрено федеральными законами. Полномочия наблюдательных советов таких учреждений прекращаются с 1 января 2012 г. Органам государственной власти (государственным органам), органам местного самоуправления, осуществляющим функции и полномочия учредителей учреждений, указанных в части 14 данной статьи, до 1 февраля 2012 г. предписано обеспечить внесение в их уставы изменения.

В силу пунктов 1, 2 и 6 статьи 9.2 Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (в редакции Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ) «О некоммерческих организациях» бюджетным учреждением признаётся некоммерческая организация, созданная Российской Федерацией, субъектом Российской Федерации или муниципальным образованием для выполнения работ, оказания услуг в целях обеспечения реализации предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий соответственно органов государственной власти (государственных органов) или органов местного самоуправления в сферах науки, образования, здравоохранения, культуры, социальной защиты, занятости населения, физической культуры и спорта, а также в иных сферах; бюджетное учреждение осуществляет свою деятельность в соответствии с предметом и целями деятельности, определенными в соответствии с федеральными законами, иными нормативными правовыми актами, муниципальными правовыми актами и уставом; финансовое обеспечение выполнения государственного (муниципального) задания бюджетным учреждением осуществляется в виде субсидий из соответствующего бюджета бюджетной системы Российской Федерации.

Поскольку из оспариваемых норм усматривается, что бюджет Пермского края на 2012 и 2013 годы сформирован без учёта поименованных предписаний федерального законодателя для автономных учреждений об обязательности изменения их организационно-правовой формы, вывод суда о том, что распределение субсидий из бюджета Пермского края на плановый период 2012 и 2013 годов автономным учреждениям в рамках исполнения расходных обязательств, включающих содержание, строительство и модернизацию, текущий и капитальный ремонт, реконструкцию автомобильных дорог и искусственных сооружений на них, мостов и других дорожных объектов, а также оперативное управление данным имуществом, не основано на нормах федерального законодательства, является правильным.

Иное означало бы планирование в бюджете края соответствующих расходных обязательств на будущее время при отсутствии надлежащего получателя бюджетных средств и, как следствие, умаление принципов адресности и целевого характера бюджетных средств и подведомственности расходов (статьи 38 и 39 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Напротив, аналогичный вывод суда о незаконности распределения автономному учреждению Пермского края субсидий из бюджета Пермского края на 2011 год на содержание автомобильных дорог и искусственных сооружений на них, строительство и модернизацию автомобильных дорог общего пользования, в том числе дорог в поселениях, текущий и капитальный ремонт автомобильных дорог и искусственных сооружений на них, научно-исследовательские и внедренческие работы по вопросам содержания, ремонта, реконструкции и строительства дорог и сооружений на них, осуществление функций оперативного управления автомобильными дорогами общего пользования и сооружениями на них, а также обеспечение функций заказчика-застройщика при строительстве, ремонте и содержании дорог, мостов и других дорожных объектов, Судебная коллегия считает преждевременным.

Федеральный законодатель счёл целесообразным продлить срок реорганизации, ликвидации или изменения типа автономных учреждений до 1 января 2012 г. а потому до истечения указанной даты соответствующие автономные учреждения не лишены возможности на получение запланированных субсидий из краевого бюджета.

Очевидно, что при таких обстоятельствах у суда нет оснований вести речь о незаконности распределения автономному учреждению Пермского края субсидий из регионального бюджета на 2011 год.

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

о п р е д е л и л а:

решение Пермского областного суда от 16 августа 2011 г. в той части, в которой признаны недействующими оспариваемые приложения 7 и 9 Закона Пермского края от 16 декабря № 726-ПК «О бюджете Пермского края на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов», отменить, вынести в этой части новое решение, которым прокурору отказать в удовлетворении заявления о

признании недействующими приложений 7 и 9 Закона Пермского края от 16 декабря № 726-ПК «О бюджете Пермского края на 2011 год и на плановый период 2012 и 2013 годов». В остальной части данное решение оставить без изменения, кассационные жалобы Законодательного Собрания и Губернатора Пермского края – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи