

4



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 41-АПГ12-13

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

21 ноября 2012 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Борисовой Л.В. и Ксенофонтовой О.А.
при секретаре Аверине А.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское по заявлению прокурора Ростовской области о признании недействующим (в части) постановления правительства Ростовской области от 30 ноября 2011 г. № 178 «О внесении изменений в постановление администрации Ростовской области от 13 ноября 2009 г. № 600» по апелляционной жалобе министерства финансов Ростовской области на решение Ростовского областного суда от 10 августа 2012 г., которым заявление прокурора удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., объяснения представителей министерства финансов Ростовской области Дейлидович С.В., правительства Ростовской области – Ковальчук Н.Н., поддержавших доводы апелляционной жалобы, заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Селяниной Н.Я., полагавшей решение суда не подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

30 ноября 2011 г. правительством Ростовской области принято постановление № 178 «О внесении изменений в постановление администрации Ростовской области от 13 ноября 2009 г. № 600», официально опубликованное в печатном издании «Собрание правовых актов Ростовской области», 2011 г., № 11, ч. 1 ст. 1947.

Прокурор Ростовской области обратился в суд с заявлением о признании недействующим (в части) приложения к названному нормативному правовому акту:

1) в части включения в название подпрограммы «Переселение граждан из жилищного фонда, признанного непригодным для проживания, аварийным, подлежащим сносу, и ветхого жилищного фонда, признанного непригодным для проживания по критериям безопасности в результате ведения горных работ, в Ростовской области» слов «и ветхого жилищного фонда, признанного непригодным для проживания по критериям безопасности в результате ведения горных работ»:

– в разделе «Паспорт Областной долгосрочной целевой программы «Развитие жилищного строительства в Ростовской области на 2010-2015 годы» в подразделах «Структура Программы, перечень программ, основных направлений и мероприятий», «Ожидаемые конечные результаты реализации программы»;

- в п. 6 раздела 3 «Система программных мероприятий, в том числе ресурсное обеспечение программы, с перечнем мероприятий с разбивкой по годам, источникам и направлениям финансирования»;

- в п. 6 приложения № 8 к Областной долгосрочной целевой программе «Развитие жилищного строительства в Ростовской области на 2010-2015 годы»;

- в п. 6 приложения № 9 к Областной долгосрочной целевой программе «Развитие жилищного строительства в Ростовской области на 2010-2015 годы»;

- в п. 6 приложения № 10 к Областной долгосрочной целевой программе «Развитие жилищного строительства в Ростовской области на 2010-2015 годы»;

2) в разделе «Паспорт Областной долгосрочной целевой программы «Развитие жилищного строительства в Ростовской области на 2010-2015 годы»:

- в подразделе «Основные задачи программы» абз. 12 в части слов «содействие гражданам, переселяемым из ветхого жилищного фонда, ставшего в результате ведения горных работ на ликвидируемых угольных (сланцевых) шахтах непригодным для проживания по критериям безопасности, в приобретении (строительстве) жилья взамен сносимого»;

- в подразделе «Ожидаемые конечные результаты реализации программы» абз. 17 в части слов «будет оказано содействие более 3200 семьям, переселяемым из ветхого жилищного фонда, ставшего в результате ведения горных работ на ликвидируемых угольных (сланцевых) шахтах непригодным для проживания по критериям безопасности, в приобретении (строительстве) жилья взамен сносимого, приобретено 129,4 тыс. кв. м»;

- в подразделе «Основные цели и задачи, сроки и этапы реализации программы, а также целевые показатели» абз. 14 в части слов «содействие гражданам, переселяемым из ветхого жилищного фонда, ставшего в

результате ведения горных работ на ликвидируемых угольных (сланцевых) шахтах непригодным для проживания по критериям безопасности, в приобретении (строительстве) жилья взамен сносимого»;

3) в разделе 3 «Система программных мероприятий, в том числе ресурсное обеспечение программы, с перечнем мероприятий с разбивкой по годам, источникам и направлениям финансирования» в п. 6 «Подпрограмма «Переселение граждан из жилищного фонда, признанного непригодным для проживания, аварийным, подлежащим сносу, и ветхого жилищного фонда, признанного непригодным для проживания по критериям безопасности в результате ведения горных работ, в Ростовской области»:

- абзац 16 в части слов «содействие гражданам, переселяемым из ветхого жилищного фонда, ставшего в результате ведения горных работ на ликвидируемых угольных (сланцевых) шахтах непригодным для проживания по критериям безопасности, в приобретении (строительстве) жилья взамен сносимого»;

- абзац 33 в части слов «содействие гражданам, переселяемым из ветхого жилищного фонда, ставшего в результате ведения горных работ на ликвидируемых угольных (сланцевых) шахтах непригодным для проживания по критериям безопасности, в приобретении (строительстве) жилья взамен сносимого за счёт межбюджетных трансфертов из федерального бюджета осуществляется в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июля 2005 г. № 428 «О порядке предоставления межбюджетных трансфертов на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтёрских городов и поселков»;

4) подпункты 6.4, 6.4.1 п. 6 и сноску <*> в приложении № 8 к Областной долгосрочной целевой программе «Развитие жилищного строительства в Ростовской области на 2010-2015 годы»;

5) подпункт 6.3 п. 6 в приложении № 9 к Областной долгосрочной целевой программе «Развитие жилищного строительства в Ростовской области на 2010-2015 годы»;

6) строку «Федеральный бюджет <*>» п. 6 и сноску <*> в приложении № 10 к Областной долгосрочной целевой программе «Развитие жилищного строительства в Ростовской области на 2010-2015 годы»;

7) приложение № 22 «Распределение субсидий, выделяемых из федерального бюджета в 2012-2015 годах на переселение граждан из ветхого жилищного фонда, признанного непригодным для проживания по критериям безопасности в результате ведения горных работ, по муниципальным образованиям» к Областной долгосрочной целевой программе «Развитие жилищного строительства в Ростовской области на 2010-2015 годы».

В обоснование заявления указал, что финансирование расходов на переселение граждан осуществляется только за счёт средств федерального бюджета в виде межбюджетных трансфертов, средства областного бюджета в данном случае не используются, субъект Российской Федерации не вправе самостоятельно распоряжаться межбюджетными трансфертами.

Ростовским областным судом постановлено приведённое выше решение, об отмене которого и принятии нового судебного акта об отказе в удовлетворении заявления просит в апелляционной жалобе министерство финансов Ростовской области, указывая на несоответствие выводов суда, изложенных в решении, обстоятельствам дела.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации пришла к выводу об отсутствии оснований для отмены или изменения решения суда в апелляционном порядке.

Федеральным законом от 20 июня 1996 г. №81-ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» (с последующими изменениями) предусмотрена реструктуризация угольной промышленности, включающая комплекс мероприятий по перестройке производственной базы организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев) в целях создания эффективно функционирующих организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев), обеспечению социальной защиты и занятости высвобождаемых при реструктуризации угольной промышленности работников.

Составной частью этого комплекса мероприятий, как следует из ст. 1 названного Федерального закона, являются социальные обязательства, представляющие собой обязательства государства и (или) организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев) перед работниками, уволенными в связи с ликвидацией организаций по добыче угля (горючих сланцев), сокращением численности или штата работников этих организаций в период реструктуризации угольной промышленности, и другими категориями лиц (членами семей погибших (умерших) работников организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев) и подразделений военизированных аварийно-спасательных частей, пенсионерами и инвалидами, работавшими в этих организациях) в части обеспечения социальных гарантий, предусмотренных названным Федеральным законом, Трудовым кодексом Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами Российской Федерации.

На основании ст. 2 этого же федерального акта законодательство об особенностях социальной защиты работников организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев) в целях создания эффективно функционирующих организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев) основывается на Конституции Российской Федерации, Гражданском кодексе Российской Федерации и состоит из данного Федерального закона и принимаемых в соответствии с ним законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

В ст. 5 указанного Федерального закона отражено, что финансирование мероприятий по реструктуризации угольной промышленности осуществляется за счёт средств федерального бюджета в

соответствии с настоящим законом, федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, а также собственных средств организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев). Перечень мероприятий по реструктуризации угольной промышленности и порядок их финансирования определяются Правительством Российской Федерации.

Федеральным законом от 30 ноября 2011 г. № 371-ФЗ «О федеральном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов» предусмотрены денежные средства на реализацию программ местного развития и обеспечения занятости для шахтёрских городов и посёлков. Согласно таблице 7 приложения 28 к упомянутому акту на указанные цели выделено для Ростовской области 667 816,9 тыс. рублей.

Согласно перечню мероприятий по реструктуризации угольной промышленности (подп. «а» и «б» п. 8), утверждённому постановлением Правительства Российской Федерации от 24 декабря 2004 г. № 840 (с последующими изменениями), реализация программ местного развития и обеспечения занятости населения шахтёрских городов и посёлков включает в себя в том числе снос ветхого жилищного фонда, ставшего в результате ведения горных работ на ликвидируемых угольных (сланцевых) шахтах непригодным для проживания по критериям безопасности, а также содействие гражданам в приобретении (строительстве) жилья взамен сносимого ветхого жилья, ставшего в результате ведения горных работ на ликвидируемых угольных (сланцевых) шахтах непригодным для проживания по критериям безопасности.

В соответствии с правилами предоставления межбюджетных трансфертов на реализацию программ местного развития и обеспечение занятости для шахтёрских городов и посёлков, утверждёнными постановлением Правительства Российской Федерации от 13 июля 2005 г. № 428, предоставление из федерального бюджета межбюджетных трансфертов на указанные цели осуществляется Министерством энергетики Российской Федерации на основании свободной бюджетной росписи в пределах утверждённых в установленном порядке лимитов бюджетных обязательств. Контроль за расходованием этих денежных средств осуществляются упомянутым министерством, а также Федеральной службой финансово-бюджетного надзора.

Распоряжением Правительства Российской Федерации от 24 января 2012 г. № 14-р утверждена Долгосрочная программа развития угольной промышленности России на период до 2030 года. В паспорте программы в качестве ответственного исполнителя названо Министерство энергетики Российской Федерации.

Статьёй 26.3.1 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)

названным государственным органам предоставлено право устанавливать за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации дополнительные меры социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

Законодательным Собранием Ростовской области не принято каких-либо актов по вопросу установления за счёт средств бюджета этого субъекта Российской Федерации иных дополнительных мер социальной поддержки работникам организаций угольной промышленности.

Согласно ст. 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации (далее – БК РФ) долгосрочные целевые программы (подпрограммы), реализуемые за счёт средств федерального бюджета, бюджета субъекта Российской Федерации, местного бюджета, утверждаются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования. Сроки реализации долгосрочных целевых программ определяются соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией муниципального образования.

Исходя из требований п. 4 ст. 3 БК РФ органы государственной власти субъектов Российской Федерации должны принимать нормативные правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения, в пределах своей компетенции в соответствии с указанным Кодексом.

Проанализировав приведённые выше федеральные нормы и установив, что при принятии оспариваемого акта программированию фактически подвергнуты средства федерального бюджета, суд пришёл к правильному выводу о превышении правительством Ростовской области компетенции, предоставленной ему действующим законодательством.

Согласно ч. 2 ст. 253 ГПК РФ, установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо 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.

Поскольку судом правильно определены обстоятельства, имеющие значение для дела, и применён закон, подлежащий применению к спорному правоотношению, решение суда является законным и обоснованным.

При рассмотрении дела судом не допущено нарушений норм материального и процессуального права, предусмотренных законом в качестве оснований для отмены решения.

Несостоятельными являются ссылки в апелляционной жалобе на соответствие оспариваемого акта положениям ст. 8 и 179 БК РФ, ст. 22 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184 – ФЗ. В законодательстве

Российской Федерации не содержится норм, предоставляющих субъектам Российской Федерации право утверждать областные долгосрочные целевые программы исключительно за счёт средств федерального бюджета.

Также не имеет правового значения и утверждение министерства финансов Ростовской области о соблюдении порядка принятия решения о разработке областных долгосрочных целевых программ, их формирования и реализации, утверждённого постановлением Администрации Ростовской области от 31 марта 2009 г. № 146. Упомянутый документ не относится к актам более высокой юридической силы.

В силу изложенного, руководствуясь ст. 328 ГПК РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Ростовского областного суда от 10 августа 2012 г. оставить без изменения, апелляционную жалобу министерства финансов Ростовской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

