



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

№ 44-АПГ13-7

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

г. Москва

26 июня 2013 г.

Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации в составе
председательствующего Хаменкова В.Б.,
судей Борисовой Л.В. и Ерёменко Т.И.
при секретаре Строилове А.М.

рассмотрела в открытом судебном заседании гражданское дело по заявлению исполняющего обязанности прокурора Пермского края о признании недействующими абз. второго, третьего, четвёртого, пятого, шестого и седьмого ч. 1 ст. 47 Закона Пермского края от 12 октября 2007 г. № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае» по апелляционной жалобе губернатора Пермского края на решение Пермского краевого суда от 6 февраля 2013 г., которым заявление удовлетворено.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Борисовой Л.В., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Гончаровой Н.Ю., полагавшей решение суда подлежащим отмене, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

установила:

20 сентября 2007 г. Законодательным Собранием Пермского края принят Закон Пермского края от 12 октября 2007 г. № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае» (далее – Закон Пермского края).

Частью 1 ст. 47 этого закона установлено, что губернатор Пермского края (Правительство Пермского края) представляет в Законодательное Собрание Пермского края проекты законов о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете Пермского края по всем вопросам, являющимся предметом правового регулирования закона о бюджете Пермского края.

Другие субъекты права законодательной инициативы могут вносить проекты законов о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете Пермского края по любому вопросу, за исключением вопросов, изменяющих:

общий объём доходов бюджета Пермского края;

распределение регулирующих доходов между бюджетом Пермского края и местными бюджетами;

дефицит бюджета Пермского края в абсолютных цифрах;

общий объём и распределение между муниципальными образованиями дополнительных средств бюджета Пермского края, направляемых в региональный фонд финансовой поддержки поселений, региональный фонд финансовой поддержки муниципальных районов (городских округов) и региональный фонд софинансирования расходов.

По перечисленным вопросам субъекты права законодательной инициативы вправе вносить проекты законов о внесении изменений и дополнений в закон о бюджете Пермского края в случаях выявления нецелевого и неэффективного использования средств бюджета Пермского края, подтверждённого проверками Контрольно-счетной палаты Пермского края, и внесении предложений о сокращении расходов по выявленным направлениям неэффективного или нецелевого использования средств бюджета Пермского края.

Исполняющий обязанности прокурора Пермского края обратился в суд с заявлением о признании недействующими абз. второго – седьмого ч.1 ст. 47 указанного акта, сославшись на то, что оспариваемые установления противоречат пп. 1, 3 ст. 6 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) и ч. 1 ст. 9 Устава Пермского края и сокращают круг лиц, обладающих правом законодательной инициативы.

Пермским краевым судом постановлено приведённое выше решение, об отмене которого в связи с нарушением норм материального права и принятии нового судебного акта об отказе в удовлетворении заявления просит в апелляционной жалобе губернатор Пермского края.

Проверив материалы дела, обсудив доводы апелляционной жалобы, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации полагает, что решение подлежит отмене, как постановленное с нарушением норм материального права.

Общие принципы организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации регламентированы Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

Пунктом 1 ст. 6 названного закона закреплено, что право законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации принадлежит

депутатам, высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации (руководителю высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), представительным органам местного самоуправления. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации право законодательной инициативы может быть предоставлено иным органам, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителям от законодательного (представительного) и исполнительного органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации, общественным объединениям, а также гражданам, проживающим на территории данного субъекта Российской Федерации.

Согласно п. 3 этой же статьи Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ законопроекты о введении или об отмене налогов, освобождении от их уплаты, изменении финансовых обязательств субъекта Российской Федерации, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счёт средств бюджета субъекта Российской Федерации, рассматриваются законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации по представлению высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо при наличии заключения указанного лица. Данное заключение представляется в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в срок, который устанавливается конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и не может быть менее двадцати календарных дней.

В соответствии с абз. первым ч. 1 ст. 19 Устава Пермского края правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании Пермского края обладают: депутаты Законодательного Собрания Пермского края, комитеты и комиссии, депутатские объединения (фракции, депутатские группы) Законодательного Собрания Пермского края, губернатор Пермского края, Правительство Пермского края, представительные органы муниципальных образований Пермского края, главы муниципальных районов и городских округов Пермского края, депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, избранные на территории Пермского края; представители Пермского края в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Совет муниципальных образований Пермского края (абз. первый).

В абз. третьем ч. 1 ст. 19 Устава Пермского края отмечено, что правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании Пермского края обладают: прокурор Пермского края – в пределах его компетенции, установленной федеральным законом, избирательная комиссия Пермского края, Уполномоченный по правам человека в Пермском крае, Контрольно-счётная палата Пермского края – в пределах их компетенции, установленной законами Пермского края. Проекты законов Пермского края о бюджете Пермского края на соответствующий финансовый год, а также проекты

законов, связанные с изменениями бюджета Пермского края, рассматриваются Законодательным Собранием Пермского края по представлению Правительства Пермского края либо при наличии заключения Правительства Пермского края (п. 2 ст. 27).

Удовлетворяя заявление, суд пришёл к выводу о противоречии оспариваемых норм Закона Пермского края взаимосвязанным положениям пп. 1, 3 ст. 6 Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ и ч.1 ст.19 Устава Пермского края, имеющим большую юридическую силу, указав, что оспариваемым актом другие (по сравнению с губернатором Пермского края и Правительством Пермского края) субъекты права законодательной инициативы в Законодательном Собрании Пермского края ограничены кругом вопросов в сфере бюджетного права, по которым могут вносить законопроекты.

С таким выводом суда Судебная коллегия согласиться не может.

Принимая решение, суд не учёл, что приведённые нормы Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ не регулируют объём правомочий субъектов права законодательной инициативы, а лишь устанавливают общий принцип, согласно которому проект закона субъекта Российской Федерации, связанный с формированием либо изменением финансовых обязательств субъекта Российской Федерации, может стать предметом рассмотрения законодательного органа государственной власти субъекта Российской Федерации только при наличии выраженной позиции высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Не учёл суд и того обстоятельства, что перечисленные в абз. третьем ч. 1 ст. 19 Устава Пермского края должностные лица и органы обладают правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании Пермского края лишь в пределах собственной компетенции, в связи с чем не могут вносить законопроекты по вопросам, о которых возник спор. В соответствии с ч. 8 ст. 5 Закона Пермского края от 20 февраля 2007 г. № 3-ПК Избирательная комиссия Пермского края обладает правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании Пермского края по вопросам, связанным с реализацией и защитой конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления. Уполномоченный по правам человека в Пермском крае обладает правом законодательной инициативы лишь по вопросам, связанным с реализацией и защитой конституционных прав и свобод человека и гражданина, что нашло отражение в п. 2 ст. 14 Закона Пермского края от 5 августа 2007 г. № 77-к. Полномочия Контрольно-счётной палаты Пермского края в указанной выше сфере определены п.5 ст.1 Закона Пермского края от 12 сентября 2011г. № 808-ПК. Что касается прокурора, то он, как следует из содержания ст. 104 Конституции Российской Федерации и ст. 9 Закона Российской Федерации от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации», не наделён правом законодательной инициативы.

Таким образом, права названных субъектов права законодательной инициативы в Законодательном Собрании Пермского края оспариваемым актом не затрагиваются.

В качестве другого основания для удовлетворения заявления суд назвал несоответствие оспариваемых норм положениям ст. 2, 7, 29, 212 Бюджетного кодекса Российской Федерации, с чем нельзя согласиться. Поименованные нормы федерального акта, регламентирующие вопросы структуры бюджетного законодательства (ст. 2), бюджетных полномочий Российской Федерации (ст. 7), принцип единства бюджетной системы Российской Федерации (ст. 29), внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете на текущий финансовый год и плановый период (ст. 212), не имеют непосредственного отношения к предмету спора.

Иных противоречий обжалуемого акта актам большей юридической силы не установлено.

В соответствии с ч. 1 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.

Поскольку судом неправильно истолкованы и применены нормы материального права, подлежащие применению по данному делу, и это привело к принятию неправильного решения, судебное постановление подлежит отмене с вынесением нового судебного акта об отказе в удовлетворении заявления.

На основании изложенного и руководствуясь ст. 328 ГПК РФ, Судебная коллегия по административным делам Верховного Суда Российской Федерации

определила:

решение Пермского краевого суда от 6 февраля 2013 г. отменить и принять новое решение.

Отказать прокурору в удовлетворении заявления о признании недействующими абз. второго, третьего, четвертого, пятого, шестого и седьмого ч. 1 ст. 47 Закона Пермского края от 12 октября 2007 г. № 111-ПК «О бюджетном процессе в Пермском крае».

Председательствующий

Судьи

