ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

Дело № 59-Г02-10

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

В составе председательствующего Нечаева В.И.
судей Корчашкиной Т.Е.
Кеба Ю.Г.

рассмотрела в судебном заседании от 6 августа 2002 г. гражданское дело по заявлению прокурора Амурской области о признании противоречащим федеральному законодательству п.2 ст.3 в части права муниципального образования на получение средств из консолидированного бюджета района, города областного значения; п.п. 4 п.4 ст.7 в части зачисления 10% налога на добавленную стоимость в местный бюджет; абз.1 ч.5 ст.7; абз. 2 ч.5 ст.7 в части закрепления в составе неналоговых доходов местных бюджетов средств, полученных в результате применения мер уголовной ответственности, в том числе конфискации; п.2 ст.6; п.1 ст.8; п.1-2 ст.9; п.4 ст. 10; п.3 ст.20; п.4 ст.14; абз.3 ч.2 ст.28; п.1 ст.30 Закона Амурской области «Об основах бюджетного процесса и бюджетных правах местного самоуправления в Амурской области», признании незаконным бездействия Амурского областного Совета народных депутатов в части не включения в Закон Амурской области «Об основах бюджетного процесса и бюджетных правах местного самоуправления в Амурской области» перечня рабочих документов, представляемых к проектам местных бюджетов

по кассационному протесту прокурора Амурской области на решение Амурского областного суда от 22 мая 2002г., которым заявление прокурора удовлетворено частично: признаны противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению со дня вступления решения суда в законную силу абзац 1 ч.5 ст.7, абзац 2 ч.5 ст.7 в

части закрепления в составе неналоговых доходов местных бюджетов средств, полученных в результате применения мер уголовной ответственности, в том числе конфискации; п.2 ст.6; п.1 ст.9 в части возможности изменения состава и ставок регулирующих доходов муниципальных образований на основании иных нормативных правовых актов в установленном порядке; абзац 2 п.2 ст.9 в части возможности досрочного изменения нормативов отчислений в местные бюджеты на основании областных законов в случае необходимости приведения нормативов в соответствие с иными нормативными актами, регулирующими финансово - бюджетную политику, которые могут быть введены в действие или изменены после утверждения нормативов отчислений законодательством области, п.4 ст. 10 Закона Амурской области «Об основах бюджетного процесса и бюджетных правах местного самоуправления в Амурской области», производство по делу по заявлению прокурора Амурской области о понуждении Амурского областного Совета народных депутатов включить в Закон Амурской области «Об основах бюджетного процесса и бюджетных правах местного самоуправления в Амурской области» перечисленный в заявлении перечень рабочих документов, прилагаемых к проекту местных бюджетов, а также понудить определить орган, в полномочия которого входило бы осуществление контроля за исполнением местных бюджетов прекращено, в удовлетворении остальной части заявления отказано.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., заключение прокурора Генеральной Прокуратуры Российской Федерации Гермашевой М.М., не поддержавшей доводы протеста, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

у с т а н о в и л а :

Прокурор Амурской области обратился в суд с вышеуказанным заявлением, ссылаясь на то, что отдельные положения обжалуемого правового акта не соответствуют требованиям действующего федерального законодательства и потому должны быть признаны недействующими.

Кроме того, просил понудить Амурский областной Совет народных депутатов включить в названный Закон Амурской области перечень рабочих документов и определить органы, в полномочия которых входит осуществление контроля за исполнением местных бюджетов.

Решением Амурского областного суда от 22 мая 2002г. заявление прокурора удовлетворено частично: признаны противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению со дня вступления решения суда в законную силу абзац 1 ч.5 ст.7, абзац 2 ч.5 ст.7 в части закрепления в составе неналоговых доходов местных бюджетов средств, полученных в результате применения мер уголовной ответственности, в том числе конфискации; п.2 ст.6; п.1 ст.9 в части возможности изменения состава и

ставок регулирующих доходов муниципальных образований на основании иных нормативных правовых актов в установленном порядке; абзац 2 п.2 ст.9 в части возможности досрочного изменения нормативов отчислений в местные бюджеты на основании областных законов в случае необходимости приведения нормативов в соответствие с иными нормативными актами, регулирующими финансово - бюджетную политику, которые могут быть введены в действие или изменены после утверждения нормативов отчислений законодательством области, п.4 ст. 10 Закона Амурской области «Об основах бюджетного процесса и бюджетных правах местного самоуправления в Амурской области», производство по делу по заявлению прокурора Амурской области о понуждении Амурского областного Совета народных депутатов включить в Закон Амурской области «Об основах бюджетного процесса и бюджетных правах местного самоуправления в Амурской области» перечисленный в заявлении перечень рабочих документов, прилагаемых к проекту местных бюджетов, а также понудить определить орган, в полномочия которого входило бы осуществление контроля за исполнением местных бюджетов прекращено, в удовлетворении остальной части заявления отказано.

В кассационном протесте прокурора Амурской области поставлен вопрос об отмене решения суда в части отказа в удовлетворении заявления и прекращения производства по делу в связи с неправильным применением и толкованием норм материального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационного протеста, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит оснований для его удовлетворения.

Прекращая производство по делу в части заявления прокурора области, просившего понудить Амурский областной Совет народных депутатов включить в Закон Амурской области «Об основах бюджетного процесса и бюджетных правах местного самоуправления в Амурской области» перечисленный в заявлении перечень рабочих документов, прилагаемых к проекту местных бюджетов, а также понудить определить орган, в полномочия которого входило бы осуществление контроля за исполнением местных бюджетов, суд первой инстанции правомерно исходил из того, что согласно статьи 10 Конституции Российской Федерации государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. В соответствии с подп. "б" п. 1 ст. 5 Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (в ред. от 8 февраля 2001 г.) законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах

полномочий субъекта Российской Федерации.

По смыслу приведенных правовых норм законодательный орган субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществляет законодательное регулирование, органы законодательной и судебной власти самостоятельны и не могут вмешиваться в компетенцию друг друга.

Между тем, заявление прокурора сводится к обязанию в судебном порядке Амурского областного Совета народных депутатов, являющегося законодательным органом субъекта Российской Федерации, дополнить обжалуемый Закон перечисленными в заявлении положениями.

Такое требование суду неподведомственно, поскольку суд не может обязать законодательный орган субъекта Российской Федерации изменить, дополнить или принять какой-либо закон; это является компетенцией законодательного органа. Суд лишь вправе в силу ч. 4 ст. 27 указанного Федерального закона проверить по жалобе заинтересованных лиц соответствие законов субъекта Российской Федерации федеральному законодательству.

Проанализировав как обжалуемые нормы Закона области, так и федерального законодательства, суд первой инстанции также правомерно отказал в удовлетворении заявления прокурора в части признания противоречащими федеральному законодательству п.2 ст.3 в части права муниципального образования на получение средств из консолидированного бюджета района, города областного значения; абз.3 п.5 ст.7; п.1 ст.8; п.3 ст.20; п.4 ст.24; абз.3 ч.2 ст.28; п.1 ст.30 названного Закона области.

Пунктом 2 статьи 3 оспариваемого Закона Амурской области предусмотрено право каждого муниципального образования иметь собственный бюджет и получать бюджетные средства в порядке бюджетного регулирования, в том числе за счет средств консолидированного бюджета района, города областного значения.

Довод протеста о том, что закрепив в п.2 ст.3 Закона области положения о праве каждого муниципального образования получать средства не только из федерального и областного бюджета, но и за счет средств консолидированного бюджета района, города областного значения, законодательный орган тем самым лишил возможности внутримуниципальные образования иметь свой собственный бюджет, нельзя признать правильным, так как названная норма (п.2 ст.3) предусматривает, что каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет. Консолидированный бюджет района (города областного значения) в соответствии с п.1 ст.3 названного Закона области определен как свод бюджетов района (города областного значения) и бюджетов муниципальных образований, расположенных на их территориях.

Прокурором не оспаривается положение указанного Закона области, предусматривающего возможность создания консолидированных бюджетов в муниципальных образованиях, на территориях которых имеются другие муниципальные образования.

Отсутствие же в Бюджетном кодексе Российской Федерации понятия

консолидированных бюджетов на муниципальном уровне не свидетельствует о незаконности обжалуемого положения, в Бюджетном Кодексе Российской Федерации не содержится запретов на создание консолидированных бюджетов в муниципальных образованиях.

Закрепление в обжалуемой норме права каждого муниципального образования на получение бюджетных средств за счет федерального, областного бюджетов и консолидированного бюджета района, города областного значения не указывает на лишение внутримуниципальных образований права утверждать свой собственный бюджет.

В соответствии с абз.3 п.5 ст.7 Закона области к неналоговым доходам местных бюджетов относятся в том числе доходы от возмездного отчуждения имущества, находящегося в муниципальной собственности. Названное положение дублирует положения ст. ст. 41, 43 Бюджетного Кодекса Российской Федерации, определивших виды доходов, относящихся к неналоговым, и при этом оспариваемая норма не определяет, каким источником финансирования эти доходы являются или должны быть. Поэтому не имеется оснований полагать, что оно противоречит ст. 96 Бюджетного Кодекса Российской Федерации, предусматривающей, что средства от продажи муниципального имущества могут быть источником финансирования дефицита бюджета. Поэтому довод о несоответствии оспариваемой нормы указанной норме Кодекса, не состоятелен.

П.1 ст.8 обжалуемого правового акта установлено, что в состав регулирующих доходов местных бюджетов включаются налог на прибыль (доход) предприятий и организаций, налог на доходы физических лиц, налог на добавленную стоимость по товарам (работам, услугам), производимым на территории Российской Федерации, акцизы на отдельные группы и виды товаров.

В соответствии с абз.3 ч.2 ст. 28 того же Закона области к проекту бюджета первого уровня дополнительно к перечисленному в этой статье перечню документации представляются в том числе документы, предусматривающие нормативы регулирующих доходов.

Оснований полагать, что указанные нормы противоречат федеральному законодательству, у суда не имелось.

Обжалуемый п.1 ст.8 лишь перечисляет конкретные виды налогов, что не противоречит вышеназванной статье Бюджетного Кодекса и соответствует п.1 ст.7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

В статье 48 Бюджетного Кодекса Российской Федерации дается понятие регулирующих доходов бюджетов, а также указано, что нормативы отчислений определяются законом о бюджете того уровня бюджетной системы Российской Федерации, который передает регулирующие доходы, либо законом о бюджете того уровня бюджетной системы Российской Федерации, который распределяет переданные ему регулирующие доходы из

бюджета другого уровня. Использование термина «нормативы от регулирующих доходов» в Законе области в вышеуказанной норме не противоречит Бюджетному Кодексу Российской Федерации и ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

В соответствии с п.3 ст.20 оспариваемого правового акта характер, объем и содержание финансовых полномочий, делегированных органами местного самоуправления друг другу, определяются договором, утверждаемым главами муниципальных образований.

Согласно п.4 ст.24 Закона области установление нормативов отчислений от регулирующих доходов городу районного значения, поселку, сельсовету или иному муниципальному образованию, взявшим для исполнения часть дополнительных вопросов местного значения, осуществляет район, город областного значения.

Данные нормы закона области приняты в соответствии с ч. 1 ст.129 Бюджетного Кодекса Российской Федерации, согласно которой, межбюджетные отношения – это отношения между органами государственной власти РФ, органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления. Право субъектов РФ оказывать финансовую помощь бюджетам муниципальных образований закреплено в ст.ст.7. 8, 9 Бюджетного Кодекса Российской Федерации. Из смысла оспариваемых норм не следует, что субъект Российской Федерации вмешивается в вопросы формирования, утверждения и исполнения местных бюджетов.

В связи с этим у суда не имелось оснований для удовлетворения заявления прокурора в указанной части.

Согласно п.1 ст.ЗО Закона Амурской области по предложению главы муниципального образования представительный орган местного самоуправления может принять решение о сокращении расходов в случаях, если:

в процессе исполнения бюджета величина дефицита превышает ранее установленную;

происходит резкое снижение доходов бюджета;

невозможно финансировать целевые программы социально -экономического развития и другие мероприятия в запланированных объемах.

Уточнение местного бюджета производится решением представительного органа местного самоуправления по представлению главы местного самоуправления.

По мнению прокурора, Амурский областной Совет народных депутатов допустил пробелы правового регулирования, наличие которых предопределяет возможность нарушения действующего законодательства.

Однако, прокурором Амурской области не указано на противоречие указанного пункта закона Амурской области действующему законодательству.

Указанная правовая норма закона предоставляет право представительному органу местного самоуправления принять решение по

предложению главы муниципального образования о сокращении расходов и указаны основания, при наличии которых такое право может возникнуть, что не противоречит правилам статей 229 и 230 Бюджетного Кодекса Российской Федерации.

При таких обстоятельствах оснований для отмены решения суда не имеется.

Руководствуясь ст. ст. 304, 305 ГПК РСФСР, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛА:

решение Амурского областного суда от 22 мая 2002 г. оставить без изменения, частный протест прокурора Амурской области - без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи