Верховный Суд
Российской Федерации

Дело № 46-Г02-28

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Нечаева В.И.,
судей Горохова Б.А., Потапенко С.В.
рассмотрела в открытом судебном заседании 27 декабря 2002 г. по кассационной жалобе Губернатора Самарской области на решение Самарского областного суда от 30 октября 2002 г. дело по заявлению прокурора Самарской области о признании противоречащим федеральному законодательству, недействительным и не порождающим правовых последствий постановления и.о. губернатора Самарской области от 9.08.99г. № 219 «О создании особой экономической зоны на территории г. Похвистнево и Похвистневского района Самарской области».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горохова Б.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Засеевой Э.С., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

УСТАНОВИЛА :

прокурор Самарской области обратился в суд с заявлением о признании противоречащим федеральному законодательству, недействительным и не порождающим правовых последствий постановления и.о. губернатора Самарской области от 9.08.99г. № 219 «О создании особой экономической зоны на территории г. Похвистнево и Похвистневского района Самарской области», ссылаясь на то, что оно противоречит федеральному законодательству и принято с превышением полномочий государственного органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Решением Самарского областного суда от 30 октября 2002 г. заявление

прокурора было удовлетворено.

В кассационной жалобе Губернатора Самарской области поставлен вопрос об отмене решения, как вынесенного с нарушением норм материального и процессуального права.

Проверив материалы дела, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации оснований для отмены решения суда не усматривает.

По мнению Губернатора Самарской области, производство по данному делу подлежало прекращению на основании п.1 ст.219 ГПК РСФСР, согласно которому суд или судья прекращает производство по делу, если дело не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства.

Этот довод кассационной жалобы является несостоятельным.

В соответствии со статьи 104 Устава Самарской области нормативными правовыми актами являются постановления и распоряжения, вступающие в силу с момента их подписания, если иное не предусмотрено в самом акте.

Согласно ст. 2 закона Самарской области «О нормативных правовых актах Самарской области» постановления губернатора Самарской области входят в систему нормативных правовых актов Самарской области.

Статьей 9 того же областного закона постановления губернатора Самарской области также отнесены к нормативным правовым актам Самарской области.

К правовым последствиям, которые повлекло издание данного постановления, относятся образование особой экономической зоны на территории г. Похвистнево и Похвистневского района Самарской области и, как следствие, введение особого, льготного режима хозяйственной, предпринимательской деятельности, в связи с чем и по содержанию оспариваемое прокурором постановления также является нормативным правовым актом.

В соответствии с п.2 постановления Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 апреля 1993 г. N 5 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону» (в редакции от 21 декабря 1993 г., с изменениями и дополнениями от 25 октября 1996 г. и от 25 мая 2000 г.) под нормативным правовым актом понимается изданный в установленном порядке акт управомоченного на то органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, устанавливающий правовые нормы (правила поведения), обязательные для неопределенного круга лиц, рассчитанные на неоднократное применение, действующие независимо от того, возникли или прекратились конкретные правоотношения, предусмотренные актом.

Нормативный характер оспариваемого акта подтверждается тем, что его действие распространяется на неопределенный круг лиц, так как образование особой экономической зоны (п.1 постановления) порождает права не определенного круга лиц, граждан-предпринимателей и юридических лиц на

льготы (налоговые, инвестиционные и т.п.). Принятые им Положение и Программы также регулируют права и обязанности неопределенного круга лиц. Он рассчитан на неоднократное применение - срок, на который образована зона постановлением не оговаривается, нормы принятых им Положения и Программа подлежат многократному применению. Постановление действует независимо от того, воспользовались ли субъекты предпринимательской деятельности льготами, которые предоставляются в результате образования особой экономической зоны.

Пунктом 2 постановления губернатора предусмотрено принятие Положения об особой экономической зоне на территории г. Похвистнево и Похвистневского района Самарской области, Комплексную программу развития особой экономической зоны на территории г. Похвистнево и Похвистневского района Самарской области и направление их на утверждение Самарской Губернской Думы.

Нормативные правовые акты, принятые губернатором области, для придания им юридической силы не нуждаются в утверждении Самарской Губернской Думы.

Статьей 117 Устава Самарской области установлено, что законы и иные нормативные правовые акты Самарской области, принятые в пределах полномочий, имеют прямое действие и обязательны для исполнения всеми находящимися на территории Самарской области органами государственной власти Российской Федерации, Самарской области, органами местного самоуправления, предприятиями, учреждениями, организациями, общественными объединениями, должностными лицами и гражданами.

То обстоятельство, что оспариваемый прокурором акт действовал, независимо от утверждения его Думой, подтверждается и постановлением губернатора области от 21.06.2002 № 188 «О приостановлении действия отдельных постановлений губернатора Самарской области».

Кроме того, на утверждение Самарской Губернской Думы направлялось не постановление, а принятые этим постановлением Положение и Программа.

Вывод о том, что оспариваемое постановление губернатора не обладает признаком нормативности вследствие того, что оно не было официально опубликовано, является необоснованным. Для отнесения нормативного правового акта к нормативным не требуется его опубликование.

В соответствии с п. 3 ст. 15 Конституции Российской Федерации любые нормативные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться, если они не опубликованы официально для всеобщего сведения. Из данной нормы Конституции Российской Федерации следует, что официально не опубликованные нормативные правовые акты, затрагивающие любые права, свободы и обязанности человека и гражданина, не могут применяться. Однако факт не опубликования не лишает эти акты нормативного характера.

Правильными являются и выводы суда о том, что оспариваемое постановление принято с нарушением норм федерального законодательства и с превышением полномочий исполнительного органа государственной власти. Суд привёл в решении нормы федеральных нормативных правовых актов и обосновал ими правильный вывод об отсутствии у субъектов Российской Федерации полномочий по регулированию отношений, связанных с установлением особого экономического режима хозяйствования на отдельных территориях Российской Федерации.

Нельзя признать обоснованным и довод кассационной жалобы о том, что понятия существенно различаются. Суд правильно указал на сходство понятий «свободной экономической зоны» и «особой экономической зоны»по следующим признакам:

1) определенная в административных границах территория;

2) особый правовой режим хозяйственной деятельности.

Довод о том, что в настоящее время в федеральном законодательстве отсутствует единое понятие «особой экономической зоны», не может служить обоснованием права субъекта Российской Федерации устанавливать особые режимы экономической деятельности на отдельных территориях, нарушая тем самым единство экономического пространства Российской Федерации и принцип равенства условий хозяйственной деятельности для всех её субъектов. При этом не имеет существенного значения название этих экономических зон; важно то, что на данных территориях устанавливается особый правовой режим хозяйственный деятельности, на что и указал суд в качестве характерного признака особой экономической зоны.

Определяя признаки особой экономической зоны, суд в решении отметил не экономический аспект этого понятия, а его правовое определение, приведённое в ст.3 Федерального закона «Об особой экономической зоне Магаданской области». В связи с этим не может быть признан обоснованным довод жалобы о том, что суд, определяя критерий особого режима хозяйственной деятельности, руководствовался только экономическими категориями.

Реализация полномочий, предоставленных субъектам Российской Федерации Налоговым, Бюджетным, Гражданским кодексами РФ, Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предметом судебного разбирательства по данному делу не являлась, в связи с чем суд не рассматривал положения оспариваемого постановления на предмет их соответствия указанным в кассационной жалобе нормам. Постановление Губернатора Самарской области № 219 принято не в целях реализации указанных полномочий субъекта Российской Федерации. Оно регулирует отношения, связанные с установлением льготного режима налогообложения, инвестиционной и предпринимательской деятельности и других льгот и преференций, устанавливаемых для резидентов особой экономической зоны в соответствии с законами и иными нормативными правовыми актами Самарской области и

решениями органов местного самоуправления, как это следует из понятия «особого режима хозяйственной деятельности», то есть устанавливает особый режим предпринимательской деятельности в целом. Между тем, исходя из ст. ст. 2 и 3 ГК РФ регулирование предпринимательской деятельности находится в исключительном ведении Российской Федерации.

Довод о том, что предметом регулирования части первой Налогового кодекса РФ не является регламентация отношений по предоставлению отдельным категориям налогоплательщиков налоговых льгот, обоснован ссылками на п. 9 ст. 6 Закона РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций», согласно которому органы государственной власти субъектов Российской Федерации могут предоставлять льготы по налогу исключительно в порядке и на условиях, которые предусмотрены частью первой Налогового кодекса РФ. При этом Губернатор Самарской области ссылается на абзац 1 части 2 статьи 1 Налогового кодекса РФ, согласно которому Кодекс устанавливает лишь систему налогов и сборов, взимаемых в федеральный бюджет, а также общие принципы налогообложения и сборов Российской Федерации.

Этот довод не может быть признан основанием для игнорирования требования п.9 ст.6 Закона РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций», исходя из того, что часть первая Налогового кодекса РФ может содержать только те положения, которые предусмотрены абзацем 1 части 2 статьи 1 Налогового кодекса РФ, так как Закон РФ «О налоге на прибыль предприятий и организаций» также имеет статус законодательного акта.

Заявитель считает, что часть первая Налогового кодекса РФ предусматривает, помимо положений, определенных абзацем 1 части 2 статьи 1 Налогового кодекса РФ, общие условия предоставления налогоплательщикам налоговых льгот, в частности часть 1 статьи 56 Налогового кодекса РФ.

В части 1 пункта 1 статьи 56 Налогового кодекса РФ содержится понятие льгот по налогам и сборам. Согласно данной норме льготами по налогам и сборам признаются предоставляемые отдельным категориям налогоплательщиков и плательщиков сборов предусмотренные законодательством о налогах и сборах преимущества по сравнению с другими налогоплательщиками или плательщиками сборов, включая возможность не уплачивать налог или сбор либо уплачивать их в меньшем размере.

Данная правовая норма не определяет, что основания, порядок и условия применения льгот по налогам и сборам по федеральным налогам устанавливается законодательством субъектов Российской Федерации, так как законодатель не выделяет отдельно федеральные, региональные и местные налоги. В связи с этим довод о том, что основания, порядок и условия применения льгот по налогам, в том числе федеральным, устанавливаются законодательством субъектов Российской Федерации, является необоснованным.

Письмом МНС РФ от 18 мая 2000 г. N ВГ-6-02/381 «По вопросу предоставления льгот по налогу на прибыль органами государственной власти субъек-

тов Российской Федерации» субъектам налоговых правоотношений предложено учитывать, что налог на прибыль является федеральным налогом, и в соответствии с пунктом 5 статьи 19 Закона Российской Федерации от 27.12.91 N 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» элементы обложения данным налогом, в том числе налоговые льготы, устанавливаются законодательными актами Российской Федерации.

Федеральным законом от 31.03.99 N 62-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций» внесены изменения в п. 9 статьи 6 Закона Российской Федерации от 27.12.91 N 2116-1 «О налоге на прибыль предприятий и организаций», согласно которым органы государственной власти субъекта Российской Федерации могут предоставлять льготы по налогу исключительно в порядке и на условиях, которые предусмотрены частью первой Кодекса.

Частью первой Налогового кодекса РФ не предусмотрена норма, закрепляющая право, а также порядок и условия предоставления органами государственной власти субъектов Российской Федерации отдельным категориям налогоплательщиков льгот по федеральным налогам в пределах сумм, поступающих в бюджет соответствующего субъекта Российской Федерации.

Таким образом, при рассмотрении настоящего дела суд правильно применил нормы материального права; нормы процессуального права не нарушены, в связи с чем оснований для отмены решения суда не имеется.

На основании п. 1 ст. 305 ГПК РСФСР, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации,

ОПРЕДЕЛИЛА :

решение Самарского областного суда от 30 октября 2002 г. оставить без изменения, кассационную жалобу Губернатора Самарской области – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи