ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 53-Г02-26

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в составе председательствующего Кнышева В.П.,

судей Горохова Б.А., Корчашкиной Т.Е.

рассмотрела в открытом судебном заседании 1 октября 2002 г. по кассационным жалобам Законодательного Собрания Красноярского края и Красноярского городского Совета на решение Красноярского краевого суда от 5 августа 2002 г. дело по заявлению Красноярского городского Совета о признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению норм закона Красноярского края от 29.03.2002 г. № 2-144 «О краевом бюджете на 2002 год».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горохова Б.А., объяснения представителя Красноярского городского Совета Федоновой О.С.(доверенность от 16.07.2002г. № 01-932), Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

УСТАНОВИЛА :

Красноярский городской Совет обратился в суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению статьи 6 с приложением № 3 закона Красноярского края от 29.03.2002 г. № 2-144 «О краевом бюджете на 2002 год» в части определения нормативов отчислений г. Красноярску по налогу на прибыль организаций и налогу на доходы физических лиц и статьи 22 с приложением № 47 в части выделения бюджету г. Красноярска дотации на выплату (возмещение выплаты) заработной платы работникам бюджетной сферы, правоохранительных органов и органов местного самоуправления.

Заявление мотивировано тем, что оспариваемые нормы краевого закона

противоречат нормам Бюджетного кодекса РФ и нормам федеральных законов, регулирующих правоотношения в области финансовых основ местного самоуправления.

Статьей 6 закона Красноярского края «О краевом бюджете на 2002 год» установлено, что доходы бюджетов городов и районов края формируются за счет доходов от уплаты налогов и сборов в соответствии с нормативами отчислений согласно приложению № 3 к указанному закону. В приложении 3 нормативов отчислений по налогу на прибыль организаций, зачисляемого в бюджеты субъектов Российской Федерации, для бюджета города Красноярска не предусмотрено. Норматив отчислений по налогу на доходы физических лиц установлен для города в размере 61 %.

В то же время законом края «О краевом бюджете на 2002 год» предусмотрены дотации бюджету г. Красноярска на выплату (возмещение выплаты) заработной платы работникам бюджетной сферы, правоохранительных органов и органов местного самоуправления в сумме 2 246 985 рублей (ст. 22 Закона края, приложение № 47).

Указанные нормы краевого закона, по мнению заявителя, противоречат ст. 139 БК РФ, в соответствии с которой оказание финансовой помощи из бюджета субъекта Российской Федерации местному бюджету может быть осуществлено в форме предоставления из фондов финансовой поддержки муниципальных образований субъектов Российской Федерации, образуемых в бюджетах субъектов Российской Федерации, финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной обеспеченности муниципальных образований с целью обеспечения финансирования государственных социальных стандартов, ответственность за финансирование которых возложена на органы местного самоуправления. Исходя из понятий минимальной бюджетной обеспеченности, государственных социальных стандартов (ст. 6 БК РФ), содержания и смысла всех норм действующего законодательства, регулирующего бюджетные отношения, финансовая помощь на указанные цели предоставляется тем муниципальным образованиям, в которых не обеспечивается финансирование их расходов по указанным критериям за счет собираемых там налогов, сборов, других доходов бюджетов. Город Красноярск к таким муниципальным образованиям не относится, поскольку собираемые на территории города налоги и сборы не только позволяют обеспечить финансирование текущих расходов города, к которым относятся и расходы бюджета города на текущее функционирование органов местного самоуправления и муниципальных учреждений, но и финансирование капитальных расходов. При этом значительная часть собираемых в городе налогов, которые относятся к регулируемым, составляет доходную часть краевого бюджета.

Так, при условии возврата городу нормативов по налогу на доходы физических лиц (39%) и налогу на прибыль (100% от утвержденных субъекту), централизованных в краевом бюджете указанным краевым законом, нет необхо-

димости выделения городу дотации на выплату (возмещение выплаты) заработной платы. Согласно данным финансового управления администрации города Красноярска от 17.06.2002 № 02-20/1071 объем средств, необходимых на выплату заработной платы с начислениями работникам бюджетной сферы города, правоохранительных органов и органов местного самоуправления составляет 2 246 985,0 рублей (приложение № 1 к письму финансового управления от 17.06.2002 № 02-20/1071). В случае передачи бюджету города нормативов отчислений от регулирующих налогов по налогу на прибыль (доход) предприятий и организаций в размере 100 % от отчислений, утвержденных субъекту (субъекту утверждено отчисление 14,5 % от данного федерального налога), по налогу на доходы физических лиц - в размере 39 %, сумма отчислений составит 1 171 745 и 1 075 240 рублей, соответственно, а всего - 2 246 985 рублей, что полностью обеспечит потребность бюджета города на выплату (возмещение выплаты) заработной платы.

Таким образом, путем уменьшения для города в законе края «О краевом бюджете на 2002 год» размеров регулируемых налогов, собираемых на территории города, у города изъяли в краевой бюджет доходы для того, чтобы затем оказывать из краевого бюджета городу финансовую помощь, из-за чего город лишен возможности без предоставления финансовой помощи финансировать расходы на выплату (возмещение выплаты) заработной платы работникам бюджетной сферы, правоохранительных органов и органов местного самоуправления. Также город не имеет возможности самостоятельно определять и объемы финансирования этих расходов, поскольку они предопределены размерами дотации. По мнению заявителя, это является не финансовой помощью, а нарушением гарантированных Конституцией Российской Федерации, действующим федеральным законодательством прав местного самоуправления.

Решением Красноярского краевого суда от 5 августа 2002 г. заявление было удовлетворено частично: признана противоречащей федеральному законодательству, недействующей и не подлежащей применению со дня вступления решения в законную силу статья 6 закона Красноярского края от 29.03.2002 г. № 2-144 «О краевом бюджете на 2002 год» в части установления в Приложении № 3 норматива дохода бюджета г. Красноярска от налога на доходы физических лиц в размере 61%;

отказано в признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению статьи 6 указанного закона в части не установления в Приложении № 3 норматива дохода бюджета г. Красноярска от налога на прибыль организаций и статьи 22 закона в части выделения бюджету г. Красноярска дотации на выплату (возмещение выплаты) заработной платы работникам бюджетной сферы, правоохранительных органов и органов местного самоуправления.

В кассационных жалобах Законодательного Собрания Красноярского края и Красноярского городского Совета 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 находит решение суда подлежащим отмене по следующим основаниям.

В соответствии со ст. 34 ГПК РСФСР предмет и основания своих в суде требований определяет сам заявитель.

В соответствии со ст. 195 ГПК РСФСР суд может выйти за пределы заявленных требований, если признает это необходимым для защиты прав и охраняемых законом интересов заявителя, а также в иных случаях, предусмотренных законом.

Данное дело рассмотрено судом в порядке обжалования в суд нормативного правового акта, в связи с чем суд обоснованно вышел за пределы заявленных Красноярским городским Советом требований и рассмотрел оспариваемые нормы краевого закона на предмет их соответствия федеральному законодательству.

Вместе с тем, выводы основаны на неправильном толковании и применении норм материального права, а само решение содержит в себе противоречия, делающих невозможным реализацию изложенных в нём правовых позиций.

Пунктом «а» статьи 6 закона Красноярского края «О бюджете на 2002 год» предусмотрено, что доходы бюджетов городов и районов края в 2002 году формируются за счёт доходов и сборов в соответствии с нормативами отчислений согласно приложению № 3 к настоящему закону.

Приложением № 3 предусмотрено, что собираемый в г. Красноярске налог на прибыль организаций полностью зачисляется в краевой бюджет, а собираемый здесь же налог на доходы физических лиц в размере 39% зачисляется в краевой бюджет, а в размере 61% - в бюджет г. Красноярска.

Статья 48 БК РФ определяет регулирующие доходы бюджета, как федеральные и региональные налоги и иные платежи, по которым устанавливаются нормативы отчислений (в процентах) в бюджеты субъектов Российской Федерации или местные бюджеты на очередной финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на 3 года) по разным видам таких доходов.

Нормативы отчислений определяются законом о бюджете уровня бюджетной системы Российской Федерации, который передаёт регулирующие доходы, либо законом о бюджете того уровня бюджетной системы Российской Федерации, который распределяет переданные ему регулирующие доходы из бюджета другого уровня.

Порядок формирования собственных доходов местных бюджетов регулируют нормы, содержащиеся в статье 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» и статья 58 БК

РФ.

Статья 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», перечисляя в пункте 4 собственные доходы местных бюджетов, указывает, что ими являются доли федеральных налогов, которые закрепляются за муниципальными образованиями на постоянной основе в порядке, предусмотренном пунктом 5 настоящей статьи.

К указанным доходам относятся в числе прочего часть подоходного налога на физических лиц, в пределах не менее 50% в среднем по субъекту Российской Федерации и часть налога на прибыль организаций, в пределах не менее 5% в среднем по субъекту Российской Федерации.

общего объема в муниципального

Пункт 5 названной статьи, определяя порядок закрепления на постоянной основе за муниципальными образованиями долей регулирующих налогов, предусматривает, что их размеры (в процентах) определяются законодательными органами субъектов Российской Федерации.

Расчёт долей федеральных налогов, подлежащих закреплению за муниципальными образованиями, производится исходя из средств, переданных субъекту по каждому из этих налогов.

В этих пределах законодательный орган субъекта Российской Федерации соответствии с фиксированной формулой для каждого образования устанавливает доли соответствующих федеральных налогов, закрепляемых на постоянной основе, исходя из среднего уровня по субъекту Российской Федерации.

Доли указанных налогов рассчитываются по фактическим данным базового года.

Сверх этих долей законодательный орган субъекта Российской Федерации может установить нормативы отчислений (в процентах) в местные бюджеты от регулирующих доходов на планируемый финансовый год, а также на долговременной основе (не менее чем на три года).

Статья 58 БК РФ, регулируя передачу местным бюджетам собственных доходов от закреплённых за субъектом Российской Федерации доходов от федеральных налогов, указывает на то, что они передаются местным бюджетам на постоянной основе, полностью или частично - в процентной доле, на срок не менее трёх лет.

В части 2 этой же статьи предусмотрено, что срок действия нормативов может быть сокращён только в случае внесения изменений в налоговое законодательство Российской Федерации.

Приведя в решении содержание указанных норм федерального законодательства, суд пришёл к выводу о том, что статья 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» и статья 58 БК РФ содержат различный порядок определения срока закрепления за местными бюджетами процентных долей от регулирующих федеральных налогов.

Этот вывод правильным быть признан не может.

В статье 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», являющегося специальным по отношению к Бюджетному кодексу РФ законом, предусмотрен минимальный размер обязательных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления в виде закрепления за муниципальными образованиями на постоянной основе доли дохода от подоходного налога с физических лиц в пределах 50% в среднем по субъекту Российской Федерации и дохода от налога на прибыль организаций в пределах 5% также в среднем по субъекту Российской Федерации.

То обстоятельство, что данной в статье не указано, на какой именно постоянный срок эти доли должны закрепляться, не свидетельствует о наличии противоречия этой нормы с нормой статьи 58 БК РФ.

Часть 1 этой статьи, предусматривая право законодательных органов субъектов Российской Федерации передавать местным бюджетам закреплённых за субъектами Российской Федерации долей федеральных налогов на постоянной основе, то есть на срок не менее трёх лет.

Из этих норм следует, что минимальные отчисления от подоходного налога с физических лиц в пределах 50% и дохода от налога на прибыль организаций в пределах 5% определены федеральным законом и изменяться субъектом Российской Федерации не могут. Трёхгодичный срок действия нормативов отчислений в местные бюджеты доходов от регулирующих налогов, таким образом, относится лишь к той части отчислений, которая устанавливается сверх тех долей, которые определены в пункте 4 ст. 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» этой статьи.

Отсутствие противоречия между ст. 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» и ст. 58 БК РФ подтверждается при этом тем, что субъект Российской Федерации в течение трёх лет не может произвольно менять размер отчислений от регулирующих налогов, поступающих в муниципальный бюджет, не только в части, превышающей минимальный размер отчислений, установленных ст. 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», но и размер этих отчислений в целом, что и предусмотрено 58 БК РФ.

Суд правильно указал в решении на то, что в силу пункта 4 статьи 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» не всякое изменение налогового законодательства Российской Федерации может в соответствие с частью 2 статьи 58 БК РФ являться основанием для изменения срока действия нормативов отчислений в местные бюджеты, а только те, которые приводят к необходимости их сокращения, в частности, в связи с изменением нормативов отчислений из федерального бюджета по этим налогам в бюджеты субъектов Российской Федерации.

В пункте 5 данной статьи указано, что расчёт долей федеральных налогов, подлежащих закреплению за муниципальными образованиями, производится исходя из общего объёма средств, переданных субъекту Российской Федерации по каждому из этих налогов. Следовательно, изменение налогового законодательства Российской Федерации, регулирующего этот объём средств по каждому из налогов и может повлечь за собой изменение срока действия нормативов отчислений в местные бюджеты по соответствующему налогу.

Красноярский городской Совет при обращении в суд оспаривал снижение нормативов отчислений в бюджет г. Красноярска в 2002 году по налогу на прибыль организаций и по налогу на доходы физических лиц по закону края «О бюджете на 2002 год».

Суд правильно проанализировал в решении изменение ставок налогов на прибыль организаций и подоходного налога физических лиц, а также ставок отчислений от этих налогов в бюджеты субъектов Российской Федерации.

В отношении незаконности уменьшения законодателем Красноярского края размера отчислений в бюджет г. Красноярска части подоходного налога с физических лиц выводы суда являются правильными. Поскольку согласно статье 224 Налогового кодекса РФ ставка этого налога не менялась и составляет 13%, а размеры ставок от этого налога, зачисляемые в бюджеты субъектов Российской Федерации с 2000 г. увеличивались, оснований для снижения ставки отчислений в бюджет г. Красноярска

по данному виду налога у законодателя Красноярского края не было.

Вывод же суда о том, что требования Красноярского городского Совета о признании противоречащей федеральному законодательству, недействующей и не подлежащей применению статьи 6 закона края «О краевом бюджете на 2002 год» в части не установления в Приложении № 3 норматива дохода бюджета г. Красноярска от налога на прибыль организаций, не основаны на законе, является неправильным.

Несмотря на изменение ставки этого налога и размера отчислений по этому виду налога в бюджеты субъектов Российской Федерации, законодатель субъект Российской Федерации не имеет права лишать местный бюджет минимального 5 % размера отчислений, предусмотренного ст. 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

Признавая необоснованными доводы Красноярского городского Совета о противоречии федеральному законодательству статьи 22 закона края «О краевом бюджете на 2002 год», предусматривающую в Приложении № 47 выделение бюджету г. Красноярска дотации на выплату (возмещение выплаты) заработной платы работникам бюджетной сферы, правоохранительных органов и органов местного самоуправления, суд в результате вынес противоречивое решение, реализация правовых положений которого на практике невыполнима.

С одной стороны суд признал незаконным снижения ставки отчисления

по одному из регулирующих налогов, высказав тем самым мнение о необходимости эту ставку вновь повысить, а, с другой стороны, высказал мнение о правомерности замены финансирования необходимых расходов местного бюджета по принципу закрепления за местным бюджетом постоянных финансовых источников в виде отчислений от регулирующих доходов на финансирование указанных расходов путём установления единоразовой дотации местному бюджету. В результате этого возникла неопределённость, в каком размере и за счёт каких источников должны финансироваться расходы г. Красноярска на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы, правоохранительных органов и органов местного самоуправления.

Из материалов дела усматривается, что размер дотации на эти цели в 2002 г. фактически равен сумме снижения ставки отчислений от регулирующих налогов, то есть изменился не размер, а принцип распределения бюджетных средств. Реализация правовой позиции суда, таким образом приводит либо к увеличению доходной части бюджета г. Красноярска за счёт увеличения ставки отчисления от подоходного налога, либо к необходимости уменьшения размера дотации на указанные цели. При таких условиях решение суда законным быть признано не может, тем более, что, по мнению Судебной коллегии, неправильным является и вывод суда о допустимости замены финансирования необходимых расходов местного бюджета путём закрепления за местным бюджетом постоянных отчислений от регулирующих доходов на выплату единоразовых дотаций.

Отказывая в удовлетворении заявления в этой части, суд указал на, что отсутствие закрепленных в необходимом объеме отчислений по регулирующим налогам для бюджета г. Красноярска не противоречит федеральному законодательству, регулирующему бюджетные правоотношения, поскольку ст. 58 БК РФ предусматривает право, а не обязанность субъекта федерации на передачу местным бюджетам собственных доходов от закрепленных за субъектами Российской Федерации федеральных налогов. По мнению суда, обязанностью субъекта Российской Федерации является только сохранение срока действия уже установленных нормативов, который может быть сокращен только в случае внесения изменений в налоговое законодательство.

Данный вывод суда противоречит федеральному законодательству, регулирующему бюджетные правоотношения, так как определять объем и закреплять регулирующие налоги и, таким образом, регулировать доходы бюджета города - не только право, но и обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации. При реализации предоставленных им прав и возложенных на них обязанностей органы государственной власти должны руководствоваться федеральным законодательством.

Государство, признавая и гарантируя право граждан на осуществление местного самоуправления, провозглашая его самостоятельность местного самоуправления и его определённую независимость от органов государственной

власти, тем самым не только закрепило право на такую форму выражения власти народа, но и определило соответствующие обязанности местного самоуправления. Существенный, признак местного самоуправления – самостоятельное и за счёт собственных источников решение вопросов местного значения, прежде всего - вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования. Это вытекает из содержания ст. ст. 12, 130-136 Конституции Российской Федерации, ст. 9 Европейской Хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 года (Россия подписала Хартию 28.02.1996 и ратифицировала Федеральным законом от 11.04.1998 N 55-ФЗ), а также ст. 2, ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Указанные вопросы могут быть решены населением самостоятельно при непременном условии - наличии материально-финансовых ресурсов. Возможность решения вопросов местного значения зависит от соразмерности материально-финансовых ресурсов, которыми располагает муниципальное образование и закрепленных законодательством предметов ведения органов местного самоуправления.

Пунктом 3 ст. 5 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что органы государственной власти гарантируют право представительных органов местного самоуправления самостоятельно определять направления использования средств местных бюджетов». В ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определены полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления, к которым, в частности, относятся регулирование отношений между субъектами Российской Федерации и местными бюджетами, обеспечение сбалансированности минимальных местных бюджетов на основе нормативов минимальной бюджетной обеспеченности, обеспечение гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления.

В соответствии со ст. 37 указанного Федерального закона федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов.

Пунктом 2 ст. 5 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, что формирование и исполнение местного бюджета осуществляется органами местного самоуправления самостоятельно.

В ст. 31 БК РФ закреплен принцип самостоятельности бюджета, означающий:

наличие собственных источников доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы Российской Федерации, определяемых в соответствии с

законодательством Российской Федерации;

законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов соответствующих бюджетов в соответствии с настоящим Кодексом и налоговым законодательством Российской Федерации;

право органов государственной власти и органов местного самоуправления самостоятельно в соответствии с настоящим Кодексом определять направления расходования средств соответствующих бюджетов.

Данные правовые нормы возлагают на органы государственной власти обязанность обеспечить стабильные доходы бюджета муниципального образования, позволяющие органам местного самоуправления самостоятельно финансировать расходы, которые в соответствии с законодательством отнесены к их ведению. Достижение этой цели обеспечивается путем разграничения доходов между бюджетами различных уровней, системой межбюджетных отношений. Принцип разграничения доходов и расходов между уровнями бюджетной системы Российской Федерации, закрепленный в ст. 30 БК РФ, означает закрепление соответствующих видов доходов (полностью или частично) и полномочий по осуществлению расходов за органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Межбюджетные отношения основываются на принципах распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы Российской Федерации, с одной стороны, и разграничения (закрепления) на постоянной основе и распределения по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации, с другой стороны (ст. 129 БК РФ).

Основные принципы межбюджетных отношений, средства и порядок бюджетного регулирования определены также в ст. 9 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации». В соответствии с п. 2 указанной статьи межбюджетные отношения строятся, в том числе, на следующих принципах:

взаимной ответственности;

применения единой для всех муниципальных образований методологии, учитывающей их индивидуальные особенности;

максимально возможного сокращения встречных финансовых потоков;

повышения заинтересованности органов местного самоуправления в увеличении собственных доходов местных бюджетов.

Указанные правовые нормы, принципы бюджетных, в том числе межбюджетных отношений, нарушены в оспариваемой заявителем части закона Красноярского края «О бюджете края на 2002 год».

Суд не оценил и по существу не рассмотрел доводы Красноярского городского Совета о том, что в нарушение указанных требований законодатель-

ства органы государственной власти Красноярского края в оспариваемых нормах краевого закона не закрепили за бюджетом города Красноярска отчисления от регулирующих налогов в необходимом для города объеме, а также не осуществили регулирование по объему доходов бюджета города, поскольку уменьшение нормативов отчислений от региональных налогов связано с одновременным предоставлением на эту же сумму финансовой помощи из бюджета Красноярского края.

Сумма в размере 2 246 985,0 тыс. рублей на выплату заработной платы работникам бюджетной сферы является минимально необходимым расходом местного бюджета. Необходимость расходов на выплату заработной платы, в том числе и объем денежных средств, подтверждается Законом края «О краевом бюджете на 2002 год», поскольку городу на эти цели выделена финансовая помощь (дотация). Факт того, что данная сумма является минимально необходимым расходом на выплату заработной платы подтверждалась заявителем справкой финансового управления администрации города Красноярска от 31.07.2002 № 02-20/1324. Объем необходимых городу Красноярску средств на выплату заработной платы не оспаривался при рассмотрении дела и Законодательным Собранием Красноярского края.

Уменьшив для города размер регулирующих налогов по сравнению с прошедшим годом, у города изъяли в краевой бюджет доходы для того, чтобы затем оказывать из краевого бюджета городу финансовую помощь. Данное обстоятельство подтверждается документами, имеющимися в материалах дела, которым суд в решении оценки не дал.

Если согласиться с тем, что передача местным бюджетам собственных доходов от закрепленных за субъектами Российской Федерации федеральных налогов, а также региональных налогов является ничем не ограниченным правом субъекта федерации, а не его обязанностью, то из этого следует, что субъекты федерации могут вообще не определять для местных бюджетов нормативов отчислений по регулирующим налогам, а для финансирования всех расходов предоставлять дотации.

Не закрепление за бюджетом муниципального образования собственных доходов путем определения отчислений от регулирующих налогов и предоставление вместо этого финансовой помощи в виде дотации нарушает гарантированные федеральным законодательством права местного самоуправления.

В ст. 14 БК РФ дано определение понятия «бюджет муниципального образования», как формы образования и расходования денежных средств, предназначенных для обеспечения задач и функций, отнесенных к предметам ведения местного самоуправления.

В ст. 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» перечислены собственные доходы местных бюджетов. К собственным доходам местных бюджетов, в соответствии с указанной статьей, относятся местные налоги и сборы, другие собственные до-

ходы местных бюджетов, перечисленные в п. 3 данной статьи, и доли федеральных налогов субъектов Российской Федерации, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе.

Пунктом 1 статьи 60 БК РФ установлено, что доходы местных бюджетов формируются за счет собственных доходов и доходов за счет отчислений от федеральных и региональных регулирующих налогов и сборов.

Регулирующие налоги и сборы являются собственными доходами бюджета, в течение финансового года их размер не может быть изменен. Поступление либо не поступление данного вида дохода в течение финансового года не зависит от органов власти субъектов федерации. Таким образом, регулирующие налоги являются стабильным источником дохода местного бюджета. Кроме того, по истечении финансового года долги плательщиков по уплате указанных налогов продолжают поступать в бюджет города, в то время как дотация, предусмотренная бюджетом субъекта федерации, не поступившая в течение финансового года в местный бюджет, по истечении года городу не перечисляется (ст. 242 БК РФ). Наличие отчислений по регулирующим налогам обеспечивает финансовую самостоятельность местного самоуправления. Город получает возможность самостоятельно и в максимальном объеме решать вопросы местного значения. Так надлежащим образом исполняются полномочия органов государственной власти РФ в области местного самоуправления по обеспечению федеральных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления (п. 11 ст. 4 ФЗ РФ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»).

Разовая финансовая помощь не может обеспечить финансовой самостоятельности местного самоуправления и других гарантий, установленных законодательством для местного самоуправления. В ст. 44 БК РФ БК РФ указывается, что финансовая помощь подлежит учету в доходах того бюджета, который является получателем этих средств, однако, при этом в ст. 47 БК РФ предусмотрено, что финансовая помощь не является собственным доходом соответствующего бюджета.

Финансовая помощь не является закрепленным видом дохода. Только при реальном получении этой помощи она учитывается в доходах ее получателя и распределяется между распорядителями и получателями по соответствующим статьям расходов, в связи с чем в БК РФ указано, что финансовая помощь не является собственным доходом бюджета, а только учитывается в доходах бюджета, ее получателя. Кроме того, в течение финансового года в закон о бюджете субъекта Российской Федерации могут быть внесены изменения, в том числе исключающие предоставление финансовой помощи бюджету муниципального образования или уменьшающие ее размер. Предоставление финансовой помощи не позволяет муниципальному образованию самостоятельно формировать свой бюджет, обеспечивая его достоверность, эффективность и экономность использования бюджетных средств в соответствии с принципами,

закрепленными в ст.ст. 34, 37 БК РФ.

В соответствии со ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» организация, содержание и развитие муниципальных учреждений образования, учреждений здравоохранения относятся к вопросам местного значения и находятся в ведении муниципальных образований. Содержание органов местного самоуправления, организация, содержание и развитие организаций образования, здравоохранения, культуры, физической культуры и спорта, других учреждений и организаций являются видами расходов, финансируемыми в соответствии со ст. 87 БК РФ исключительно из местных бюджетов. Таким образом, органы местного самоуправления обязаны осуществлять финансирование расходов по заработной плате работникам бюджетной сферы, предусматривая расходы на эти цели в бюджете муниципального образования. При финансировании расходов на эти цели органы местного самоуправления могут рассчитывать только на собственные доходы бюджета, к которым, финансовая помощь не относится.

Суд при рассмотрении дела не принял во внимание то обстоятельство, что расходы на содержание органов местного самоуправления безусловно должны финансироваться из собственных финансовых источников муниципального образования. В результате же применения ст. 22 оспариваемого краевого закона расходы на эти цели включены в общую сумму дотации на выплату заработной платы работникам бюджетных организаций и правоохранительных органов. Между тем, выплата заработной платы работникам бюджетных организаций и правоохранительных органов субъекта Российской Федерации – это функция органов государственной власти субъекта российской Федерации, которая в данном случае была передана органам местного самоуправления г. Красноярска. В соответствии со ст. 38 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ст. 4 Федерального закона «о финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями Российской Федерации и отдельными государственными полномочиями субъектов Российской Федерации им одновременно передаются материальные и финансовые ресурсы, необходимые для осуществления этих полномочий. Поскольку выплата заработной платы указанным категориям государственных служащих является функцией постоянной, то и финансовые источники для её обеспечения не могут быть разовыми, должны формироваться на долгосрочной основе. То есть на основе отчислений от регулирующих федеральных и региональных налогов.

При новом рассмотрении дела суду следует учесть изложенное, надлежащим образом проверить юридически значимые доводы заявителя и участвующих в деле лиц, после чего принять решение по существу возникшего спора.

На основании п. 2 ст. 305, ст. ст. 306, 311 ГПК РСФСР, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации,

ОПРЕДЕЛИЛА :

решение Красноярского краевого суда от 5 августа 2002 г. отменить, дело направить на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Председательствующий

Судьи