ВЕРХОВНЫЙ СУД
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

Дело № 6-Г03-3

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

В составе председательствующего Корчашкиной Т.Е.
судей Беспаловой З.Д.
Харланова А.В.

рассмотрела в судебном заседании от 24 июня 2003 г. дело по заявлению прокурора Рязанской области о признании недействующими и не подлежащими применению отдельных норм закона Рязанской области «Об областном бюджете на 2003г. №84-ОЗ

по кассационному представлению прокурора Рязанской области на решение Рязанского областного суда от 1 апреля 2003г., которым заявление удовлетворено частично.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Корчашкиной Т.Е., объяснения прокуроров, участвующих в деле – Сырокваша Н.М. и Игониной Н.А., поддержавших доводы кассационного представления,

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

У С Т А Н О В И Л А :

Прокурор Рязанской области обратился в Рязанский областной суд с заявлением о признании статей 14, 29, 32 закона Рязанской области "Об областном бюджете на 2003 год" №84-03, статьи 24 этого же закона в части, обязывающей органы местного самоуправления предусмотреть в муниципальных бюджетах расходы на реализацию закона области «О погребении и похоронном деле на территории Рязанской области» в сумме 2 482 тысячи руб., приложения №6 к этому закону в части отражения в нем финансирования областного фонда поддержки индивидуального жилищного

строительства не действующими и не подлежащими применению со дня вступления в силу решения суда.

Заявление мотивировано тем, что обжалуемые нормы названного закона области противоречат Бюджетному кодексу Российской Федерации, ФЗ «О погребении и похоронном деле», ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и другому федеральному законодательству.

Решением Рязанского областного суда от 01.04.03 г. заявление прокурора удовлетворено частично: признана противоречащей Бюджетному кодексу РФ и недействующей статья 24 закона Рязанской области «Об областном бюджете на 2003г.» №84-ОЗ в части, обязывающей органы местного самоуправления предусмотреть в бюджетах муниципальных образований при установлении межбюджетных отношений расходы на реализацию закона Рязанской области «О погребении и похоронном деле на территории Рязанской области в сумме 2 482 тысячи рублей с момента вступления решения суда в законную силу, в удовлетворении остальной части заявления прокурора отказано.

В кассационном представлении прокурора области поставлен вопрос об отмене решения суда в части отказа в удовлетворении заявления прокурора в связи с неправильным применением и толкованием норм материального права.

Проверив материалы дела, обсудив доводы кассационного представления, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит его подлежащим удовлетворению по следующим основаниям.

Статьей 14 закона области «Об областном бюджете на 2003г.» установлено, что оставшиеся на счетах областных бюджетных учреждений средства по состоянию на 1 января 2003г. могут быть ими использованы в течение 9 месяцев в качестве источника финансирования расходов 2003 г. согласно ведомственной структуре расходов областного бюджета на 2003 г.

Суд, отказывая в удовлетворении заявления прокурора в этой части, пришел к выводу о том, что указанной нормой закона области остатки средств на счетах бюджетных учреждений на 1 января 2003 года передаются этим же бюджетным учреждениям и относятся к расходам бюджета. Поскольку статьей 86 БК РФ к расходам субъекта Российской Федерации отнесены содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов государственной власти субъекта РФ, то оспариваемое положение, по мнению суда, не противоречит БК РФ. Кроме того, суд сослался на п.99 ч.1 Инструкции по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях, утвержденной приказом Министерства финансов РФ от 30.12.1999 г. №107н, согласно которой остатки средств на счетах учреждений на конец года не отзываются со счетов, а переходят на следующий год и засчитываются при дальнейшем финансировании из бюджета.

По мнению суда ст. 14 закона области не противоречит и пункту 5 ст.242 БК РФ, поскольку эта норма БК РФ указывает на учет остатков средств, а оспариваемая норма говорит о расходах бюджета, и каждая из этих норм регулирует самостоятельные правоотношения, вследствие чего не имеется их противоречия.

С таким выводом суда согласиться нельзя.

Согласно ст. 6 БК РФ под расходами бюджета понимаются денежные средства, направляемые на финансовое обеспечение задач и функций государства и местного самоуправления.

Статьей 86 БК РФ предусмотрено, что исключительно из бюджетов субъектов Российской Федерации финансируются расходы на содержание и развитие предприятий, учреждений и организаций, находящихся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Из приложения 6 к закону области "Об областном бюджете на 2003 год" усматривается, что именно в нем согласно ведомственной структуре расходов областного бюджета на 2003г. определены расходы на финансирование бюджетных учреждений во исполнение ст. 86 БК РФ, а не статьей 14 закона области определены эти расходы, как указал суд.

Из анализа содержания статьи 14 закона области следует, что после завершения операций по принятым денежным обязательствам 2002 г. остатки средств областного бюджета на лицевых счетах бюджетных учреждений, образовавшиеся в связи с неполным использованием бюджетными учреждениями объемов финансирования 2002 года, не отзываются со счетов бюджетных учреждений и не аккумулируются на едином счете бюджета, а остаются у указанных бюджетных учреждений в счет финансирования следующего, 2003 года.

Следовательно, данной нормой закона области регулируются отношения, возникшие после завершения операций бюджетными учреждениями по принятым денежным обязательствам завершившегося 2002 года по поводу и в связи с образованием остатков бюджетных средств на счетах бюджетных учреждений.

В тоже время, отношения после завершения операций по принятым денежным обязательствам завершившегося года по поводу и в связи с образованием всех остатков бюджетных средств на едином счете бюджета регулируются ч.5 ст.242 БК РФ, согласно которой, после завершения операций по принятым денежным обязательствам завершившегося года остаток средств на едином счете бюджета подлежит учету в качестве остатка средств на начало очередного финансового года.

Поэтому вывод суда о том, что статьей 14 закона области регулируются самостоятельные правоотношения, которые не имеют отношения к ч.5 ст.242 БК РФ, нельзя признать правильным.

Коме того, частью 3 ст.242 БК РФ установлено, что все счета, используемые для исполнения бюджета завершаемого года, подлежат закрытию 31 декабря в 24 часа, поэтому остатков средств на счетах бюджетных

учреждений после 31 декабря 2002 года - после завершения операций по принятым денежным обязательствам, быть не может. Неиспользованные бюджетными учреждениями денежные средства образуют остаток средств бюджета, который, как указывалось выше, согласно ч.5 ст.242 БК РФ должен учитываться на едином счете бюджета. Лишь только в отношении средств, полученных бюджетными учреждениями от предпринимательской деятельности и не использованных по состоянию на 31 декабря, пунктом 4 ст. 242 БК РФ разрешено зачислять их в тех же суммах на вновь открываемые соответствующим бюджетным учреждениям лицевые счета, в тоже время, не оставляя их на прежних лицевых счетах.

Ссылку суда на п.99 ч.1 "Инструкции по бухгалтерскому учету в бюджетных учреждениях", утвержденной приказом Министерства финансов РФ от 30.12.1999 г. №107н также нельзя признать правильной, поскольку данная Инструкция утверждена Минфином РФ в 1999 году. Редакция п.5 ст.242 БК РФ, на которую ссылался прокурор области, введена в действие с 08.08.2000г. Согласно ст. 7 Федерального закона «О введении в действие бюджетного кодекса Российской Федерации» законодательные акты Российской Федерации, действующие на территории Российской Федерации и не вошедшие в перечень законодательных актов, признаваемых утратившими силу в соответствии со ст.2 настоящего Федерального закона, действуют в части, не противоречащей Кодексу. Поскольку Инструкция в указанной части противоречит вышеназванным нормам Бюджетного кодекса, следовательно, она в этой части не должна применяется.

Статьей 29 закона области администрации области предоставляется право направлять ассигнования, передаваемые из областного бюджета, управлению сельского хозяйства и продовольствия администрации области, ГУ "Рязанская областная агропромышленная корпорация", областному фонду поддержки индивидуального жилищного строительства для использования их на возвратной основе в соответствии с порядком, устанавливаемым администрацией области.

В заявлении прокурора указывалось, что предоставление бюджетных средств на возвратной основе из соответствующих бюджетов, (за исключением предоставления финансовых средств в рамках межбюджетных отношений в виде ссуд), юридическим лицам осуществляется только в форме кредитов в соответствии со ст.ст.6, 76, 77 БК РФ.

В нарушение требований ч.7 ст.76, ч.1 ст.77 БК РФ об указании в бюджете на очередной финансовый год целей, на которые может быть предоставлен бюджетный кредит, условий и порядка предоставления бюджетных кредитов, лимитов их предоставления, законом области "Об областном бюджете на 2003 год" не разработаны ни условия, ни порядок предоставления кредитов из областного бюджета, ни лимиты их предоставления. Вопреки вышеуказанным законоположениям условия и порядок предоставления бюджетных кредитов не определены в законе о

бюджете, а установление такого порядка возложено на администрацию области.

Полагая, что положения ст.29 Закона области соответствуют ст.ст.162, 163 БК РФ, предусматривающих право бюджетных учреждений и иных организаций на получение бюджетных средств в соответствии с бюджетной росписью на соответствующий год, и устанавливающих их права и обязанности, суд пришел к выводу о том, что названные в ст.29 Закона организации имеют право на получение бюджетных ассигнований для использования их на возвратной основе.

Тогда как прокурором, как видно из материалов дела, не ставилось под сомнение право управления сельского хозяйства и продовольствия администрации области, ГУ "Рязанская областная агропромышленная корпорация", областного фонда поддержки индивидуального жилищного строительства на получение бюджетных ассигнований.

Оспаривалось наличие такого права в законе «Об областном бюджете на 2003 год» без одновременного определения в этом же законе целей, условий, порядка и лимитов предоставления бюджетных кредитов этим лицам.

Общий порядок предоставления бюджетных средств на возвратной основе предусмотрен ст.ст.76, 77 БК РФ. Пунктом 7 статьи 76 БК РФ установлено, что при утверждении бюджета на очередной финансовый год указываются цели, на которые может быть предоставлен бюджетный кредит, условия и порядок предоставления бюджетных кредитов, лимиты их представления на срок в пределах года и на срок, выходящий за пределы бюджетного года, а также ограничения по субъектам использования бюджетных кредитов.

Суд увязал положения ст.29 закона области с нормами ст. 74 БК РФ, сославшись на то, что названная норма БК РФ позволяет наделять администрацию области дополнительными правами по направлению указанных в оспариваемой норме бюджетных ассигнований, тогда как ст.74 БК РФ предусматривает финансирование расходов при выполнении условий, определенных законом о бюджете, а не каким-либо другим актом, и в том числе, не актом органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Ссылку суда на то, что в данном случае имеет место направление администрацией области ассигнований бюджетополучателям для выполнения Положения "О региональном продовольственном фонде Рязанской области", утвержденного постановлением Рязанской областной Думы от 22.07.98 г. №110, "О лизинговом фонде сельскохозяйственной техники и племенного животноводства Рязанской области", выполнения региональной программы "Свой дом", нельзя признать обоснованной, поскольку в обжалуемой статье 29 закона области не назван ни один из перечисленных нормативных правовых актов.

Эти Положения и программы также не являлись предметом исследования суда первой инстанции.

В статье 29 закона области, по мнению суда, ассигнования направляются, в том числе, и для выполнения региональной целевой программы жилищного строительства "Свой дом".

Такой вывод суда не согласуется с нормами закона области "Об областном бюджете на 2003 г", так как расходы на региональную целевую программу жилищного строительства "Свой дом" согласно Приложениям 6 и 20 к закону Рязанской области "Об областном бюджете на 2003" являются государственными капитальными вложениями на безвозвратной основе.

Следовательно, статья 29 закона области не может распространять свое действие на региональную программу "Свой дом", так как эта программа предполагает государственные капитальные вложения на безвозвратной основе, а оспариваемая статья указывает на возвратный характер направления средств.

При таких обстоятельствах вывод суда о соответствии оспариваемой нормы Бюджетному кодексу нельзя признать правильным.

Статьей 32 закона области "Об областном бюджете на 2003 год" установлено, что ООО "Региональный инвестиционный коммерческий банк "РИНВЕСТБАНК" является уполномоченным банком администрации области, обеспечивающим возврат задолженности юридических лиц, муниципальных образований по средствам, предоставленным на возвратной основе, за счет средств областного бюджета.

Отказывая в удовлетворении заявления прокурора в указанной части, суд посчитал, что противоречия федеральному законодательству названная норма не содержит.

С таким выводом суда нельзя согласиться.

В соответствии со ст. 9 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» органы законодательной и исполнительной власти и органы местного самоуправления не вправе вмешиваться в деятельность кредитных организаций, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами. Кредитная организация по специально заключаемому на конкурсной основе договору может выполнять отдельные поручения Правительства Российской Федерации, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, осуществлять операции со средствами федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов и расчеты с ними, обеспечивать целевое использование бюджетных средств, выделяемых для осуществления федеральных и региональных программ. Соответствующий договор должен содержать взаимные обязательства сторон и предусматривать их ответственность, условия и формы контроля за использованием бюджетных средств.

Кредитная организация не может быть обязана к осуществлению деятельности, не предусмотренной ее учредительными документами, за исключением случаев, когда кредитная организация приняла на себя

соответствующие обязательства, или случаев, предусмотренных федеральными законами.

Статьей 12 Федерального закона «О защите конкуренции на рынке финансовых услуг» также предусмотрено, что федеральные органы исполнительной власти, Центральный Банк Российской Федерации, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления не вправе принимать нормативные правовые акты и (или) совершать действия, в том числе согласованные действия, с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления, финансовыми организациями, ограничивающие конкуренцию на рынке финансовых услуг, направленные на создание необоснованно благоприятных условий отдельным финансовым организациям и (или) ущемляющие интересы других финансовых организаций, за исключением случаев, установленных законодательством Российской Федерации.

Федеральным органам исполнительной власти, Центральному банку Российской Федерации, органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления запрещается ограничивать иначе, как на основании федерального закона, доступ финансовых организаций на рынке финансовых услуг.

Суд не высказал суждение по поводу соответствия оспариваемой нормы вышеуказанным нормам федерального законодательства, тогда как из текста названной оспариваемой нормы закона области усматривается, что принята она с нарушением вышеуказанных норм федерального законодательства, без соблюдения установленных в них условий.

Кроме того, прокурор ссылался и на несоответствие обжалуемой нормы п.1 ст. 156 БК РФ, в соответствии с которой кредитные организации могут привлекаться для осуществления операций по предоставлению средств бюджета на возвратной основе, т.е. только для выдачи получателям средств бюджетного кредита. Суд также не проанализировал обжалуемую норму на соответствие названной норме БК РФ.

При таких обстоятельствах вывод суда о соответствии оспариваемой нормы федеральному законодательству нельзя признать правильным.

В приложении №6 к закону Рязанской области "Об областном бюджете на 2003 год" содержится ведомственная структура расходов бюджета на 2003 год.

По мнению прокурора, в ведомственной структуре расходов неправомерно отражено финансирование областного фонда поддержки индивидуального жилищного строительства, который, согласно его Уставу, является некоммерческой организацией.

Прокурором в заявлении указывалось, что на основании ст.25 БК РФ ведомственная классификация расходов бюджетов субъектов РФ является группировкой расходов бюджетов субъектов РФ и отражает распределение бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств бюджетов

субъектов РФ, в то время как фонд поддержки индивидуального жилищного строительства в соответствии со ст. 158 БК РФ не может быть главным распорядителем бюджетных средств, так как не является ни органом государственной власти, ни бюджетным учреждением.

Суд же, с учетом элементов функциональной классификации и положений статьи 27 БК РФ о праве законодательных органов субъектов РФ на дальнейшую детализацию объектов бюджетной классификации, посчитал включение в приложение № 6 областного фонда поддержки индивидуального жилищного строительства, являющегося прямым получателем средств бюджета, правомерным. В тоже время судом не исследовался Устав названного фонда, и довод прокурора о том, что этот фонд является некоммерческой организацией, не опровергнут.

При этом судом не учтено то обстоятельство, что в соответствии со ст.27 БК РФ детализация объектов бюджетной классификации может касаться лишь целевых статей и видов расходов. Осуществляя такую детализацию, законодательные органы субъекта РФ не должны нарушать общих принципов построения и единства бюджетной классификации Российской Федерации.

Тогда как включение в ведомственную структуру расходов бюджета области юридического лица, не являющегося главным распорядителем бюджетных средств, является нарушением принципа построения бюджетной классификации, закрепленного в указанной ст.25 БК РФ.

Кроме того, рассматривая данное дело и оценивая законность оспариваемых норм, суд первой инстанции принимал во внимание и ссылался на региональную целевую программу «Свой дом», Положение «О региональном продовольственном фонде Рязанской области», «О лизинговом фонде сельскохозяйственной техники и племенного животноводства Рязанской области», тогда как предметом исследования суда эти нормативные правовые акты не являлись.

Из материалов дела усматривается, что администрация Рязанской области не привлечена к участию в деле в качестве заинтересованного лица, тогда как в соответствии с п.2 ст.21 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации обеспечивает исполнение бюджета субъекта Российской Федерации и готовит отчет о выполнении программ социально-экономического развития субъекта Российской Федерации для представления их высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, кроме того, этот орган государственной власти субъекта Российской Федерации является участником законодательного процесса при принятии оспариваемого закона области, а вышеназванными

оспариваемыми нормами закона области на него возложены некоторые обязанности (устанавливать порядок направления ассигнований-ст.29 закона области). Таким образом, названный орган государственной власти является заинтересованным лицом при разрешении данного дела.

Однако суд не привлек его к участию в деле, не выяснил его мнение по существу заявленных требований прокурора.

При таких обстоятельствах решение суда в части отказа в удовлетворении заявления прокурора нельзя признать законным, оно подлежит отмене.

В остальной части решение суда никем не обжалуется.

При таком положении нарушения, допущенные судом первой инстанции, не могут быть исправлены судом кассационной инстанции, потому дело подлежит направлению на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

Руководствуясь ст.ст.360-362 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

ОПРЕДЕЛИЛА:

Решение Рязанского областного суда от 01.04.2003г. в части отказа в удовлетворении заявления прокурора Рязанской области о признании недействующими и не подлежащими применению отдельных положений закона Рязанской области "Об областном бюджете на 2003 год" отменить и дело в этой части направить на новое рассмотрение в суд первой инстанции.

В остальной части решение суда оставить без изменения.

Председательствующий

Судьи