ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 58-Г03-18

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

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

судей Горохова Б.А., Потапенко С.В.

рассмотрела в открытом судебном заседании 8 августа 2003 г. по кассационной жалобе Законодательной Думы Хабаровского края на решение Хабаровского краевого суда от 30 мая 2003 г. дело по заявлению прокурора Хабаровского края о признании противоречащими федеральному законодательству подпунктов «б» (за исключением ставки платы по водному объекту: река Лена), «в» пункта 1, подпункт «в» пункта 2 части 1 и часть 2 статьи 7; пункт 1 статьи 10, в части распределения налоговых доходов бюджетов от сумм денежных взысканий (штрафов), применяемых в качестве налоговой санкции, предусмотренной ст. 124 Налогового кодека Российской Федерации; статьи 17 и Приложения 8 Закона Хабаровского края от 30 декабря 2002 г. № 82 «О бюджетной системе Хабаровского края на 2003 год».

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

УСТАНОВИЛА :

30 декабря 2002 г. Законодательной Думой Хабаровского края был принят закон Хабаровского края № 82 «О бюджетной системе Хабаровского края на 2003 год».

Подп. «б», «в» пункта 1, подп. «в» пункта 2 части 1 и часть 2 статьи 7 этого краевого закона были установлены ставки платы за забор воды из поверхностных источников для организаций, ведущих раздельный учет и осуществляющих первичный забор воды для предприятий, которые реализуют ее непосредственно населению и бюджетным организациям; для предприятий жилищно-коммунального хозяйства: для водоснабжения населения и организаций, финансируемых из бюджета, в том числе предприятий теплоэнергетики, непосредственно забирающих и подающих воду для населения, а также ставки платы в части объемов воды, используемых налогоплательщиками, осуществляющими эксплуатацию объектов теплоэнергетики и атомной энергетики с использованием прямоточной системы водоснабжения для охлаждения агрегатов.

Согласно п. 1 ст. 10 указанного закона Хабаровского края суммы денежных взысканий (штрафов), применяемых в качестве налоговых санкций, предусмотренных статьями 116, 117, 118, 124, 125, 120 (пункты 1 и 2), 126, 128, 129, 129.1, 132, 134, 135 (пункт 2) и 135.1 части первой Налогового кодекса РФ, распределяются между федеральным и местными бюджетами по следующим нормативам: федеральный бюджет - 50 процентов; местные бюджеты по месту налогового учета налогоплательщиков - 50 процентов.

Статьей 17 закона Хабаровского края установлен перечень предприятий-налогоплательщиков краевого бюджета по налогу на прибыль организаций и налогу на имущество предприятий на 2003 год, налоги которых зачисляются в краевой бюджет в полном объеме с последующим учетом выпадающих доходов при сбалансированности местных бюджетов на очередной финансовый год, согласно Приложению 8 к данному закону.

Прокурор Хабаровского края обратился в суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству подпунктов «б» (за исключением ставки платы по водному объекту: река Лена) и «в» пункта 1, подпункта «в» пункта 2 части 1 и части 2 статьи 7; пункта 1 статьи 10 в части распределения налоговых доходов бюджетов от сумм денежных взысканий (штрафов), применяемых в качестве налоговой санкции, предусмотренной ст. 124 Налогового кодека РФ; статьи 17 и Приложения № 8 закона Хабаровского края от 30 декабря 2002 г. № 82 «О бюджетной системе Хабаровского края на 2003 год», ссылаясь на то, что оспариваемые нормы указанного краевого закона противоречат федеральному налоговому законодательству, Федеральному закону «О плате за пользование водными объектами», Федеральному закону «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» и Бюджетному кодексу РФ.

Решением Хабаровского краевого суда от 30 мая 2003 г. заявление было удовлетворено.

В кассационной жалобе Законодательной Думы Хабаровского края 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 к отмене решения суда не усматривает.

Согласно подпункту «ф» п. 1 ст. 19 Закона РФ от 27.12.1991 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» плата за пользование водными объектами отнесена к федеральным налогам.

В соответствии с п. 2 ст. 19 этого же Закона федеральные налоги (в том числе размеры их ставок, объекты налогообложения, плательщики налогов) и порядок зачисления их в бюджет устанавливаются законодательными актами Российской Федерации и взимаются на всей ее территории.

Ставки платы за пользование водными объектами края на текущий год были установлены ст. 7 закона Хабаровского края «О бюджетной системе Хабаровского края на 2003 год» на основании Федерального закона от 6.05.1998г. № 71-ФЗ «О плате за пользование водными объектами» (с изменениями от 30.03.1999 г., 07.08.2001 г., 30.12.2001 г., 24.12.2002г.) и постановления Правительства РФ от 28.11.2001 г. № 826 «Об утверждении минимальных и максимальных ставок платы за пользование водными объектами по бассейнам рек, озерам, морям и экономическим районам».

Согласно ст. 4 Федерального закона «О плате за пользование водными объектами» положения абз. 2 и пунктов 3, 4 статьи 4 настоящего Закона, устанавливающие ставки платы за пользование водными объектами, связанное с забором воды для водоснабжения населения, а также ставки платы за пользование водными объектами в целях забора воды для технологических нужд и сброса сточных вод плательщиками, осуществляющими эксплуатацию объектов теплоэнергетики и атомной энергетики с использованием прямоточной схемы водоснабжения и добычу драгоценным металлов, действуют до 1.01.2003 г.

При таких условиях вывод суда о том, что подпункты «б» (за исключением ставки платы по водному объекту: река Лена), «в» пункта 1, подпункт «в» пункта 2 части 1 и часть 2 статьи 7 Закона Хабаровского края «О бюджетной системе хабаровского края на 2003 год», противоречат федеральному законодательству и подлежат признанию недействующими с 01.01.2003 г., являются правильными.

Доводы Законодательной Думы Хабаровского края о том, что в соответствии со ст. 5 Федерального закона «О плате за пользование водными объектами» законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации вправе устанавливать льготы по оплате отдельных категорий плательщиков в пределах суммы платы, поступающей в бюджет соответствующего субъекта Российской Федерации, были предметом судебного исследования.

В решении суд правильно оценил их как необоснованные, поскольку в данном случае краевой законодатель установил не налоговые льготы, а ставки платы за пользование водными объектами, что противоречит ст.ст. 17, 56 Налогового кодекса Российской Федерации.

Правильно признан судом недействующим и п. 1 ст. 10 закона Хабаровского края «О бюджетной системе Хабаровского края на 2003 г.» в части распределения налоговых доходов бюджетов от сумм денежных взысканий (штрафов), применяемых в качестве налоговой санкции, предусмотренной ст. 24 Налогового кодека Российской Федерации. Норма краевого закона противоречит налоговому законодательству, поскольку согласно ст. 2 Федерального закона от 30.12.2001 г. № 196-ФЗ «О введении в действие Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» ст. 124 Налогового кодекса Российской Федерации, предусматривавшая штрафы, подлежащие зачислению в краевой бюджет, признана утратившей силу с 1.07.2002 г..

Законным является решение суда и в части признания недействующими ст. 17 и Приложения 8 закона Хабаровского края от 30 декабря 2002 г.

Ст. 48 Бюджетного кодекса 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 по разным видам таких доходов.

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

Согласно п. 3 ст. 13 Налогового кодекса РФ налог на прибыль является федеральным налогом.

В силу ст. 7 Бюджетного кодекса РФ распределение в порядке межбюджетного регулирования доходов от федеральных налогов и сборов, иных доходов федерального бюджета между бюджетами разных уровней бюджетной системы отнесено к ведению Российской Федерации.

Ст. 7 Федерального закона от 25.09.1997 г. № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрен минимальный размер обязательных гарантий финансовой самостоятельности местного самоуправления в виде закрепления за муниципальными образованиями на постоянной основе доли дохода от налога на прибыль организаций в пределах не менее 5% в среднем по субъекту Российской Федерации.

Этой же статьей в п. 4 установлено, что к собственным доходам местных бюджетов относятся также доли федеральных налогов, распределенные между бюджетами разных уровней и закрепленные за муниципальными образованиями на постоянной основе в порядке, предусмотренном п. 5 настоящей статьи и

согласно которому размеры минимальных долей (в процентах) федеральных налогов, закрепляемых за муниципальными образованиями на постоянной основе в соответствии с п. 4, определяются законодательными (представительными) органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

Расчет долей федеральных налогов, подлежащих закреплению за муниципальными образованиями, производится исходя из общего объема средств, переданных субъекту Российской Федерации по каждому из этих налогов. В этих пределах законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации устанавливает в соответствии с фиксированной формулой для каждого муниципального образования доли соответствующих федеральных налогов, закрепляемых на постоянной основе, исходя из среднего уровня по субъекту Российской Федерации.

Согласно Приложению 2 к Федеральному закону от 24.12.2002 г. № 176-ФЗ «О федеральном бюджете на 2003 год» норматив отчислений по налогу на прибыль организаций в консолидированные бюджеты субъектов российской Федерации на 2003 год не изменен и составляет 100 процентов.

В соответствии с ч. 2 ст. 56 Бюджетного кодекса РФ к налоговым доходам бюджетов субъектов российской Федерации относятся отчисления от федеральных налогов и сборов, распределенных к зачислению в бюджеты субъектов по нормативам, определенным федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год, за исключением доходов от федеральных налогов и сборов, передаваемых в порядке бюджетного регулирования местным бюджетам.

Из данных норм федерального законодательства следует, что минимальные отчисления местным бюджетам от налога на прибыль организаций в пределах 5% определены федеральным законом, федеральным законом о бюджете на очередной финансовый год не изменены и, следовательно, изменяться субъектами Российской Федерации не могут. При таких условиях ст. 17 оспариваемого закона Хабаровского края, устанавливающая зачисление налога на прибыль организаций в краевой бюджет в полном объеме с последующим учетом выпадающих доходов местных бюджетов, противоречит федеральному законодательству, принята Законодательной Думой хабаровского края с превышением её компетенции и правильно признана судом недействующей.

Ст. 17 краевого закона противоречит федеральному законодательству и в части установления перечня предприятий-налогоплательщиков краевого бюджета по налогу на имущество, зачисляемого в полном объеме в краевой бюджет.

В соответствии с п. 1, подп. 8 п. 3 ст. 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации к собственным доходам местных бюджетов относятся, в том числе, доли федеральных налогов и доли налогов субъектов Российской Федерации, закрепленные за местными бюджетами на постоянной основе; к другим собственным доходам ме-

стных бюджетов относится не менее 50 процентов налога на имущество предприятий (организаций).

Согласно ст. 5 Федерального закона от 28.08.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления относится регулирование отношений между бюджетами субъектов 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 в соответствии с законом обязаны обеспечить муниципальным образованиям минимальные местные бюджеты путем закрепления доходных источников для покрытия минимально необходимых расходов местных бюджетов.

В ст. 31 Бюджетного кодекса РФ закреплен принцип самостоятельности бюджетов, в соответствии с которым бюджет должен пополняться за счёт собственных источников доходов бюджетов каждого уровня бюджетной системы Российской Федерации. При этом должно быть обеспечено законодательное закрепление регулирующих доходов бюджетов, полномочий по формированию доходов соответствующих бюджетов в соответствии с Бюджетным кодексом и налоговым законодательством Российской Федерации.

Данными нормами федерального законодательства на органы государственной власти субъекта Российской Федерации возложена обязанность, обеспечить стабильные доходы бюджетов муниципальных образований, которые позволят органам местного самоуправления самостоятельно финансировать расходы на выполнение функций, отнесенных законодательством к ведению органов местного самоуправления.

В соответствии со ст. 129 Бюджетного кодекса РФ межбюджетные отношения основываются на принципах распределения и закрепления расходов бюджетов по определенным уровням бюджетной системы Российской Федерации; разграничения (закрепления) на постоянной основе и распределения по временным нормативам регулирующих доходов по уровням бюджетной системы Российской Федерации.

Согласно п. 2 ст. 9 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» межбюджетные отношения строятся, в том числе, на принципах:

максимально возможного сокращения встречных финансовых потоков;

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

Правильно указано в решении суда на то, статьёй 17 оспариваемого краевого закона в противоречие с указанными нормам и принципами бюджетных и межбюджетных отношений незаконно установлено изъятие собственных доходов местных бюджетов от регулирующих налогов в бюджет субъекта Российской Федерации.

Довод Законодательной Думы Хабаровского края о том, что ст. 17 закона края и приложение 8 соответствуют требованиям п. 2 ст. 39 Бюджетного кодекса РФ, являются несостоятельными, поскольку оспариваемые нормы закона края приняты, как правильно указано в решении суда, в противоречие с положениями федерального законодательства.

На основании ст. ст. 360, 361, 366 ГПК РФ, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации,

ОПРЕДЕЛИЛА :

решение Хабаровского краевого суда от 30 мая 2003 г. оставить без изменения, кассационную жалобу Законодательной Думы Хабаровского края – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи