



ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № _____ 66-Г02-17 _____

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 11 июня 2002 г. по кассационной жалобе представителя прокуратуры Иркутской области на решение Иркутского областного суда от 5 апреля 2002 г. дело по заявлению прокурора Иркутской области о признании отдельных положений закона Иркутской области «Об областном бюджете на 2002 год» противоречащими федеральному законодательству.

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горохова Б.А., заключение прокурора Генеральной прокуратуры Российской Федерации Власовой Т.А., поддержавшей кассационную жалобу, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

УСТАНОВИЛА :

прокурор Иркутской области обратился в Иркутский областной суд с заявлением о признании отдельных положений закона Иркутской области «Об областном бюджете на 2002 год» противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению в части ст.2 (п.«б» дефис 10), ст.3 (приложение 2: наименование группы доходов - административные штрафы и иные санкции, включая штрафы за нарушение правил дорожного движения, код дохода 2070300 - в части штрафов взыскиваемых ГИБДД). Указанными нормами, по мнению заявителя незаконно, предусмотрено зачисление сумм штрафов, взыскиваемых подразделениями ГИБДД УВД области, в областной бюджет и распределение названных сумм, полученных сверх запланированных на финансирование УВД области, абзац 3 ст. 12.

Абзац 2 ст. 12 областного закона предусматривает что Губернатор области вносит в Законодательное Собрание области в форме изменений и дополнений к настоящему закону предложения о распределении дополнительных доходов, полученных при исполнении бюджета. По мнению заявителя, такой порядок изменения областного закона противоречит п. 3 ст. 232 БК РФ.

Решением Иркутского областного суда от 5 апреля 2002 г. заявление прокурора было удовлетворено частично. Суд признал противоречащим федеральному законодательству абзац 2 ст. 12 закона Иркутской области «Об областном бюджете на 2002 год»; а требование о признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению ст.2 (п.«б» дефис 10), ст.3 (приложение 2: наименование группы доходов - административные штрафы и иные санкции, включая штрафы за нарушение правил дорожного движения, код дохода 2070300 - в части штрафов взыскиваемых ГИБДД), абзаца 3 ст. 12 названного областного закона – оставил без удовлетворения.

В кассационной жалобе представителя прокуратуры Иркутской области поставлен вопрос об отмене решения в части оставления заявления без удовлетворения, как вынесенного с нарушением норм материального и процессуального права.

Проверив материалы дела, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации находит кассационную жалобу подлежащей удовлетворению по следующим основаниям.

Суд отказа в удовлетворении требований прокурора о признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению ст.2 (п.«б» дефис 10), ст.3 (приложение 2: наименование группы доходов - административные штрафы и иные санкции, включая штрафы за нарушение правил дорожного движения, код дохода 2070300 - в части штрафов взыскиваемых ГИБДД), абзаца 3 ст. 12 закона Иркутской области от 28.12.2001 N 26/72-оз «Об областном бюджете на 2002 год», указав на то, что субъект Российской Федерации при принятии оспариваемых норм не вышел за пределы полномочий, предоставленных ему федеральным законом, и не нарушил при этом нормы федерального законодательства.

Эти выводы суда основаны на неправильном толковании и применении норм материального права.

Предмет спора по настоящему делу - бюджетные отношения, лежит в области финансового регулирования. Целями финансового регулирования служит Бюджетный кодекс РФ. Согласно ст.7 БК РФ установление общих принципов организации и функционирования бюджетной системы Российской Федерации, а также разграничение полномочий по осуществлению расходов между бюджетами разных уровней находится в исключительном ведении Российской Федерации. Таким образом, при анализе оспариваемых норм област-

ного закона необходимо было исходить из требований Конституции Российской Федерации, её статей 71 и 76).

Между тем, выводы судом сделаны исходя из того, что распоряжение неналоговыми доходами, в том числе и штрафами, находится вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В этом случае, согласно п.4 ст.76 Конституции Российской Федерации субъект Российской Федерации осуществляет собственное правовое регулирование.

Выводы суда являются ошибочными, поскольку не применил закон, подлежащий применению в данном деле, а также неправильно истолковал закон.

Согласно п. «ж» ст. 71 Конституции Российской Федерации финансовое регулирование является предметом исключительного ведения Российской Федерации. В соответствии с п.5 ст.76 Конституции Российской Федерации законы субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями 1 и 2 статьи 76 Конституции Российской Федерации. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом действует федеральный закон.

Субъекты Российской Федерации, действительно, имеют право определять цели, на которые следует направить доходы бюджета субъекта Российской Федерации, но обязаны при этом соблюдать общие положения о расходах бюджетов всех уровней, закрепленные в ст.ст.65 - 86 БК РФ. При таких условиях утверждение суда о праве субъекта Российской Федерации на собственное правовое регулирование по рассматриваемым вопросам правильным быть признано не может.

По мнению суда, штрафы, взыскиваемые подразделениями ГИБДД, являются доходами субъекта Российской Федерации, так как ни в одном законе они не отнесены к доходам местного бюджета. Эти выводы являются ошибочными, поскольку приведенные в мотивировочной части решения нормы закона истолкованы неверно.

Статьей 46 БК РФ прямо установлено, что штрафы подлежат зачислению в местные бюджеты. В то же время названная статья содержит условия при которых нормы статьи 46 БК РФ не применяются, а именно: «если иное не предусмотрено настоящим Кодексом и иными законодательными актами Российской Федерации».

Иное было предусмотрено ст.85 Федерального закона «О федеральном бюджете на 2000 год», согласно которой штрафы зачислялись на счета федерального казначейства для распределения их в Государственный фонд борьбы с преступностью и в бюджеты субъектов Российской Федерации. В текущем году отношении штрафов, в том числе взыскиваемых ГИБДД, иного федеральным законодательством не предусмотрено. Бюджетным же кодексом РФ иное предусмотрено лишь для штрафов, взыскиваемых в соответствии с Налоговым кодексом РФ.

Оспариваемый закон области, таким образом прямо противоречит нормам федерального законодательства. Этот закон Иркутской области «Об областном бюджете на 2002 год» не является иным законодательным актом, указанным в 46 БК РФ, поскольку к законодательным актам Российской Федерации в силу п. 1 ст. 76 Конституции Российской Федерации относятся только федеральные конституционные законы и федеральные законы. Кроме того, статьей 2 БК РФ прямо предусмотрено, что правовые акты, регулирующие бюджетные правоотношения не могут противоречить Бюджетному кодексу РФ. В случае противоречия между Бюджетным кодексом РФ и нормативными правовыми актами применяется названный кодекс.

Включение в областной закон ст. 2 и ст. 3, предусматривающих зачисление в областной бюджет 2002 года штрафов, взыскиваемых органами ГИБДД, осуществлено субъектом Российской Федерации с превышением своих полномочий. Данными нормами закреплены (разграничены) доходы. Между тем, согласно статье 7 БК РФ разграничение налогов и других доходов между уровнями бюджетной системы относится к исключительному ведению Российской Федерации. Разграничение (закрепление) за бюджетами такого вида доходов как штрафы уже произведено федеральным законодателем в ст. 46 БК РФ, п. п. 6 п. 3 ст. 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» и в ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Суд пришел к выводу о том, что ст. ст. 51, 57, 62 БК РФ позволяют субъекту Российской Федерации сформировать свой бюджет за счет штрафов, взыскиваемых подразделениями ГИБДД, так как неналоговые доходы, могут быть источниками дохода бюджета любого уровня бюджетной системы. Действительно, штрафы как один из видов источников дохода могут пополнять бюджет любого уровня, но лишь в случаях прямо предусмотренных федеральным законом. Примененные же судом нормы носят характер общих положений о формировании всех видов доходов бюджетов, в то время как статьей 46 БК РФ конкретизируется порядок направления в бюджеты таких видов доходов как штрафы.

Кроме того, судом без достаточных на то оснований сделан вывод о том, что в данном случае имела место централизация доходов, зачисляемых в бюджеты других уровней бюджета. Областной закон не содержит норм, которыми определены конкретные цели по расходованию планируемых доходов от штрафов, взимаемых ГИБДД. Таким образом, отсутствует обязательное условие централизации доходов, зачисляемых в бюджеты других уровней бюджета, предусмотренное п. 2 ст. 39 БК РФ - целевое финансирование.

Судом сделан вывод о том, что пунктом 2 ст. 39 БК РФ за вышестоящим бюджетом закреплено право централизовать доходы, зачисляемые в бюджеты других уровней, которое реализуется как исключительное в процессе межбюджетного регулирования. При этом, из мотивировочной части решения не ус-

матривается на чем основан данный вывод. Таким образом, судом не проанализированы нормы главы 16 БК РФ, устанавливающие принципы межбюджетных отношений и порядок их реализации.

Из статьи 129 БК РФ следует, что межбюджетные правоотношения возникают только при распределении регулирующих доходов нижестоящих бюджетов, а не доходов, закрепленных на постоянной основе. Так, пункт 2 ст. 129 БК РФ закрепляет такой принцип межбюджетных отношений как разграничение на постоянной основе и распределения по временным нормативам регулирующих доходов. Относительно регулирующих доходов статьей 48 БК РФ установлены условия, которые обязательны при закреплении таких доходов. Например, в местные бюджеты должны быть распределены доходы не менее 50% от суммы доходов консолидированного бюджета.

Статьей 7 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» закреплены отдельные виды доходов местных бюджетов на постоянной основе. В их число входят такие доходы как штрафы. Пунктом 5 ст. 7 названного Закона субъекту Российской Федерации предоставлено право закрепления собственными законами за местными бюджетами лишь размеров минимальных долей федеральных налогов. Штрафы, как следует из приведенных норм, к этим доходам не относятся.

Статьей 130 БК РФ определен порядок передачи расходов и доходов бюджетов. Анализ указанных норм свидетельствует о том, что в процессе межбюджетного регулирования изъятие доходов не предусмотрено. Напротив, межбюджетные отношения основываются на оказании финансовой помощи вышестоящего бюджета нижестоящему. Кроме того, статьей 86 БК РФ предусмотрена обязанность органов государственной власти субъектов Российской Федерации компенсировать дополнительные расходы, возникшие в результате их решений, приводящих к уменьшению доходов местных бюджетов. Аналогичные нормы содержатся в п.3 ст.4 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» и в п.2 ст.38 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Неверно судом истолкована и статья 63 БК РФ. Суд полагает, что названная статья может быть применена только при передаче доходов местных бюджетов, отнесенных к таковым безусловно. Однако раздел 2 (главы 6-9) Бюджетного кодекса РФ не закрепляет ни за одним из уровней бюджетов безусловно виды доходов, а определяет общие принципы формирования доходной части бюджетов. Данные нормы не могут применяться безотносительно других норм Бюджетного кодекса РФ. Вопросы централизации доходов могут быть осуществлены исключительно путем согласованных решений соответствующих органов, как в порядке ст.85 БК РФ о совместном финансировании, так и в порядке ст.63 БК РФ - на основе решений органов местного самоуправления.

Прокурором Иркутской области в заявлении указывалось на то, что оспариваемыми нормами областного закона субъект Российской Федерации осуществил не только разграничение доходов в пользу областного бюджета, но и распоряжение доходами, не являющимися доходами бюджета субъекта Российской Федерации, нарушив тем самым права муниципальных образований.

Незаконное распоряжение доходами субъектом Российской Федерации осуществлено путем включения в абзац 3 ст. 12 закона Иркутской области «Об областном бюджете на 2002 год» норм о направлении на дополнительное финансирование УВД области доходов, поступивших от штрафов, взимаемых органами ГИБДД УВД области, сверх сумм, установленных ст.3 оспариваемого закона. Учитывая, что указанные штрафы незаконно закреплены в областном бюджете как собственные доходы, то распоряжение ими субъектом Российской Федерации произведено с нарушением ст. 8 БК РФ. В соответствии со ст.8 БК РФ субъект Российской Федерации вправе распределять доходы от региональных налогов и сборов, иных доходов субъектов Российской Федерации между бюджетами и местными бюджетами. Указанное свидетельствует о том, что субъект Российской Федерации вправе распоряжаться только теми доходами, которые являются доходами бюджета субъекта Российской Федерации, а не доходами местных бюджетов. Следовательно, при формировании областного бюджета и при распределении доходов в порядке межбюджетного регулирования субъект Российской Федерации ограничен рамками компетенции, предоставленной ему федеральным законодательством. Однако, судом эти обоснованные доводы заявителя не были приняты во внимание, оценка им в решении не дана.

При таких условиях решение Иркутского областного суда от 5 апреля 2002 г. дело 10 апреля 2000 г. в части отказа в удовлетворении требований прокурора Иркутской области о признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению ст.2 (п.«б» дефис 10), ст.3 (приложение 2: наименование группы доходов - административные штрафы и иные санкции, включая штрафы за нарушение правил дорожного движения, код дохода 2070300 - в части штрафов взыскиваемых ГИБДД), абзаца 3 ст. 12 закона Иркутской области «Об областном бюджете на 2002 год» законным быть признано не может и подлежит отмене с вынесением нового решения об удовлетворении заявления прокурора в указанной части.

На основании п.п. 1 и 4 ст. 305, ст. ст. 306, 311 ГПК РСФСР, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации,

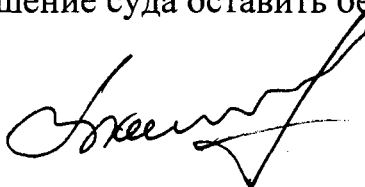
ОПРЕДЕЛИЛА :

решение Иркутского областного суда от 5 апреля 2002 г. дело 10 апреля 2000 г. в части отказа в удовлетворении требований прокурора Иркутской области о

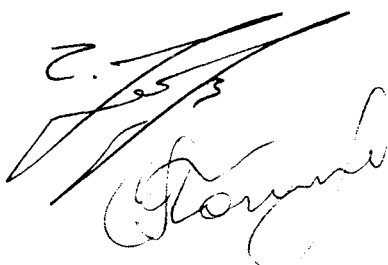
признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению ст.2 (п.«б» дефис 10), ст.3 (приложение 2: наименование группы доходов - административные штрафы и иные санкции, включая штрафы за нарушение правил дорожного движения, код дохода 2070300 - в части штрафов взыскиваемых ГИБДД), абзаца 3 ст. 12 закона Иркутской области «Об областном бюджете на 2002 год» отменить и, не передавая дело в этой части на новое рассмотрение, вынести новое решение, которым дефис 10 п. «б» статьи 2; приложение 2: наименование группы доходов - административные штрафы и иные санкции, включая штрафы за нарушение правил дорожного движения, код дохода 2070300 - в части штрафов взыскиваемых ГИБДД,- статьи 3 и абзац 3 статьи 12 закона Иркутской области от 28 декабря 2001 года № 26/72-ОЗ «Об областном бюджете на 2002 год» признать противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению с момента вынесения настоящего решения.

В остальной части решение суда оставить без изменения.

Председательствующий



Судьи



Ответственный
Правового Су.

арь

