



# ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № \_\_\_\_\_ 55-Г02-10 \_\_\_\_\_

## ОПРЕДЕЛЕНИЕ

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

судей Горохова Б. А., Василевской В.П.

рассмотрела в открытом судебном заседании 3 июня 2002 г. по кассационной жалобе Верховного Совета Республики Хакасия на решение Верховного Суда Республики Хакасия от 24 января 2002 года дело по заявлению Аскизского районного Совета депутатов о признании противоречащими федеральному законодательству, недействительными и не подлежащими применению абзаца 18 пункта 1 статьи 2, абзаца 6 пункта 1, (абзацев 5 и 6 пункта 2 статьи 3, частей 2 и 3 статьи 10 закона Республики Хакасия от 21 ноября 2000 года № 135 «О порядке внесения, рассмотрения и утверждения закона Республики Хакасия: «О республиканском бюджете Республики Хакасия на 2001 год», установленный которым порядок применяется в соответствии с законом Республики Хакасия от 10 декабря 2001 года № 59 «О порядке внесения, рассмотрения и утверждения закона Республики Хакасия «О республиканском бюджете Республики Хакасия на 2002 год».

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горохова Б.А., Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

### УСТАНОВИЛА :

Аскизский районный Совет депутатов обратился в суд с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству, недействительными и не подлежащими применению ряд норм закона Республики Хакасия от 10 декабря 2001 года № 59 «О порядке внесения, рассмотрения и утверждения Закона Республики Хакасия «О республиканском бюджете Республики Хакасия

на 2002 год», которыми предусматривается применение части 18 пункта 1 статьи 2, части 6 пункта 1 статьи 3, частей 5 и 6 пункта 2 статьи 3, абзацев 2 и 3 статьи 10 закона Республики Хакасия от 21 ноября 2000 года № 135 «О порядке внесения, рассмотрения и утверждения закона Республики Хакасия «О республиканском бюджете Республики Хакасия на 2001 год».

В обоснование требований заявитель сослался на то, что положение части 18 пункта 1 статьи 2 закона Республики Хакасия от 21 ноября 2000 года № 135 «О порядке внесения, рассмотрения и утверждения Закона республики Хакасия «О республиканском бюджете Республики Хакасия на 2001 год», предусматривающее представление проектов смет расходов территориальных представительных и исполнительных органов государственной власти на 2002 год, включающих расходы на содержание территориальных органов государственной власти районов и их структурных подразделений, расходы на содержание бюджетных учреждений, находящихся в ведении территориальных органов государственной власти, противоречит нормам статей 70, 161, 219, 221 Бюджетного кодекса Российской Федерации, относящим понятие «смета доходов и расходов» к бюджетным учреждениям, а не к органам государственной власти, которые рассматривают, утверждают и исполняют бюджет.

Положения оспариваемого закона, согласно которым в проекте бюджета должны содержаться:

нормативы отчислений от собственных доходов республиканского бюджета, передаваемых местным бюджетам муниципальных образований районов по решениям территориальных представительных органов власти районов (часть 6 пункта 1 статьи 3);

ассигнования на осуществление отдельных государственных полномочий территориальным органам государственной власти районов для последующей передачи органам местного самоуправления муниципальных образований района (часть 5 пункта 2 статьи 3);

объемы финансовой помощи на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и на финансирование целевых расходов территориальным органам государственности власти районов для последующего распределения местным бюджетам муниципальных образований соответствующих районов (часть 6 пункта 2 статьи 3),

а также абзац 2 статьи 10 этого же закона, определяющий полномочия территориальных органов государственной власти районов Республики Хакасия по передаче нормативов отчислений от собственных доходов республиканского бюджета, ассигнований на осуществление отдельных государственных полномочий и распределению финансовой помощи на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности муниципальных образований и на финансирование отдельных целевых расходов местным бюджетам муниципальных образований соответствующих районов, и абзац 3 статьи 10, возлагающий на территориальные исполнительные органы государственной власти

районов расчет, а на представительные органы государственной власти районов утверждение нормативов отчислений от собственных доходов республиканского бюджета местным бюджетам муниципальных образований районов, ассигнований на осуществление отдельных государственных полномочий, передаваемых органам местного самоуправления муниципальных образований района, и суммы финансовой помощи на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и на финансирование отдельных целевых расходов местным бюджетам, противоречат статьям 10 и 48 Бюджетного кодекса РФ статье 10 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации».

Решением Верховного Суда Республики Хакасия от 24 января 2002 г. заявление было оставлено без удовлетворения.

В кассационной жалобе Верховного Совета Республики Хакасия 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.

В силу п. «н» ст. 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления.

В соответствии с ч.ч. 2 и 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Законы и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации в силу ст. 76 Конституции Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым по предметам ведения Российской Федерации и по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Нормативным правовым актом, регулирующим бюджетные правоотношения, возникающие между субъектами бюджетных правоотношений в процессе составления и рассмотрения проектов бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, утверждения и исполнения бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации, является Бюджетный кодекс Российской Федерации (статья 1).

В соответствии со статьей 2 названного Кодекса бюджетное законодательство Российской Федерации состоит из настоящего Кодекса и принятых в соответствии с ним федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующий год, законов субъектов Российской Федерации о бюджетах субъек-

тах Российской Федерации на соответствующий год, нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления о местных бюджетах на соответствующий год и иных федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, регулирующих бюджетные правоотношения.

Нормативные правовые акты, предусмотренные частью первой настоящей статьи, не могут противоречить настоящему Кодексу. В случае противоречия между настоящим Кодексом и нормативными правовыми актами, предусмотренными частью первой настоящей статьи, применяется настоящий Кодекс.

В кассационной жалобе содержится ссылка на статью 31 Бюджетного Кодекса РФ, устанавливающей принцип самостоятельности бюджетов, в частности, принцип самостоятельности бюджетов означает право законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления на соответствующем уровне бюджетной системы Российской Федерации самостоятельно осуществлять бюджетный процесс.

Положения настоящей статьи не могут рассматриваться в отрыве от положений других норм Бюджетного Кодекса РФ, и прежде всего от текста самой статьи 31. По смыслу данной статьи самостоятельно осуществлять бюджетный процесс органы государственной власти и органы местного самоуправления могут только на соответствующем уровне бюджетной системы Российской Федерации.

Как правильно указано в решении суда, согласно ст. 10 Бюджетного Кодекса РФ бюджетная система Российской Федерации состоит из бюджетов трёх уровней:

- федеральный бюджет,
- бюджеты субъектов Российской Федерации,
- местные бюджеты.

Таким образом, формирование самостоятельного районного бюджета федеральным бюджетным законодательством не предусмотрено, поскольку в силу статьи 14 вышеназванного Кодекса таковым является бюджет муниципального образования.

Согласно пункту 4 статьи 41 Бюджетного кодекса доходы в виде финансовой помощи, полученной от бюджетов других уровней бюджетной системы Российской Федерации, относятся к неналоговым доходам бюджетов.

Финансовая помощь от бюджета другого уровня бюджетной системы Российской Федерации в форме дотаций, субвенций и субсидий либо иной безвозвратной и безвозмездной передачи средств подлежит учету в доходах того бюджета, который является получателем этих средств (статья 44 Бюджетного Кодекса).

Частью второй статьи 48 названного Кодекса нормативы отчислений от регулирующих доходов бюджета определяются законами о бюджете того уровня бюджетной системы Российской Федерации, который передает регулирующие доходы, либо законом о бюджете того уровня бюджетной системы Российской Федерации, который распределяет переданные ему регулирующие доходы из бюджета другого уровня.

В Республике Хакасия на уровне районов действуют выборные представительные и исполнительные органы государственной власти, на уровне городов, сельских и поселковых советов органы местного самоуправления. Следовательно, по смыслу статьи 10 Бюджетного Кодекса Российской Федерации понятие «местный бюджет» может применяться только в отношении бюджетов муниципальных образований (городов, сельских и поселковых Советов), а районы таковыми в Республике Хакасия не являются. С учетом изложенного, а также принимая во внимание то обстоятельство, что Налоговый Кодекс Российской Федерации (его часть 1) не содержит понятия «районные налоги и сборы» - самостоятельного районного бюджета, утверждаемого районным органом государственной власти, вывод суда о том, что нормы оспариваемого республиканского закона в данной части противоречат федеральному бюджетному законодательству, является правильным.

Органы государственной власти района, осуществляющие публичную власть, по своей организационно-правовой форме являются бюджетными учреждениями. В данном качестве они, в силу части 2 статьи 152 Бюджетного Кодекса Российской Федерации, являются участниками Бюджетного процесса.

В соответствии со статьей 161 Бюджетного Кодекса бюджетное учреждение финансируется из соответствующего бюджета на основе сметы доходов и расходов. С этим положением согласуется вывод Конституционного Суда Российской Федерации, изложенный в определении от 4 февраля 1999 года № 1-0: «Районный бюджет, в качестве сметы доходов и расходов государственной власти на территории района допустимо принимать по решению органов государственной власти вышестоящего уровня только в порядке реализации республиканского бюджета».

Ссылка в жалобе на то, что Верховным Судом Республики Хакасия не дана оценка доводам представителя Верховного Совета Республики Хакасия, не соответствует материалам дела.

Требование Верховного Совета Республики Хакасия о предоставлении Правительством Республики Хакасия одновременно с проектом закона о бюджете проектов смет расходов территориальных органов власти, признано не противоречащим федеральному законодательству и в этой части заявление Аскизского районного Совета депутатов было оставлено без удовлетворения.

В соответствии с пунктом 2 статьи 181 Бюджетного Кодекса Российской Федерации, к проекту закона (решения) о бюджете могут быть представлены и иные показатели, определенные настоящим Кодексом, законами субъектов

Российской Федерации и правовыми актами органов местного самоуправления о бюджетном устройстве и бюджетном процессе.

В Республике Хакасия отсутствует законодательство о бюджетном устройстве и бюджетном процессе. В его отсутствие нормы, регламентирующие межбюджетные отношения, полномочия участников бюджетного процесса, устанавливаются ежегодно законом Республики Хакасия о порядке внесения, рассмотрения и утверждения закона Республики Хакасия о республиканском бюджете на предстоящий год.

Нормативные правовые акты, предусмотренные частью первой статьи 1 Бюджетного кодекса РФ, не могут противоречить настоящему Кодексу. В случае противоречия между настоящим Кодексом и нормативными правовыми актами, предусмотренными частью первой настоящей статьи, применяется настоящий Кодекс.

Между тем, установленные законом Республики Хакасия от 21 ноября 2000 года № 135 «О порядке внесения, рассмотрения и утверждения закона Республики Хакасия «О республиканском бюджете Республики Хакасия на 2001 год» положения:

- нормативы отчислений от собственных доходов республиканского бюджета, передаваемых местным бюджетам муниципальных образований районов по решениям территориальных представительных органов государственной власти районов ( абзац шестой пункта 1 );

- ассигнования на осуществление отдельных государственных полномочий территориальным органам государственной власти районов для последующей передачи органам местного самоуправления муниципальных образований района (абзац пятый пункта 2);

- объемы финансовой помощи на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности и на финансирование отдельных целевых расходов территориальным органам государственной власти районов для последующего распределения местным бюджетам муниципальных образований соответствующих районов (абзац шестой пункта 2), противоречат статьям 41, 44, 48, 58 Бюджетного Кодекса РФ, статье 10 Федерального закона «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации», статье 5 Федерального Закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в силу части 2 статьи 2 Бюджетного Кодекса РФ не могли рассматриваться и применяться при принятии республиканского закона. Соответствующая оценка и выводы суда приведены в решении Верховного Суда Республики Хакасия от 24 января 2002 года.

Кроме того, вышеперечисленные положения республиканского закона по своему статусу являются предметом бюджетных отношений между территориальными органами государственной власти районов и органами местного самоуправления городов, сельских и поселковых советов.

Довод кассационной жалобы о том, что наделение территориальных органов государственной власти районов Республики Хакасия бюджетными полномочиями не противоречит статье 2 федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», был предметом обсуждения в суде первой инстанции и правильно признан необоснованным. Данная статья не регулирует правовое положение субъектов бюджетных правоотношений, а определяет систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Законы субъекта Российской Федерации по вопросам ведения Российской Федерации, а также по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в силу статьи 76 Конституции Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам.

Территориальные органы государственной власти районов Республики Хакасия, реализуя свои властные полномочия, не могут иметь бюджетных полномочий. Самостоятельными субъектами бюджетных правоотношений, имеющими бюджетные полномочия и являющимися участниками бюджетного процесса, в Республике Хакасия могут быть признаны органы государственной власти (Верховный Совет и Правительство) Республики Хакасия, а также органы местного самоуправления муниципальных образований (городов, сельских и поселковых Советов).

Заявление Аскизского районного Совета депутатов о признании закона Республики Хакасия «О порядке внесения, рассмотрения и утверждения Закона Республики Хакасия «О республиканском бюджете Республики Хакасия на 2001 год» противоречащим федеральному законодательству, не действующим и не подлежащим применению, направлено на защиту законных бюджетных прав органов местного самоуправления Республики Хакасия.

Решение суда в части удовлетворения этого заявления является законным и обоснованным. Оснований для его отмены по доводам кассационной жалобы не имеется.

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

ОПРЕДЕЛИЛА :

решение Верховного Суда Республики Хакасия от 24 января 2002 г. оставить без изменения, кассационную жалобу Верховного Совета Республики Хакасия – без удовлетворения.

Председательствующий

Судьи

The block contains three handwritten signatures in black ink. The first signature is the largest and most prominent, written in a cursive style. Below it are two smaller signatures, also in cursive. To the right of the second signature, there is a small, stylized mark that resembles a checkmark or a signature flourish.