

ВЕРХОВНЫЙ СУД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Дело № 3-Г01-28

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

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

судей Горохова Б.А., Харланова А.В.

рассмотрела в судебном заседании 22 января 2002 г. по кассационным жалобам Государственного Совета и Администрации Республики Коми на решение Верховного Суда Республики Коми от 21 ноября 2001 г. дело по заявлению прокурора Республики Коми о признании противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению ст. 6 (2); п. «б», «в» ст. 9; ст. 17-1; абзаца 7 ст. 22; абзаца 12 ст. 22 в части слов «штрафов за не целевое использование выделенных средств; ст. 22 в части не установления лимита предоставления бюджетных кредитов; абзаца 2 ст. 26 (1); ст. 33 в части устанавливающей, что средства израсходованные незаконно или не по целевому назначению, а также полученные доходы подлежат изъятию в бесспорном порядке по распоряжению Главы Республики Коми Закона Республики Коми от 29 декабря 2000 года № 81-РЗ «О республиканском бюджете Республики Коми на 2001 год» (в редакции Закона Республики Коми от 15 октября 2001 года № 50-РЗ) и приложения № 1 в части нераспределения бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств республиканского бюджета в соответствии с ведомственной структурой расходов республиканского бюджета; абзацы 3, 5 пункта 2 приложения № 3; пункта 4 приложения № 9 к Закону Республики Коми от 29 декабря 2000 года № 81-РЗ «О республиканском бюджете Республики Коми на 2001 год» (в редакции Закона Республики Коми от 15 октября 2001 года № 50-РЗ).

Заслушав доклад судьи Верховного Суда Российской Федерации Горохова Б.А., объяснения представителей Государственного Совета Республики Коми Чурина С.С., Песня-Прасолова К.Б. и Смияна И.А. (доверенности от 14.01.2002г. № 04-11/40), заключение прокурора Генеральной прокуратуры

Российской Федерации Власовой Т.А., полагавшей решение суда оставить без изменения, Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

УСТАНОВИЛА :

прокурор Республики Коми обратился в Верховный Суд Республики Коми с заявлением о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими, не подлежащими применению ст. 6 (2); п. «б», «в» ст. 9; ст. 17-1; абзаца 7 ст. 22; абзаца 12 ст. 22 в части слов «штрафов за не целевое использование выделенных средств»; ст. 22 в части не установления лимита предоставления бюджетных кредитов; абзаца 2 ст. 26 (1); ст. 33 в части устанавливающей, что средства израсходованные незаконно или не по целевому назначению, а также полученные доходы подлежат изъятию в бесспорном порядке по распоряжению Главы Республики Коми Закона Республики Коми от 29 декабря 2000 года № 81-РЗ «О республиканском бюджете Республики Коми на 2001 год» (в редакции Закона Республики Коми от 15 октября 2001 года № 50-РЗ) и приложения № 1 в части нераспределения бюджетных ассигнований по главным распорядителям средств республиканского бюджета в соответствии с ведомственной структурой расходов республиканского бюджета; абзацы 3, 5 пункта 2 приложения № 3; пункта 4 приложения № 9 к Закону Республики Коми от 29 декабря 2000 года № 81-РЗ «О республиканском бюджете Республики Коми на 2001 год» (в редакции Закона Республики Коми от 15 октября 2001 года № 50-РЗ), указав на то, что нормы данного Закона Республики Коми, а также приложений к нему не содержат полной ведомственной классификации расходов бюджета; неосновательно ограничивают право местного самоуправления на получение налога на прибыль от филиалов (представительств), иных обособленных подразделений предприятий (организаций); незаконно наделяют Главу Республики Коми полномочиями по установлению налоговых льгот, предоставлению инвестиционных налоговых кредитов, субвенций местным бюджетам на оплату услуг по электро- и теплоснабжению населения и бесспорному взысканию бюджетных средств, использованных не по целевому назначению, а равно полученных от их использования доходов; неосновательно предусматривают ответственность в виде штрафа за нецелевое использование бюджетных средств, уплачиваемого в бесспорном порядке; не устанавливают лимиты предоставления бюджетных кредитов; незаконно предусматривают выделение бюджетных инвестиций юридическому лицу, не являющемуся государственным или унитарным предприятием либо учреждением и устанавливают государственные гарантии заранее неопределенному коммерческому банку под инвестиционный проект по строительству завода.

Решением Верховного Суда Республики Коми от 21 ноября 2001 года частично удовлетворено заявление Прокурора Республики Коми о признании

недействующими некоторых положений Закона Республики Коми «О республиканском бюджете Республики Коми на 2001 год» и признаны противоречащими федеральному законодательству и не подлежащими применению пункты «б» и «в» статьи 9, статья 17-1, абзац 7 статьи 22, абзац 2 статьи 26-1, Приложение № 1 в части не установления в нем полной ведомственной классификации расходов бюджета, абзацы 3 и 5 пункта 2 Приложения № 3, пункт 4 Приложения № 9 к Закону Республики Коми «О республиканском бюджете Республики Коми на 2001 год».

В кассационных жалобах Государственного Совета и Администрации Республики Коми 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 соответствии с п.п. «в», «з», «о» ст. 71, п. «и» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации регулирование прав и свобод человека и гражданина, гражданское законодательство и законодательство о налогах и сборах в части федеральных налогов и сборов находятся в ведении Российской Федерации, а законодательство о региональных налогах и сборах, региональных бюджетах и бюджетных и межбюджетных отношениях - в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

В силу ст. 76 Конституции Российской Федерации, ст. 3 Федерального закона от 24 июня 1999 года № 119-ФЗ «О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации», ст. ст.1, 3-1 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» субъекты Российской Федерации не могут принимать законы по предметам ведения Российской Федерации, а принятые ими по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации законы и иные нормативные правовые акты не могут противоречить федеральным законам.

Исходя из этих норм Конституции Российской Федерации и федерального законодательства, суд правильно признал п.п. «б», «в» ст. 9; абзацы 7, 12 ст. 22; ст. 33 Закона Республики Коми от 29 декабря 2000 года № 81-РЗ «О республиканском бюджете Республики Коми на 2001 год» (в редакции Закона Республики Коми от 15 октября 2001 года № 50-РЗ) и абзацы 3, 5 пункта 2 приложения № 3 к Закону Республики Коми не соответствующими федеральному налоговому и бюджетному законодательству, как принятые по предметам исключительного ведения Российской Федерации.

Суд дал правильную правовую оценку содержания оспариваемых прокурором норм Закона Республики Коми и приложения № 3 к нему, а также ст. 16, 17 Закона Республики Коми «Об инвестиционной деятельности на территории Республики Коми», частично признанных вступившим в законную силу решением Верховного Суда Республики Коми от 17 сентября 2001 года противоречащими федеральному законодательству и недействующими. В соответствии с этими нормами незаконно наделен правом по предоставлению налоговых льгот и инвестиционных налоговых кредитов предприятиям, организациям и другим налогоплательщикам по всем видам налогов, зачисляемым в республиканский бюджет Республики Коми, а также правом издавать распоряжения по беспорядочному изъятию незаконно израсходованных бюджетных средств и полученных от использования этих средств доходов.

Этими нормами за нецелевое использование бюджетных средств, предоставленных для финансирования мероприятий по государственной поддержке завоза продукции в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, формирование регионального продовольственного фонда, на инвестиционную поддержку предприятий, в противоречие с нормами федерального законодательства предусмотрено взимание штрафа в размере двойной ставки рефинансирования Центрального банка Российской Федерации. Предусмотрено взимание штрафа и за не целевое использование бюджетных ссуд и кредитов.

Между тем, в соответствии со ст. 19 Закона РФ от 27 декабря 1991 года № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» налог на прибыль предприятий и организаций является федеральным налогом. Этой же нормой Федерального закона установлена административная и гражданско-правовая ответственность за нецелевое использование бюджетных средств, ссуд, кредитов, которая в силу ст. 7 Бюджетного кодекса РФ может быть установлена только федеральными законами.

Суд правильно указал в решении на то, что согласно ст.ст. 1, 3, 6 части 1 Налогового кодекса РФ федеральные налоги и сборы устанавливаются, изменяются или отменяются только в соответствии с Налоговым кодексом РФ. При этом установление и изменение налогов и сборов включает в себя и условия предоставления льгот по федеральным налогам, а равно и изменение срока уплаты этих налогов, в том числе и виде предоставления инвестиционного налогового кредита. Субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование только в отношении региональных налогов и сборов и не могут принимать законы и иные нормативные правовые акты, регулирующие вопросы налогообложения, отнесенные к ведению Российской Федерации, кроме случаев, прямо указанных в соответствующих федеральных законах.

Такое исключение, в частности, предусмотрено ст. 6 Закона Российской Федерации «О налоге на прибыль предприятий и организаций» в редакции Федерального закона от 9 мая 2001 года № 50-ФЗ, согласно которой дополнитель-

ные льготы по налогу на прибыль в части сумм, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, могут устанавливаться только законодательными (представительными) органами власти субъектов Российской Федерации, но никак не по решениям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их должностных лиц.

Вместе с тем, предоставление инвестиционных налоговых кредитов по федеральным налогам в части сумм, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации, в соответствии со ст.ст. 61, 63, 66, 67 части 1 Налогового кодекса РФ производится не решением должностных лиц исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а на основании решений финансовых органов субъектов Российской Федерации.

Правильным является и вывод суда о несоответствии федеральному законодательству абзацев 7, 12 ст. 22 и ст. 33 Закона Республики Коми «О республиканском бюджете Республики Коми на 2001 год» в части установления нормы о взимании штрафов за нецелевое использование бюджетных средств, в том числе бюджетных ссуд и кредитов, а также изъятия в бесспорном порядке незаконно израсходованных бюджетных средств и полученных от их использования доходов.

Установление оснований и порядка привлечения к ответственности за нарушения бюджетного законодательства Российской Федерации в соответствии со ст. 7 Бюджетного кодекса Российской Федерации отнесено к ведению Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации не вправе принимать законы об установлении ответственности за нарушения регионального бюджетного законодательства, отличающиеся по содержанию от соответствующих норм федеральных законов.

С соответствии со ст. 281, 282, 283, 284-1, 289 Бюджетного кодекса Российской Федерации неисполнение либо ненадлежащее исполнение установленного настоящим Кодексом порядка исполнения и контроля за исполнением бюджетов всех уровней бюджетной системы Российской Федерации признается нарушением бюджетного законодательства, которое влечет применение к нарушителю мер принуждения, в том числе и виде штрафа за нецелевое использование бюджетных средств, налагаемого на руководителя получателя бюджетных средств в соответствии с нормами КоАП РСФСР. При этом основания применения мер административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства предусмотрены в Бюджетном кодексе Российской Федерации, а новые составы правонарушений могут быть установлены только федеральными законами.

Абзацы 7 и 12 ст. 22 обжалуемого Закона Республики Коми этим требованиям федерального законодательства не отвечают и обоснованно признаны судом недействующими.

Предусмотренная ст. 33 Закона Республики Коми возможность изъятия доходов, полученных в результате нецелевого использования бюджетных

средств, также не соответствует федеральному законодательству, поскольку получение и изъятие доходов – категории гражданского права, отнесенные в соответствии со ст. 71 Конституции Российской Федерации к предмету исключительного ведения Российской Федерации.

Не соответствуют федеральному законодательству ст. 17-1; абзац 2 ст. 26(1) Закона Республики Коми «О республиканском бюджете Республики Коми на 2001 год», приложение к нему № 1 и пункт 4 приложения № 9, поскольку в них не установлена полная ведомственная классификации расходов бюджета, как того требуют ст.ст. 18, 19, 25, 26 Бюджетного кодекса Российской Федерации и ст. 1, 2, 4, 10 Федерального закона «О бюджетной классификации Российской Федерации».

Статья 17-1 Закона Республики Коми, в соответствии с которой Главе Республики Коми в целях поддержания доли участия Республики Коми в уставном капитале ОАО «Коми региональный банк «Ухтабанк» на уровне 25% плюс одна акция разрешено за счет средств республиканского бюджета Республики Коми приобрести в государственную собственность Республики Коми пакет вновь размещаемых обыкновенных именных акций пятого выпуска ОАО «Коми региональный банк «Ухтабанк» в количестве одного миллиона штук на сумму не более 50 миллионов рублей в пределах средств, предусмотренных на эти цели в республиканском бюджете Республики Коми на 2001 год, также правильно признана судом законной.

Данная норма предусматривает расходы республиканского бюджета с целью предоставления бюджетных инвестиций юридическому лицу, не являющемуся государственным или муниципальным предприятием. Согласно ст. 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации и ст. 11 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» Инструкцией Центрального банка Российской Федерации от 23 июля 1998 года № 75-И установлено, что предоставление бюджетных инвестиций юридическим лицам, не являющимися государственными или муниципальными предприятиями, влечет за собой возникновение права государственной или муниципальной собственности на эквивалентную часть уставных (складочных) капиталов и имущества указанных юридических лиц. Вывод суда о том, что принятие решения о включении в проект бюджета инвестиций на приобретение в государственную собственность ценных бумаг должно быть произведено с обязательным письменным финансово-экономическим обоснованием, отражающим ликвидность данных бумаг, их котировки на финансовом рынке, доходность, а также проектом договора между органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и юридическим лицом (кредитной организацией), отчуждающим ценные бумаги, также является обоснованным. Приобретение субъектами права, в том числе и республиками в составе Российской Федерации, более 20% акций кредитной организации требует обязательного предварительного и письменного согласия Бан-

ка России, оформляемого в течение 30 дней с момента получения ходатайства приобретателя.

Судом было установлено, что при рассмотрении в сентябре 2001 года законопроекта о внесении дополнений в Закон Республики Коми «О республиканском бюджете Республики Коми на 2001 год» комитеты Государственного Совета Республики Коми и депутаты не располагали ни разработанным Министерством экономики Республики Коми в соответствии с Положением об этом Министерстве письменным финансово-экономическим обоснованием инвестиционного проекта; ни проектом договора купли-продажи, составленным при участии Министерства экономики Республики Коми; ни письменным согласием Банка России.

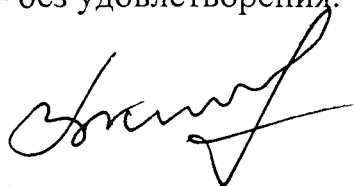
При указанных обстоятельствах дела оснований для отмены законного решения суда по доводам кассационных жалоб не имеется.

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 Коми от 21 ноября 2001 года оставить без изменения, кассационные жалобы Государственного Совета и Администрации Республики Коми – без удовлетворения.

Председательствующий



Судьи



Копия на:
 Отдел секретаря
 Верховного Суда РФ

