

По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области" в связи с запросом Челябинского областного суда

Постановление · № 16-П · от 11.11.2003 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области" в связи с запросом Челябинского областного суда

город Москва 11 ноября 2003 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего В.Г.Стрекозова, судей Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, Ю.Д.Рудкина, А.Я.Сливы, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием представителя Законодательного Собрания Челябинской области как стороны, принявшей оспариваемый акт, - кандидата юридических наук Е.С.Четвертаковой, руководствуясь статьями 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 101, 102 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области".

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Челябинского областного суда о проверке конституционности пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области". Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации содержащиеся в нем положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.С.Бондаря, объяснения представителя стороны, выступления приглашенных в заседание полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации Ю.А.Шарандина, а также представителей: от Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления - И.Ф.Фасеева, от Генерального прокурора Российской Федерации - В.К.Мусатова, от Ассоциации сельских муниципальных образований - Ю.А.Гурмана и М.А.Якутовой, исследовав заключение эксперта - доктора юридических наук Ю.А.Крохиной, иные представленные документы и материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. В производстве Челябинского областного суда находится дело по заявлению прокурора Челябинской области о признании недействующим, не соответствующим требованиям Бюджетного кодекса Российской Федерации пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области от 13 ноября 1997 года "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области" (в редакции от 14 декабря 2000 года), согласно которому органы государственной власти Челябинской области вправе

наделять органы местного самоуправления муниципальных образований, в границах территорий которых находятся другие муниципальные образования, полномочиями:

- по распределению и закреплению расходов бюджетов;
- по составлению сводных прогнозных показателей социально-экономического развития соответствующих территорий;
- по распределению между местными бюджетами муниципальных образований, находящихся в границах их территорий, регулирующих налогов и сборов, средств финансовой помощи, переданных из областного бюджета в порядке межбюджетного регулирования на основе единых принципов и условий, определяемых в законе Челябинской области об областном бюджете на очередной финансовый год с целью выравнивания уровней бюджетной обеспеченности;
- по составлению и представлению свода отчетов по исполнению местных бюджетов муниципальных образований, находящихся в границах соответствующей территории.

Придя к выводу, что названные положения не только противоречат федеральному законодательству, но и нарушают закрепленные в статье 132 Конституции Российской Федерации гарантии самостоятельности местного самоуправления, поскольку ставят сельские, поселковые муниципальные образования в подчиненное положение от органов местного самоуправления более крупных муниципальных образований (районов) при разработке и принятии местного бюджета, распоряжении бюджетными средствами, Челябинский областной суд приостановил производство по делу и обратился в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке их конституционности.

Кроме того, Челябинский областной суд просит дать официальное толкование понятия "отдельные государственные полномочия", содержащегося в статье 132 (часть 2) Конституции Российской Федерации. Между тем суды не относятся к числу субъектов, наделенных правом на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о толковании Конституции Российской Федерации (статья 125, часть 5, Конституции Российской Федерации и статья 105 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"), в связи с чем производство по делу в этой части подлежит прекращению.

Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу являются положения пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области", как предполагающие возможность передачи предусмотренных ими полномочий органами государственной власти Челябинской области органам местного самоуправления муниципальных образований - районов, в границах которых находятся другие муниципальные образования (сельсоветы, поселки), и, соответственно, включение последних в сферу бюджетного регулирования в рамках осуществления районными муниципальными образованиями переданных им государственных полномочий.

2. В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление, которое в пределах своих полномочий самостоятельно (статья 12 Конституции Российской Федерации), является необходимой формой осуществления власти народа, составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации (статья 3, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью (статья 130, часть 1, Конституции Российской Федерации). Закрепляя гарантии экономической и финансовой самостоятельности местного самоуправления, Конституция Российской Федерации устанавливает, что его органы самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы (статья 132, часть 1).

Понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией Российской

Федерации формы осуществления народом своей власти, обеспечивающей самостоятельное решение населением вопросов местного значения, обуславливает необходимость учета природы данной публичной власти как наиболее приближенной к населению и ориентированной в том числе на выполнение задач социального государства, связанных, в частности, с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований; из конституционной природы Российской Федерации как социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, равенство прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства (статья 7, часть 1; статья 19, часть 2; статья 130, часть 1, Конституции Российской Федерации), вытекает необходимость достижения баланса конституционных ценностей, получающих воплощение в гарантированности принципа финансовой самостоятельности муниципальных образований, с одной стороны, и выравнивании уровня их социально-экономического развития, в том числе путем справедливого перераспределения публичных финансов, включая бюджетные средства, с целью выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований, - с другой. Данные требования должны учитываться и при реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которыми они могут наделяться, как это вытекает из статьи 132 (часть 2) Конституции Российской Федерации, федеральным законом или законом субъекта Российской Федерации с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

3. В соответствии со статьей 131 (часть 1) Конституции Российской Федерации местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. По смыслу данной нормы в ее взаимосвязи со статьями 12, 130 (часть 1) и 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации, все муниципальные образования независимо от их территориальной основы предназначены для осуществления муниципальной власти как власти местного сообщества, решения вопросов местного значения исходя из интересов населения.

Определение территориальной основы, на которой создаются муниципальные образования, - с тем чтобы это способствовало, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволяло решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления, и вместе с тем не препятствовало решению вопросов, которые выходят за эти рамки и как таковые по своему существу относятся к полномочиям органов государственной власти, - может быть различным и зависит от особенностей того или иного субъекта Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 года по делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике").

Район, непосредственно входящий в состав субъекта Российской Федерации, являясь муниципальным образованием, может включать в себя городские, сельские поселения, каждое из которых, в свою очередь, вправе быть муниципальным образованием, поскольку население городского, сельского поселения не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления (статья 131, часть 1, Конституции Российской Федерации; пункт 1 статьи 12 Федерального закона от 28 августа 1995 года "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации").

Согласно Закону Челябинской области от 28 января 1997 года "Об административно-территориальном устройстве Челябинской области" (в редакции от 8 июня 2000 года) территориальная организация местного самоуправления в Челябинской области включает: район как муниципальное образование, на территории которого находятся сельсоветы, а также городские поселения (города районного значения, поселки городского типа); сельсовет, поселок городского типа (рабочий, курортный поселок) как муниципальные образования, входящие в состав района

(статья 1).

Особенностями территориальной организации местного самоуправления предопределяется необходимость установления правовых начал финансовых взаимоотношений муниципальных образований, имеющих различные территориальные основы своего создания, в частности, в случае нахождения сельсоветов, поселков как муниципальных образований в границах других муниципальных образований - районов.

4. Закон Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области" служит целям финансового регулирования, функционирования бюджетной системы Челябинской области как составной части бюджетной системы Российской Федерации (преамбула). Поэтому оценка направленных на реализацию указанных целей положений названного Закона возможна лишь во взаимосвязи со всей системой действующего правового регулирования соответствующих отношений на федеральном и региональном уровнях.

Закрепленный Конституцией Российской Федерации принцип единства экономического пространства (статья 8, часть 1) предопределяет проведение единой финансовой политики (статья 114, пункт "б" части 1) и, соответственно, наличие единой финансовой, включая бюджетную, системы. Финансовое, валютное, кредитное регулирование согласно статье 71 Конституции Российской Федерации находится в ведении Российской Федерации (пункт "ж"). Вместе с тем установление общих принципов организации местного самоуправления Конституцией Российской Федерации отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "н" части 1), что позволяет субъекту Российской Федерации в пределах своих полномочий конкретизировать федеральное регулирование в данной сфере - включая осуществление бюджетного регулирования, - если этому не препятствуют Конституция Российской Федерации и федеральные законы (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 ноября 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области).

Конституционные положения о самостоятельности местного самоуправления в пределах предоставленных его органам полномочий, в том числе финансовых, получили конкретизацию в Бюджетном кодексе Российской Федерации, предусматривающем выделение бюджетов местного самоуправления (местных бюджетов) в самостоятельный уровень единой бюджетной системы Российской Федерации (статьи 10, 28 и 29) и устанавливающим принцип самостоятельности бюджетов, из которого вытекает право органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, иметь собственные источники доходов бюджетов, определять направления расходования бюджетных средств (статья 31).

Финансовая самостоятельность местного самоуправления предполагает наличие необходимых бюджетных прав у органов местного самоуправления. Соответственно, степень финансовой самостоятельности определяется бюджетной компетенцией органов местного самоуправления, которая закрепляется Конституцией Российской Федерации и действующим законодательством. Самостоятельность местного самоуправления в сфере бюджетной деятельности гарантируется также запретом на установление подчиненности одного муниципального образования другому, так как иное противоречит конституционному принципу самостоятельности населения в решении вопросов местного значения, конкретизированному в абзаце третьем пункта 3 статьи 6 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации".

В рамках действующего правового регулирования установлено, что в случае нахождения в границах территории муниципального образования (за исключением города) других муниципальных образований предметы ведения муниципальных образований, объекты муниципальной собственности, источники доходов местных бюджетов разграничиваются законом субъекта Российской Федерации (пункт 3 статьи 5 Федерального закона "Об общих принципах организации

местного самоуправления в Российской Федерации").

Согласно Уставу (Основному Закону) Челябинской области органы государственной власти Челябинской области проводят финансовую политику на основе равноправия органов местного самоуправления между собой и во взаимоотношениях с органами государственной власти Челябинской области при распределении собираемых доходов между областным и местными бюджетами, а также регулирования бюджетной обеспеченности на всей территории Челябинской области (статья 35, пункты "в", "г" части 3).

5. В соответствии с абзацем четвертым пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области" органы государственной власти Челябинской области вправе наделять органы местного самоуправления муниципальных образований, в границах которых находятся другие муниципальные образования, полномочиями по распределению между местными бюджетами муниципальных образований, находящихся в границах их территорий, регулирующих налогов и сборов, средств финансовой помощи, переданных из областного бюджета в порядке межбюджетного регулирования на основе единых принципов и условий, определяемых в законе Челябинской области об областном бюджете на очередной финансовый год. Данная норма, как вытекает из ее содержания, имеет целью выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований соответствующей территориальной основы (сельсоветов, поселков).

5.1. Выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности и, в конечном счете, социально-экономического развития муниципальных образований - часть общей государственной политики, направленной на реализацию конституционного принципа социального государства (статья 7 Конституции Российской Федерации). Это соответствует также требованиям ратифицированной Российской Федерацией Европейской хартии местного самоуправления, устанавливающей, что защита более слабых в финансовом отношении органов местного самоуправления требует ввода процедур финансового выравнивания или эквивалентных мер, направленных на корректировку последствий неравномерного распределения возможных источников финансирования, а также лежащих на этих органах расходов (пункт 5 статьи 9).

Выравнивание минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований осуществляется посредством бюджетного регулирования через установление регулирующих источников доходов и оказание прямой финансовой помощи из бюджетов других уровней. При этом правовые режимы распределяемых между муниципальными бюджетами денежных средств регулирующих налогов и сборов, а также средств финансовой помощи зависят от того, формируются они за счет собственных доходов субъекта Российской Федерации или за счет отчислений от федеральных регулирующих налогов и сборов.

Как вытекает из Конституции Российской Федерации (статья 72, пункты "г", "и" части 1) и федерального законодательства (пункт 1 статьи 47 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статья 14 Налогового кодекса Российской Федерации), собственными доходами субъектов Российской Федерации являются, в частности, налоговые доходы, закрепленные за бюджетами субъектов Российской Федерации. Распоряжение собственными доходами относится к бюджетной компетенции субъектов Российской Федерации (статья 73 Конституции Российской Федерации; статья 58 Бюджетного кодекса Российской Федерации), на основании которой они вправе передавать доли региональных налогов или устанавливать процентные отчисления от региональных налогов для их последующего зачисления в местные бюджеты с целью выравнивания минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований. Федеральные же налоги и сборы, которые согласно статье 71 (пункт "з") Конституции Российской Федерации находятся в ведении Российской Федерации и по которым федеральным законом о федеральном бюджете на очередной финансовый год устанавливаются процентные нормативы отчислений в бюджеты субъектов Российской Федерации для осуществления выравнивания минимальной бюджетной обеспеченности субъектов

Российской Федерации, подлежат дальнейшему перераспределению между бюджетами других уровней только на основании федерального закона.

Таким образом, передача органами государственной власти Челябинской области органам местного самоуправления муниципальных образований, в границах территорий которых находятся другие муниципальные образования, полномочий по распределению между местными бюджетами муниципальных образований, находящихся в границах их территорий, регулирующих налогов и сборов, средств финансовой помощи должна осуществляться на основе конституционно установленного порядка разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 71, пункты "ж", "з"; статья 72, пункты "г", "и", "н" части 1; статья 73 Конституции Российской Федерации).

5.2. Согласно статье 139 Бюджетного кодекса Российской Федерации предоставление из фондов финансовой поддержки муниципальных образований субъектов Российской Федерации, образуемых в бюджетах субъектов Российской Федерации, финансовой помощи на выравнивание уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований с целью обеспечения финансирования минимальных государственных социальных стандартов, ответственность за финансирование которых возложена на органы местного самоуправления, является формой оказания финансовой помощи из бюджета субъекта Российской Федерации местному бюджету (пункт 1); порядок предоставления и расчет финансовой помощи на выравнивание уровня социально-экономического развития определяются законом субъекта Российской Федерации либо законом субъекта Российской Федерации о бюджете на очередной финансовый год (пункт 3). Передача органами государственной власти Челябинской области органам местного самоуправления муниципальных образований - районов полномочий по распределению между местными бюджетами муниципальных образований - сельсоветов, поселков регулирующих налогов и сборов, средств финансовой помощи, выделенных из областного бюджета в порядке межбюджетного регулирования, получает реализацию на основе ежегодных законов Челябинской области о бюджете Челябинской области. Так, статьей 32 Закона Челябинской области от 26 декабря 2002 года "Об областном бюджете на 2003 год" предусмотрено наделение в 2003 году органов местного самоуправления муниципальных образований, на территориях которых находятся другие муниципальные образования, полномочиями по распределению между бюджетами муниципальных образований, находящихся в границах их территорий, финансовой помощи из областного бюджета, передаваемой в порядке бюджетного регулирования (часть первая); реализацию указанных полномочий предписано осуществлять на принципах единого подхода ко всем муниципальным образованиям, расположенным на соответствующих территориях, исходя из численности конечных потребителей бюджетных услуг, наличия бюджетных учреждений и иных организаций, оказывающих бюджетные услуги в соответствии с законодательством Российской Федерации и Челябинской области, и их имущественной и территориальной принадлежности (часть вторая). В приложении 10, утвержденном частью второй статьи 30 Закона Челябинской области "Об областном бюджете на 2003 год", приведена Методика распределения регионального фонда финансовой поддержки муниципальных образований на 2003 год, которой предусмотрено, что данный фонд создается и распределяется с целью регулирования доходной бюджетной обеспеченности муниципальных образований Челябинской области, в том числе тех, на территории которых находятся другие муниципальные образования (пункт 2), и что распределение средств фонда осуществляется пропорционально отклонению доходной бюджетной обеспеченности территорий от среднего по Челябинской области уровня (пункт 5).

Кроме того, как вытекает из статьи 84-1 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области", установление нормативов отчислений от регулирующих доходов в местные бюджеты основывается на единых принципах выравнивания

уровня минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований (пункт 2), стимулирования развития налоговой базы муниципальных образований (пункт 3), а также равенства местных бюджетов во взаимоотношениях с областным бюджетом, который означает, что нормативы отчислений от регулирующих доходов в местные бюджеты определяются на основе единой методики и согласовываются с органами местного самоуправления муниципальных образований до принятия закона об областном бюджете на очередной финансовый год (пункт 4).

Муниципальные же образования, получающие финансовую помощь из бюджета субъекта Российской Федерации, должны иметь возможность проконтролировать методику ее расчета, полученные (рассчитанные) денежные суммы, сроки предоставления, а также возможность согласовать с субъектом Российской Федерации вопросы оказания финансовой помощи до принятия ежегодного закона субъекта Российской Федерации о региональном бюджете на очередной финансовый год. Данные требования корреспондируют пункту 6 статьи 9 Европейской хартии местного самоуправления, в соответствии с которым порядок предоставления перераспределяемых ресурсов необходимо должным образом согласовывать с органами местного самоуправления.

Кроме того, местному самоуправлению в лице муниципальных образований, находящихся в границах других муниципальных образований, гарантируется право на судебную защиту (статья 133 Конституции Российской Федерации) в связи с распределением между ними регулирующих налогов и сборов, средств финансовой помощи в порядке бюджетного регулирования в субъектах Российской Федерации.

Таким образом, предусмотренная абзацем четвертым пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области" возможность наделения органов местного самоуправления муниципальных образований, в границах территории которых находятся другие муниципальные образования, полномочиями по распределению между местными бюджетами муниципальных образований регулирующих налогов и сборов, средств финансовой помощи, переданных из областного бюджета в порядке бюджетного регулирования на основе единых принципов и условий, определяемых в законе Челябинской области об областном бюджете на очередной финансовый год с целью выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности, имеет конституционно значимую цель и обусловлена применением единых подходов, которые не могут изменяться органами местного самоуправления муниципальных образований - районов.

При этом избранный законодателем Челябинской области в рамках действующего федерального бюджетного законодательства финансово-правовой механизм выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности сельских, поселковых муниципальных образований, находящихся в границах муниципальных образований - районов, должен учитывать конституционно установленный порядок разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере бюджетного регулирования, обеспечивать необходимый баланс интересов всех участников бюджетных отношений. Допуская возможность наделения органов местного самоуправления - районов данным государственным полномочием, законодатель субъекта Российской Федерации должен учитывать правовой режим финансовых средств, передаваемых на реализацию данного полномочия, а также требования эффективности и реальной способности муниципальных образований осуществлять это полномочие, имея в виду, что социальные цели по выравниванию минимальной бюджетной обеспеченности муниципальных образований должны достигаться в рамках установленного действующим законодательством механизма финансово-правового регулирования и не могут противопоставляться требованиям финансовой самостоятельности местного самоуправления.

5.3. Таким образом, абзац четвертый пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области" не противоречит Конституции Российской

Федерации, поскольку предусмотренному им распределению между местными бюджетами муниципальных образований регулирующих налогов и сборов, средств финансовой помощи, переданных из областного бюджета в порядке межбюджетного регулирования, подлежат средства собственных доходов субъекта Российской Федерации, полномочия органов местного самоуправления муниципальных образований - районов ограничены применением единых принципов и методик установления нормативов отчислений от регулирующих доходов и распределения средств финансовой помощи, а реализация этих полномочий не должна нарушать финансовую самостоятельность муниципальных образований, находящихся в границах других муниципальных образований.

6. Согласно абзацу второму пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области" органы государственной власти Челябинской области вправе наделять органы местного самоуправления муниципальных образований, в границах территорий которых находятся другие муниципальные образования, полномочиями по распределению и закреплению расходов бюджетов.

По смыслу положения пункта 3 статьи 6 Федерального закона "Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации", в случае, если в границах территории муниципального образования (за исключением города) имеются другие муниципальные образования, разграничение расходов местных бюджетов, как непосредственно связанное с разграничением предметов ведения между муниципальными образованиями, осуществляется законом субъекта Российской Федерации. Такие законы не могут противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам, должны характеризоваться определенностью, непротиворечивостью содержания.

В нормативном содержании названного положения абзаца второго пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области" отсутствует необходимая определенность. В частности, неясно, какие расходы (в соответствии с кодами действующей бюджетной классификации, утвержденной федеральным законодательством) распределяются и закрепляются за сельскими, поселковыми муниципальными образованиями и какие именно предусматриваемые Бюджетным кодексом Российской Федерации расходы имеются в виду - совместно финансируемые из федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов муниципальных образований (статья 85), финансируемые исключительно из бюджетов субъектов Российской Федерации (статья 86) или финансируемые исключительно из местных бюджетов (статья 87). Кроме того, ни в рассматриваемом Законе, ни в других нормативных правовых актах Челябинской области не установлены нормативы, критерии распределения и закрепления расходов соответствующих муниципальных образований.

Между тем общеправовой критерий определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (статья 19, часть 1, Конституции Российской Федерации), поскольку такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями. Неопределенность содержания правовой нормы, напротив, допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу, а значит - к нарушению принципов равенства, а также верховенства закона (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 25 апреля 1995 года по делу о проверке конституционности статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР, от 15 июля 1999 года по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона РСФСР "О Государственной налоговой службе РСФСР" и законов Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации" и "О федеральных органах налоговой полиции" и другие).

Общий принцип определенности правовой нормы получает подтверждение и в принципе равенства прав муниципальных образований как территориальных объединений граждан, коллективно

реализующих на основании Конституции Российской Федерации право на осуществление местного самоуправления, что в сфере бюджетных правоотношений предполагает в том числе юридическое равенство муниципальных образований в их взаимоотношениях с субъектом Российской Федерации и, в конечном счете, является одной из гарантий равенства прав и свобод человека и гражданина независимо от места жительства.

Таким образом, положение абзаца второго пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области" не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 19 (часть 1), 76 (часть 5) и 132, поскольку характеризуется неопределенностью нормативного содержания, вследствие чего его реализация в системе действующего правового регулирования может повлечь нарушение финансовой самостоятельности муниципальных образований, находящихся в границах территорий других муниципальных образований.

7. Согласно абзацам третьему и пятому пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области" органы государственной власти Челябинской области вправе наделять органы местного самоуправления муниципальных образований, в границах которых находятся другие муниципальные образования, полномочиями по составлению свода прогнозных показателей социально-экономического развития соответствующих территорий и по составлению и представлению свода отчетов по исполнению местных бюджетов муниципальных образований, находящихся в границах соответствующей территории. Названные положения относятся к процедурно-процессуальным гарантиям реализации муниципального бюджетного процесса на различных его стадиях (соответственно, составление проекта местного бюджета и исполнение местного бюджета).

7.1. Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации разработка прогнозов социально-экономического развития муниципальных образований предшествует составлению проектов местных бюджетов (статья 169); на прогнозах социально-экономического развития соответствующей территории на очередной финансовый год (в числе прочих данных и документов) основывается составление бюджета (пункт 3 статьи 172, пункт 1 статьи 182); изменение же прогноза социально-экономического развития соответствующей территории в ходе составления и рассмотрения проекта бюджета влечет за собой изменение и проекта бюджета (статья 173).

Предусмотренное абзацем третьим пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области" право органов местного самоуправления муниципальных образований, в границах которых находятся другие муниципальные образования, на составление сводных прогнозных показателей социально-экономического развития соответствующих территорий является гарантией финансовой самостоятельности местного самоуправления (статьи 12 и 132 Конституции Российской Федерации) и, в конечном счете, - реализации социальной политики Российской Федерации (статья 7 Конституции Российской Федерации). Будучи финансово-плановыми актами, прогнозы социально-экономического развития сельских, поселковых муниципальных образований могут использоваться субъектами Российской Федерации при утверждении форм и видов финансовой помощи соответствующим муниципальным образованиям, что отвечает конституционным принципам взаимоотношений органов публичной власти, а также интересам населения района в целом как муниципального образования и находящихся в его границах иных муниципальных образований в виде отдельных поселений. Пункт 3 статьи 182 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривает возможность составления на основании законодательства субъектов Российской Федерации дополнительных документов и материалов, не предусмотренных федеральным бюджетным законодательством. Данное положение реализовано в рамках абзаца третьего пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области", по смыслу которого органы местного самоуправления муниципальных образований - районов, в границах

которых находятся другие муниципальные образования (сельсоветы, поселки), сводят (консолидируют) прогнозы социально-экономического развития муниципальных образований, составленные их уполномоченными органами. При этом органы местного самоуправления муниципальных образований - районов не должны вторгаться в компетенцию органов местного самоуправления сельских, поселковых муниципальных образований, вносить изменения в прогнозы социально-экономического развития, поскольку их корректировка влечет за собой изменение основных характеристик соответствующего местного бюджета.

7.2. Положение абзаца пятого пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области" имеет целью обеспечить консолидацию отчетов об исполнении местных бюджетов как необходимого - наряду с отчетами об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации - элемента составления отчета об исполнении консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, что согласно статье 8 Бюджетного кодекса Российской Федерации относится к ведению субъекта Российской Федерации.

Предусмотренное рассматриваемым положением составление и представление органами местного самоуправления муниципальных образований, в границах которых находятся другие муниципальные образования, свода отчетов об исполнении местных бюджетов муниципальных образований, находящихся в границах соответствующей территории, по существу, означает консолидацию самостоятельно составленных органами местного самоуправления сельских, поселковых муниципальных образований, находящихся в границах муниципального образования - района, отчетов об исполнении местных бюджетов.

При этом следует иметь в виду, что составление свода отчетов об исполнении местных бюджетов должно осуществляться в целях координации и взаимодействия муниципальных образований и не нарушать финансовую самостоятельность местного самоуправления независимо от территориальной основы его формирования.

7.3. Таким образом, сами по себе полномочия по составлению сводных прогнозных показателей социально-экономического развития соответствующих территорий и по составлению и представлению свода отчетов об исполнении местных бюджетов муниципальных образований, находящихся в границах соответствующей территории, не влияют на объем материальных бюджетных прав, определяющих финансовую самостоятельность местного самоуправления, а закрепляющие эти полномочия абзацы третий и пятый пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области" не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку реализация соответствующих полномочий должна осуществляться в целях координации и взаимодействия муниципальных образований, не допуская отношений подконтрольности и подчиненности между ними.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 100 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать положение абзаца четвертого пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области", предусматривающее право органов государственной власти Челябинской области наделять органы местного самоуправления муниципальных образований, в границах территории которых находятся другие муниципальные образования, полномочиями по распределению между местными бюджетами муниципальных образований регулирующих налогов и сборов, средств финансовой помощи, переданных из областного бюджета в порядке межбюджетного регулирования на основе единых принципов и условий, определяемых в законе Челябинской области об областном бюджете на очередной финансовый год с целью выравнивания уровня минимальной бюджетной обеспеченности, не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку такому распределению подлежат

средства собственных бюджетных доходов субъекта Российской Федерации, полномочия органов местного самоуправления муниципальных образований - районов ограничены применением единых принципов и методик установления нормативов отчислений от регулирующих доходов и распределения средств финансовой помощи, а реализация этих полномочий не должна нарушать финансовую самостоятельность муниципальных образований, находящихся в границах территорий других муниципальных образований.

2. Признать положения абзацев третьего и пятого пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области", предусматривающие право органов государственной власти Челябинской области наделять органы местного самоуправления муниципальных образований, в границах территории которых находятся другие муниципальные образования, полномочиями по составлению сводных прогнозных показателей социально-экономического развития соответствующих территорий, а также по составлению и представлению свода отчетов об исполнении местных бюджетов муниципальных образований, находящихся в границах соответствующей территории, не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку реализация указанных полномочий должна осуществляться в целях координации и взаимодействия муниципальных образований.

3. Признать положение абзаца второго пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области", предусматривающее право органов государственной власти Челябинской области наделять органы местного самоуправления муниципальных образований, в границах территории которых находятся другие муниципальные образования, полномочиями по распределению и закреплению расходов бюджетов, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 12, 19 (часть 1), 76 (часть 5) и 132, поскольку оно характеризуется неопределенностью нормативного содержания, вследствие чего его реализация в системе действующего правового регулирования может повлечь нарушение финансовой самостоятельности муниципальных образований, находящихся в границах территорий других муниципальных образований.

4. В соответствии с пунктом 2 части первой статьи 43 и статьей 68 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" прекратить производство по делу в части толкования понятия "отдельные государственные полномочия", содержащегося в статье 132 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

5. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", "Российской газете" и официальных изданиях органов государственной власти Челябинской области. Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 16-П