

По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования - городского округа "Город Чита"

Постановление · № 33-П · от 18.07.2018 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242

Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой

муниципального образования - городского округа

"Город Чита" город Санкт-Петербург 18 июля 2018 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, С.М.Казанцева, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 47-1, 74, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", рассмотрел в заседании без проведения слушания дело о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба муниципального образования - городского округа "Город Чита". Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика Н.С.Бондаря, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Заявитель по настоящему делу муниципальное образование - городской округ "Город Чита" оспаривает конституционность пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которому бюджетные ассигнования, лимиты бюджетных обязательств и предельные объемы финансирования текущего финансового года прекращают свое действие 31 декабря; до последнего рабочего дня текущего финансового года включительно орган, осуществляющий кассовое обслуживание исполнения бюджета, обязан оплатить санкционированные к оплате в установленном порядке бюджетные обязательства в пределах остатка средств на едином счете бюджета.

Как следует из представленных Конституционному Суду Российской Федерации материалов, решениями Центрального районного суда города Читы от 25 октября 2016 года, от 1 декабря 2016 года и от 15 августа 2017 года (оставлены без изменения апелляционными определениями судебной коллегии по гражданским делам Забайкальского краевого суда от 31 января 2017 года, от 15 февраля 2017 года и от 31 октября 2017 года соответственно) отказано в удовлетворении исковых требований администрации городского округа "Город Чита" к Министерству финансов Забайкальского края и Министерству территориального развития Забайкальского края о взыскании задолженности, образовавшейся вследствие непредоставления в 2013, 2015 и 2016 годах в полном объеме из бюджета Забайкальского края средств субсидий на осуществление городским округом

"Город Чита" отдельных функций административного центра (столицы) Забайкальского края. В передаче кассационных жалоб истца на решения Центрального районного суда города Читы для рассмотрения в заседаниях соответствующих судов кассационной инстанции также отказано: на решение от 25 октября 2016 года - определением судьи Забайкальского краевого суда от 16 мая 2017 года и определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 14 августа 2017 года, на решение от 1 декабря 2016 года - определением судьи Забайкальского краевого суда от 5 мая 2017 года и определением судьи Верховного Суда Российской Федерации от 3 августа 2017 года. При принятии указанных решений суды общей юрисдикции исходили из следующего: бюджетное законодательство позволяет возлагать на субъект Российской Федерации расходные обязательства лишь в пределах определенного финансового года; поскольку бюджеты Забайкальского края тех лет, в отношении которых администрацией городского округа "Город Чита" ставится вопрос о взыскании недополученных средств субсидии, к моменту обращения истца в суд исполнены, обязательства по этим бюджетам следует считать прекращенными, в том числе на основании пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации ; возможность же взыскания из бюджета субъекта Российской Федерации суммы субсидии, недополученной в период действия закона о бюджете на конкретный год, в последующие годы действующим законодательством не предусмотрена.

По мнению заявителя, положения пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в их понимании судебными органами не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 12 и 133, поскольку лишают муниципальное образование возможности взыскать с субъекта Российской Федерации задолженность, возникшую по причине неисполнения взятой им на себя обязанности по софинансированию расходных обязательств данного муниципального образования в конкретном финансовом году.

Таким образом, с учетом требований статей 3, 36, 74, 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" , пункт 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации является предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу постольку, поскольку его положения служат основанием для решения вопроса о возможности взыскания в судебном порядке с субъекта Российской Федерации причитающихся муниципальному образованию средств субсидии на осуществление функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации по окончании финансового года, в котором субсидии на эти цели подлежали перечислению муниципальному образованию в соответствии с законом о бюджете субъекта Российской Федерации, но не были перечислены в полном объеме.

2. Конституция Российской Федерации, исходя из понимания местного самоуправления как публично-территориальной самоорганизации жителей и неотъемлемой части механизма управления делами общества и государства, признает и гарантирует самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий и предусматривает, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (статья 12). В развитие этих положений Конституция Российской Федерации закрепляет, что местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения (статья 130), органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, а также могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств (статья 132); местное самоуправление гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, и запретом на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами (статья 133). При этом муниципальная собственность, как следует из статьи 8 (часть 2)

Конституции Российской Федерации, признается и защищается равным образом с государственной, частной и иными формами собственности.

Местное самоуправление, будучи, по смыслу приведенных конституционных положений, коллективной формой реализации населением права на решение вопросов местного значения и одновременно - выражением власти местного сообщества, вместе с тем в лице своих органов интегрировано в общую институциональную систему осуществления на соответствующей территории функций демократического правового социального государства на началах взаимодействия как с федеральными органами государственной власти, так и, прежде всего (имея в виду объективно существующие наиболее тесные взаимосвязи публичных функций и задач, осуществляемых региональными и муниципальными органами власти), с органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

Возложение Конституцией Российской Федерации именно на органы местного самоуправления самостоятельного решения вопросов местного значения (статья 130, часть 1) не препятствует, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в ряде его решений, конструктивному, основанному на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и участию органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории - как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями (статья 132, часть 2, Конституции Российской Федерации), так и в иных формах; компетенция местного самоуправления в соответствии с общими принципами его организации, установление которых является предметом совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт "н" части 1), определяется на основе Конституции Российской Федерации в федеральном законе и в не противоречащих ему законах субъектов Российской Федерации (постановления от 16 октября 1997 года № 14-П, от 30 ноября 2000 года № 15-П, от 29 марта 2011 года № 2-П и от 26 апреля 2016 года № 13-П).

Субъект Российской Федерации, наделяя конкретное муниципальное образование статусом своего административного центра (столицы), может использовать - в целях обеспечения оптимального согласования государственных и местных интересов и эффективного осуществления обусловленных этим статусом публичных функций - различные формы взаимодействия региональных и муниципальных органов власти, в том числе не предполагающие наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями. Вместе с тем выполнение муниципальными образованиями функций административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации усложняет для них решение вопросов местного значения и, как правило, повышает нагрузку на социально-экономическую инфраструктуру, объем возложенных на органы местного самоуправления полномочий, а следовательно, увеличивает интенсивность их реализации, что может повлечь необходимость оказания им соотносимой с целями статьи 133 Конституции Российской Федерации финансовой поддержки, в частности путем предоставления из бюджета субъекта Российской Федерации субсидии в целях компенсации дополнительных расходов, возникающих при решении связанных с созданием условий для должного выполнения указанных функций вопросов местного значения.

Присущая муниципальным образованиям, имеющим статус административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, специфика, обусловленная высокой степенью концентрации в осуществляемых ими публичных функциях и задачах государственных интересов (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 декабря 2015 года № 30-П, Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 2008 года № 219-О-О), в любом случае

не предполагает исключений из принципа финансовой самостоятельности местного самоуправления. Соответственно, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, принимая на себя не связанные с наделением органов местного самоуправления таких публично-территориальных единиц отдельными государственными полномочиями публичные обязательства по оказанию им материально-финансовой поддержки, должны использовать финансово-правовые инструменты, которые обеспечивали бы, насколько это возможно, предсказуемость, своевременность (без неоправданных задержек) предоставления финансовых средств в достаточном объеме, с тем чтобы муниципальное образование могло осуществлять - в рамках законных ожиданий - эффективное планирование и фактическую реализацию возложенных на него функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации. Неисполнение же или ненадлежащее исполнение субъектом Российской Федерации принятых на себя обязательств предполагает обращение к средствам судебной защиты прав местного самоуправления, которая должна быть реальной и эффективной, отвечать лежащим в основе правосудия требованиям равенства и справедливости.

3. Затрагивая вопросы, связанные с обращением взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации пришел к следующим выводам: государство и входящие в его состав публично-территориальные образования, которые призваны обеспечивать реализацию функций публичной власти в соответствующих территориальных пределах, являются особыми субъектами исполнения судебных решений, что предопределяет использование специального порядка обращения взыскания на средства бюджетов; тем не менее при избрании того или иного механизма исполнительного производства федеральный законодатель не может действовать произвольно, а должен руководствоваться целями обеспечения непротиворечивого регулирования отношений в этой сфере, создания для них стабильной правовой основы и не вправе ставить под сомнение конституционный принцип исполнимости судебного решения (Постановление от 14 июля 2005 года № 8-П , Определение от 1 октября 2009 года № 1312-О-О).

В системе действующего правового регулирования, определяющего особенности исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации (глава 24-1 Бюджетного кодекса Российской Федерации), не предусмотрен какой-либо специальный порядок предъявления имущественных требований публично-правовым образованием одного уровня к публично-правовому образованию другого уровня и, соответственно, - принимая во внимание, что правовая защищенность имущественных интересов публично-правовых образований во всяком случае не должна быть, по смыслу статьи 8 (часть 2) Конституции Российской Федерации, ниже, чем это предусмотрено для иных субъектов экономических отношений, - отсутствуют иные, помимо предусмотренных законодательством сроков исковой давности (пункт 4 статьи 93-4 Бюджетного кодекса Российской Федерации), ограничительные условия реализации права на судебную защиту в связи с обращением взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации по искам публично-правовых образований.

При разрешении судами соответствующих споров, как неоднократно подчеркивал Конституционный Суд Российской Федерации, должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению нормативных положений; в тех случаях, когда в судебной практике допускается придание тем или иным законоположениям нормативно-правового смысла, влекущего нарушение реализуемых на их основе конституционных прав, возникает вопрос о соответствии этих законоположений Конституции Российской Федерации, который подлежит разрешению Конституционным Судом Российской Федерации, с тем чтобы исключить их применение и истолкование в значении, противоречащем конституционным нормам (постановления от 23 декабря 1997 года № 21-П , от 23 февраля 1999 года № 4-П , от 28 марта 2000 года № 5-П , от 23 января 2007 года № 1-П , от 8 ноября 2012 года № 25-П , от 23 сентября 2014 года № 24-П , от 12 марта 2015 года

№ 4-П и др.).

4. По своему месту в системе Бюджетного кодекса Российской Федерации как кодификационного акта, определяющего согласно его преамбуле, в частности, основы бюджетного процесса и межбюджетных отношений в Российской Федерации, а также порядок исполнения судебных актов по обращению взыскания на средства бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, положения пункта 3 его статьи 242 "Завершение текущего финансового года" предназначены для урегулирования вопросов исполнения бюджета посредством установления предельного срока (даты) завершения операций, связанных с исполнением бюджета по расходам, а не вопросов, связанных с определением порядка и условий судебной защиты имущественных интересов публично-правовых образований, нарушенных в рамках межбюджетных отношений при исполнении бюджета.

Между тем в судебной практике (о чем свидетельствуют, в частности, материалы конкретных дел с участием городского округа "Город Чита") эти законоположения зачастую рассматриваются как исключающие возможность взыскания с субъекта Российской Федерации причитающихся муниципальному образованию в соответствии с законом о бюджете субъекта Российской Федерации на конец финансового года, но фактически не перечисленных ему в рамках межбюджетных отношений денежных средств на осуществление функций административного центра (столицы) данного субъекта Российской Федерации, даже несмотря на то что муниципальное образование, имеющее все основания ожидать получения соответствующих денежных средств, понесло подтвержденные в судебном порядке расходы по обязательствам перед третьими лицами в связи с реализацией указанных публичных функций.

4.1. В основе исполнения бюджета, утвержденного законом о бюджете на конкретный финансовый год, лежит необходимость сбалансированного обеспечения расходных обязательств соответствующего публично-территориального образования, обусловленных, как следует из статьи 65 Бюджетного кодекса Российской Федерации, установленным законодательством Российской Федерации разграничением полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. В частности, расходные обязательства субъекта Российской Федерации возникают в результате принятия законов и (или) иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, предусматривающих предоставление из бюджета субъекта Российской Федерации межбюджетных трансфертов в формах и порядке, предусмотренных данным Кодексом, включая предоставление межбюджетных трансфертов в форме субсидий местным бюджетам из бюджета субъекта Российской Федерации в целях софинансирования расходных обязательств, возникающих при выполнении полномочий органов местного самоуправления по вопросам местного значения (пункт 1 статьи 85, статья 139 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Что касается самого закона о бюджете на конкретный финансовый год, то такой закон, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, лишь создает надлежащие условия для реализации норм, закрепленных в иных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства, т.е. предполагающих предоставление каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов, и как таковой не порождает и не отменяет прав и обязательств, а потому не может в качестве *lex posterior* (последующего закона) изменять положения других законов, затрагивающих государственные расходы, и тем более - лишать их юридической силы (Постановление от 23 апреля 2004 года № 9-П, Определение от 3 марта 2015 года № 421-О).

Это не означает, однако, что субъект Российской Федерации лишен возможности - в исключительных случаях, в частности при нехватке бюджетных средств, - пересмотреть в течение конкретного финансового года в сторону снижения ранее определенных им в законе о бюджете объем бюджетных средств, предназначенных для покрытия органами местного самоуправления муниципального образования, имеющего статус административного центра (столицы) субъекта

Российской Федерации, расходов, объективно обусловленных наличием у него данного публичного статуса. Вместе с тем сокращение софинансирования осуществления органами местного самоуправления функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации - особенно с учетом того, что расходование предназначенных для обеспечения муниципальных нужд бюджетных средств происходит в том числе через закупку в надлежащей процедуре товаров, работ, услуг у третьих лиц, - может повлечь неблагоприятные последствия для исполнения ими принятых на себя как стороной в соответствующих контрактах обязательств и определенным образом осложнить сбалансированное решение иных вопросов местного значения.

Следовательно, законодатель субъекта Российской Федерации, снижая объем выделенных муниципальному образованию бюджетных средств, должен иметь для этого финансово-экономическое обоснование и, исходя из недопустимости произвольного отказа от принятых на себя обязательств, предпринимать все усилия к тому, чтобы при соблюдении баланса конституционно значимых ценностей, региональных и местных интересов минимизировать возможные негативные последствия своего решения для осуществления прав местного самоуправления. В свою очередь, муниципальное образование, на которое возложены функции административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации, во всяком случае не может быть лишено возможности получения причитающихся ему в связи с осуществлением этих функций денежных средств в объеме, который определен законом субъекта Российской Федерации на конец финансового года. При этом фактическое неисполнение субъектом Российской Федерации обязанности предоставить эти денежные средства в указанном объеме не исключает применение мер публично-правового реагирования в связи с нарушением финансово-правовой дисциплины.

Таким образом, завершение финансового года и прекращение действия бюджетных ассигнований, лимитов бюджетных обязательств и предельных объемов финансирования текущего финансового года само по себе не является основанием для прекращения принятых на себя субъектом Российской Федерации расходных обязательств и не может служить поводом для отказа в обеспечении их принудительного исполнения в рамках существующих судебных процедур. Иное означало бы, по существу, невозможность удовлетворения имущественных требований муниципального образования к субъекту Российской Федерации на том лишь формальном основании, что они предъявлены за пределами финансового года, в течение которого соответствующие бюджетные обязательства подлежали исполнению, и тем самым создавало бы - вопреки требованиям статей 8 (часть 2), 12, 19 (часть 1), 46 (части 1 и 2) и 130 - 133 Конституции Российской Федерации - предпосылки для произвольного, путем затягивания перечисления бюджетных средств, уклонения субъекта Российской Федерации от своих функций и обесмысливало бы судебную защиту по такого рода вопросам.

4.2. Как следует из принятых по делам с участием муниципального образования - городской округ "Город Чита" судебных решений, в 2013, 2015 и 2016 годах в рамках доведенных лимитов бюджетных обязательств и с учетом перспектив предоставления из бюджета Забайкальского края субсидии на осуществление функций административного центра (столицы) Забайкальского края уполномоченными субъектами были заключены и профинансированы из средств местного бюджета муниципальные контракты, связанные с выполнением этих функций, однако в местный бюджет поступила лишь часть денежных средств, причитавшихся данному муниципальному образованию в виде субсидии.

Отказ судебных органов от обеспечения принудительного исполнения расходных обязательств, принятых на себя Забайкальским краем, лишь по мотиву предъявления требований о взыскании денежных сумм за пределами финансового года, в котором они подлежали перечислению согласно закону Забайкальского края о бюджете на соответствующий год, свидетельствует о том, что пункту 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации - в нарушение статей 8 (часть 2), 130 (часть 1), 132 (часть 1) и 133 Конституции Российской Федерации - был придан смысл,

противоречащий не только установленному данным Кодексом в порядке конкретизации конституционных основ финансовой системы государства принципу самостоятельности бюджетов (статья 31), но и конституционному принципу самостоятельности местного самоуправления, в том числе в управлении муниципальной собственностью, формировании и исполнении местного бюджета, а также конституционному праву граждан на осуществление местного самоуправления. Между тем самостоятельный выбор судом общей юрисдикции (арбитражным судом) нормы, подлежащей применению в конкретном деле, и уяснение смысла этой нормы в рамках ее казуального толкования предполагают необходимость безусловного подчинения требованиям Конституции Российской Федерации (статья 15, части 1 и 2; статья 120, часть 1, Конституции Российской Федерации), что обеспечивается в рамках конкретного конституционного нормоконтроля в том числе путем конституционного истолкования соответствующих правовых норм.

4.3. Таким образом, пункт 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не предполагает отказ во взыскании в судебном порядке с субъекта Российской Федерации причитающихся муниципальному образованию в соответствии с законом о бюджете субъекта Российской Федерации на конец финансового года, но не перечисленных ему средств субсидии на осуществление функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации на том лишь основании, что данное требование предъявлено по окончании соответствующего финансового года.

Этим не исключается правомочие федерального законодателя на основании сформулированных в настоящем Постановлении правовых позиций внести изменения в регулирование межбюджетных отношений, направленные как на учет специфики возникающих в этой сфере правовых споров между публично-правовыми образованиями разного территориального уровня, так и на совершенствование порядка и условий предоставления публично-правовым образованиям бюджетных субсидий применительно к ситуации, когда причитающиеся на конец финансового года в порядке субсидии денежные средства не были перечислены в соответствующем финансовом году. Исходя из изложенного и руководствуясь статьями 6, 47-1, 71, 72, 74, 75, 78, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать пункт 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации не противоречащим Конституции Российской Федерации, поскольку содержащиеся в нем положения - по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования - не предполагают отказ во взыскании в судебном порядке с субъекта Российской Федерации причитающихся муниципальному образованию в соответствии с законом о бюджете субъекта Российской Федерации на конец финансового года, но не перечисленных ему средств субсидии на осуществление функций административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации.
2. Выявленный в настоящем Постановлении конституционно-правовой смысл пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации является общеобязательным, что исключает любое иное его истолкование в правоприменительной практике.
3. Судебные акты, вынесенные по делам с участием муниципального образования - городского округа "Город Чита" на основании пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке.
4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу со дня официального опубликования, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.
5. Настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете",

"Собрании законодательства Российской Федерации" и на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru). Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации

№ 33-П