

По запросу Народного Хурала Республики Бурятия о проверке конституционности подпункта "е" пункта 2 статьи 5 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации"

Определение · № 228-О · от 06.12.2001 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Народного Хурала Республики Бурятия о проверке

конституционности подпункта "е" пункта 2 статьи 5

Федерального закона "Об общих принципах организации

законодательных (представительных) и исполнительных органов

государственной власти субъектов Российской Федерации"

город Москва 6 декабря 2001 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В.Баглая, судей

Н.С.Бондаря, Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, В.Д.Зорькина,

А.Л.Кононова, Т.Г.Морщаковой, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.И.Тиунова,

О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Ю.Д.Рудкина, проводившего на основании

статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации"

предварительное изучение запроса Народного Хурала Республики Бурятия,

у с т а н о в и л:

1. Законом Республики Бурятия от 6 сентября 1995 года "О республиканских государственных внебюджетных фондах Республики Бурятия" предусмотрено учреждение Народным Хуралом Республики Бурятия республиканских государственных внебюджетных фондов для целевого инвестирования приоритетных направлений и объектов производства, природоохранных мероприятий, поддержки и развития социальной инфраструктуры и социальной защиты низкооплачиваемых слоев населения. Согласно Закону Республики Бурятия от 18 октября 2000 года "О бюджетной системе и бюджетных правоотношениях в Республике Бурятия" республиканские государственные внебюджетные фонды включаются в бюджетную систему республики. Решением Верховного Суда Республики Бурятия от 22 декабря 2000 года некоторые положения Закона Республики Бурятия "О бюджетной системе и бюджетных правоотношениях в Республике Бурятия", касающиеся республиканских государственных внебюджетных фондов (статьи 4, 5, 24, 27, 47 и 49), признаны недействующими и не подлежащими применению как противоречащие федеральному законодательству. Обосновывая это решение, Верховный Суд Республики Бурятия исходил из того, что хотя Федеральный закон от 6 октября 1999 года "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (подпункт "е" пункта 2 статьи 5) уполномочивает законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации установить в законе порядок образования и деятельности внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации, однако Бюджетный кодекс Российской Федерации, которому в силу его статьи 2 не должны противоречить иные нормативные акты, регулирующие бюджетные правоотношения, указаний на

возможность создания таких фондов не содержит. Определением Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 22 мая 2001 года указанное решение Верховного Суда Республики Бурятия оставлено без изменения, а кассационная жалоба Председателя Народного Хурала Республики Бурятия - без удовлетворения.

Полагая, что тем самым фактически был признан недействующим и подпункт "е" пункта 2 статьи 5 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", Народный Хурал Республики Бурятия в своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации просит подтвердить его конституционность.

2. Согласно статье 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся федеральная государственная собственность и управление ею (пункт "д"), финансовое, валютное, кредитное регулирование (пункт "ж"), федеральный бюджет и федеральные налоги и сборы (пункт "з"). Вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов последние обладают всей полнотой государственной власти (статья 73 Конституции Российской Федерации), включая, в частности, право управлять своей собственностью, иметь собственный бюджет и самостоятельно осуществлять бюджетный процесс.

Отнесение финансового, валютного, кредитного регулирования к ведению Российской Федерации, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 10 декабря 1997 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области, не препятствует органам государственной власти субъекта Российской Федерации в пределах своих полномочий осуществлять меры по мобилизации и расходованию собственных финансовых ресурсов, к каковым относятся средства бюджета области и областных внебюджетных и валютных фондов, кредитные ресурсы, ассигнования из федерального бюджета. Названное регулирование, осуществляемое субъектом Российской Федерации в пределах своей компетенции, согласуется с федеративной природой государства и конституционным статусом субъекта Российской Федерации и не может трактоваться как вторжение в сферу ведения и полномочий Российской Федерации.

Вопрос о компетенции органов государственной власти субъекта Российской Федерации по установлению порядка образования его внебюджетных и валютных фондов, утверждению положений об этих фондах уже был предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации. В Постановлении от 18 января 1996 года по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края Конституционный Суд Российской Федерации, исходя из того, что компетенция органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается на основе правила, вытекающего из статьи 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации, согласно которому полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации, не затрагивающие конституционные основы и прерогативы федерального законодателя, определяются ими самостоятельно, пришел к выводу, что установление законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации порядка образования названных фондов, утверждение соответствующих положений и отчетов об исполнении не могут квалифицироваться как нарушение Конституции Российской Федерации, так как, по существу, речь идет о реализации представительной властью своих бюджетных полномочий. Данные постановления Конституционного Суда Российской Федерации сохраняют свою силу. В Республике Бурятия право на образование внебюджетных и валютных фондов было реализовано с принятием Закона Республики Бурятия "О республиканских государственных внебюджетных фондах Республики Бурятия", которым определены статус таких фондов, порядок их образования и упразднения, источники формирования, взаимоотношения фондов с бюджетами, предусмотрены формы контроля за их деятельностью. Основные положения этого законодательного акта получили

закрепление в Законе Республики Бурятия "О бюджетной системе и бюджетных правоотношениях в Республики Бурятия", положения которого о внебюджетных фондах республики, как противоречащие Бюджетному кодексу Российской Федерации, были признаны Верховным Судом Республики Бурятия недействующими и не подлежащими применению.

3. Подлинный смысл нормативного положения, содержащегося в подпункте "е" пункта 2 статьи 5 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", не может быть выявлен без учета места названного Федерального закона в системе правовых актов.

Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", закрепивший принцип самостоятельного осуществления органами государственной власти субъектов Российской Федерации принадлежащих им полномочий, был принят в период между принятием Бюджетного кодекса Российской Федерации (31 июля 1998 года) и введением его в действие (1 января 2000 года).

Бюджетный кодекс Российской Федерации, как следует из его преамбулы, служит целям финансового регулирования, устанавливает общие принципы бюджетного законодательства Российской Федерации и правовые основы функционирования ее бюджетной системы, определяет основы бюджетного процесса. Бюджетное законодательство Российской Федерации состоит из данного Кодекса и принятых в соответствии с ним федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, регулирующих бюджетные правоотношения, которые не могут противоречить данному Кодексу (статья 2 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Из положений части второй "Бюджетная система Российской Федерации" Бюджетного кодекса Российской Федерации вытекает особое предназначение государственных внебюджетных фондов. Применительно к федеральным государственным внебюджетным фондам, представляющим собой государственные фонды денежных средств, образуемые вне федерального бюджета и управляемые органами государственной власти Российской Федерации (глава 17 "Государственные внебюджетные фонды"), они создаются исключительно для реализации конституционных прав граждан - на социальное обеспечение, охрану здоровья и получение бесплатной медицинской помощи (статья 143).

Вместе с тем, исходя из природы Российской Федерации как социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (статья 7, часть 1, Конституции Российской Федерации), и учитывая, что защита прав и свобод человека и гражданина находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов (статья 72, пункт "б" части 1, Конституции Российской Федерации), а формирование доходов внебюджетных фондов предполагает использование не только обязательных платежей, установленных и предусмотренных законодательными актами, но также добровольных взносов (пожертвований) юридических и физических лиц (статья 146 Бюджетного кодекса Российской Федерации), перечисление в статье 144 Бюджетного кодекса Российской Федерации состава государственных внебюджетных фондов Российской Федерации не может рассматриваться как запрет на образование государственных внебюджетных фондов субъектов Российской Федерации. Данный вывод основывается также на том, что Бюджетный кодекс Российской Федерации не содержит прямого запрета на формирование в субъектах Российской Федерации своих государственных (т. е. находящихся в ведении органов государственной власти субъектов Российской Федерации и подконтрольных им) внебюджетных фондов.

Принимая Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", федеральный законодатель не мог не учитывать требования принятого им ранее

Бюджетного кодекса Российской Федерации и, если бы полагал, что подобные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации следует ограничить, должен был бы сформулировать такой запрет ясным и недвусмысленным образом. К тому же следует иметь в виду, что согласно статье 11 части первой Налогового кодекса Российской Федерации (в редакции от 9 июля 1999 года), принятой одновременно с Бюджетным кодексом Российской Федерации, и в налоговом законодательстве под бюджетными фондами понимаются государственные внебюджетные фонды, образуемые в том числе вне бюджетов субъектов Российской Федерации в соответствии с федеральным законодательством.

4. Согласно статьям 125 (пункты "а" и "б" части 2) Конституции Российской Федерации и подпунктам "а" и "б" пункта 1 части первой статьи 3 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации по запросам органов законодательной власти субъектов Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации. Такой запрос признается допустимым, если заявитель, в частности, считает нормативный акт подлежащим действию вопреки официально принятому решению федеральных органов государственной власти об отказе применять и исполнять его как не соответствующий Конституции Российской Федерации (часть первая статьи 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации").

Как следует из представленных материалов, Верховный Суд Республики Бурятия рассматривал дело о соответствии отдельных положений Закона Республики Бурятия "О бюджетной системе и бюджетных правоотношениях в Республике Бурятия" федеральному законодательству, а именно Бюджетному кодексу Российской Федерации и Федеральному закону "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". При этом он не усмотрел оснований для обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности какого-либо из них и признал не подлежащими применению, не действующими отдельные положения Закона Республики Бурятия "О бюджетной системе и бюджетных правоотношениях в Республике Бурятия". Данное правомочие, в силу статьи 120 (часть 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьей 76 (части 3, 5 и 6), принадлежит судам общей юрисдикции (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации). Вместе с тем принятое судом решение о том, что закон субъекта Российской Федерации не подлежит применению, не препятствует органам законодательной власти субъектов Российской Федерации обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке его конституционности, если они считают данный закон подлежащим действию (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 21 и 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации").

Между тем Народным Хуралом Республики Бурятия не ставится вопрос о подтверждении конституционности положений Закона Республики Бурятия "О бюджетной системе и бюджетных правоотношениях в Республике Бурятия", хотя он и считает его подлежащим действию вопреки официально принятому решению такого федерального органа государственной власти, как Верховный Суд Республики Бурятия. Предметом запроса является Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", конституционность которого не подвергается сомнению ни самим заявителем, ни Верховным Судом Республики Бурятия. Следовательно, данный запрос не может быть принят Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению, как не отвечающий установленным Федеральным конституционным

законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" критерию допустимости обращений. Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 2 и 3 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации
о п р е д е л и л:

1. Признать запрос Народного Хурала Республики Бурятия не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку вопрос, поставленный, по существу, заявителем, разрешен Конституционным Судом Российской Федерации в сохраняющих свою силу постановлениях, согласно которым осуществление органами государственной власти субъектов Российской Федерации мер по мобилизации и расходованию собственных финансовых ресурсов и установление законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации порядка образования их внебюджетных фондов, утверждение соответствующих положений и отчетов об исполнении не могут квалифицироваться как нарушение Конституции Российской Федерации.

В части, касающейся подтверждения конституционности подпункта "е" пункта 2 статьи 5 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", данный запрос не может быть признан допустимым.

2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд

Российской Федерации

N 228-О