

По делу о проверке конституционности части 1 статьи 102 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1998 год"

Постановление · № 23-П · от 17.07.1998 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности части 1 статьи 102

Федерального закона "О федеральном бюджете на 1998 год"

город Москва 17 июля 1998 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего В.Д.Зорькина, судей М.В.Баглая, Н.Т.Ведерникова, Ю.М.Данилова, В.О.Лучина, В.И.Олейника, В.Г.Стрекозова, с участием представителя Верховного Суда Российской Федерации, направившего запрос в Конституционный Суд Российской Федерации, - первого заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации В.И.Радченко, представителей Государственной Думы - депутатов Государственной Думы С.А.Попова и В.И.Калягина, а также постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В.Лазарева, представителя Совета Федерации - адвоката Ю.А.Костанова и полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации - М.А.Митюкова, руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а" пункта 1 части первой, частями второй и третьей статьи 3, подпунктом "а" пункта 1 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности части 1 статьи 102 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1998 год".

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Верховного Суда Российской Федерации о проверке конституционности положения, содержащегося в части 1 статьи 102 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1998 год".

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Конституции Российской Федерации оспариваемое заявителем положение.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.О.Лучина, объяснения представителей сторон, заключения экспертов - докторов юридических наук В.М.Савицкого и С.В.Запольского, показания свидетелей - Ю.И.Сидоренко, В.С.Чернявского, Н.В.Кадрова и Н.В.Фроловой, выступления Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации О.О.Миронова, а также приглашенных в заседание: от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации - О.В.Бойкова, от Министерства финансов Российской Федерации - В.А.Петрова, от Генеральной прокуратуры Российской Федерации - М.М.Орлова, от Администрации Президента Российской Федерации - Л.О.Иванова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации у с т а н о в и л:

1. В запросе Верховного Суда Российской Федерации оспаривается конституционность части 1 статьи 102 Федерального закона от 26 марта 1998 года "О федеральном бюджете на 1998 год", согласно которой в случае отклонения совокупных поступлений доходов в федеральный бюджет от объемов, предусмотренных данным Федеральным законом, расходы федерального бюджета на 1998 год финансируются Правительством Российской Федерации строго пропорционально годовому назначению с учетом фактически полученных доходов федерального бюджета. При этом допускаются отклонения от пропорционального финансирования по статьям за каждый квартал не

более чем на 5 процентов (за исключением платежей сезонного и единовременного характера), если иное не предусмотрено федеральным законом.

По мнению заявителя, данная норма дает основание Правительству Российской Федерации самостоятельно сокращать объем финансирования расходов федерального бюджета на судебную систему в зависимости от состояния доходной части бюджета, а потому противоречит статьям 10, 76 (часть 3) и 124 Конституции Российской Федерации. Следовательно, именно в этой части оспариваемая норма подлежит проверке Конституционным Судом Российской Федерации с точки зрения ее соответствия Конституции Российской Федерации.

В соответствии с частями второй и третьей статьи 3 и частью второй статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права и воздерживается от установления и исследования фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит и компетенцию других судов или иных органов; при этом он принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов.

2. Согласно статье 124 Конституции Российской Федерации финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом. Такое финансирование должно проводиться в порядке и объеме, гарантирующих надлежащие экономические условия осуществления судебной власти на основе принципов и положений Конституции Российской Федерации.

Конкретизируя конституционные гарантии, статья 33 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" предписывает, что финансирование федеральных судов осуществляется на основе утвержденных федеральным законом нормативов и указывается отдельными строками в федеральном бюджете (часть 2); размер бюджетных средств, выделенных на финансирование судов в текущем финансовом году или подлежащих выделению на очередной финансовый год, может быть уменьшен лишь с согласия Всероссийского съезда судей или Совета судей Российской Федерации (часть 5).

Отсутствие утвержденных федеральным законом нормативов финансирования судов само по себе не может служить основанием для определения этого финансирования по усмотрению законодательной или исполнительной власти, поскольку необходимые расходы федерального бюджета на суды защищены непосредственно самой Конституцией Российской Федерации и не могут сокращаться ниже такого уровня, который обеспечивает выполнение требований ее статьи 124.

Таким образом, положения Конституции Российской Федерации, прежде всего ее статьи 124, во взаимосвязи с конкретизирующими ее положениями статьи 33 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" создают механизм защищенности финансирования судебной власти, который обязателен как для Федерального Собрания, принимающего бюджет на соответствующий финансовый год, так и для Правительства Российской Федерации, обеспечивающего его исполнение.

3. Предусмотрев в части 1 статьи 102 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1998 год", что в случае отклонения совокупных поступлений доходов в федеральный бюджет от объемов, предусмотренных данным Федеральным законом, Правительство Российской Федерации финансирует расходы федерального бюджета на 1998 год строго пропорционально годовому назначению с учетом фактически полученных доходов федерального бюджета, Федеральное Собрание тем самым предоставило Правительству Российской Федерации право сокращать финансирование расходов на содержание федеральной судебной системы как относящихся к

незащищенной статье расходов наравне с любыми другими статьями. Предложения Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и Совета судей Российской Федерации о сохранении расходов на финансирование судебной власти на 1998 год как защищенной статьи не были одобрены Государственной Думой.

Как следует из материалов дела, Правительство Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации, применяя часть 1 статьи 102 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1998 год", в апреле 1998 года сократили предусмотренные статьей 26 названного Федерального закона расходы федерального бюджета на содержание федеральной судебной системы на 26,2%. При этом такое сокращение проводилось на условиях, предусмотренных оспариваемой нормой. Сокращая расходы федерального бюджета на финансирование судебной системы, Правительство Российской Федерации и Министерство финансов Российской Федерации не обеспечивают полное и независимое осуществление правосудия, нормальное функционирование судебной власти, что снижает доверие граждан к государственной власти, в конечном счете ставит под угрозу гарантированное Конституцией Российской Федерации право человека и гражданина на судебную защиту, поскольку реализация конституционных положений о гарантиях судебной защиты прав и свобод человека и гражданина неразрывно связана с созданием государством надлежащих условий для деятельности судов.

В сложившейся ситуации Совет Федерации 22 апреля 1998 года в обращении к Президенту Российской Федерации просил не допустить сокращения финансирования федеральных судов, поскольку это нарушает требования статьи 124 Конституции Российской Федерации и части 5 статьи 33 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации". В своих поручениях Председателю Правительства Российской Федерации и Министру финансов Российской Федерации (от 1 июня и от 9 июля 1998 года) Президент Российской Федерации указал на необходимость обеспечить в приоритетном порядке нормальное функционирование и необходимое финансирование судебной системы, а также разработать специальный комплекс мер, исключающих нарушения Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", в том числе срочно согласовать с Советом судей Российской Федерации объем и график финансирования судебной системы в 1998 году. Однако к моменту принятия настоящего Постановления Конституционному Суду Российской Федерации данные о реализации этих указаний не представлены.

4. Часть 1 статьи 102 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1998 год", допускающая сокращение финансирования судебной системы, нарушает положение статьи 124 Конституции Российской Федерации о том, что финансирование судов должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом. Оспариваемая норма расходится с частью 5 статьи 33 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", согласно которой размер бюджетных средств, выделенных на финансирование судов в текущем финансовом году или подлежащих выделению на очередной финансовый год, может быть уменьшен лишь с согласия Всероссийского съезда судей или Совета судей Российской Федерации, что должно исключить необоснованное сокращение финансирования судов, и тем самым нарушает статью 76 (часть 3) Конституции Российской Федерации, предписывающую, что федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

Кроме того, учитывая общепризнанный международно-правовой принцип независимости суда, следует иметь в виду, что, конкретизируя его, Венская декларация и программа действий, принятая на II Всемирной конференции по правам человека (июнь 1993 года), содержит конкретизирующее его положение о необходимости надлежащего финансирования учреждений, занимающихся отправлением правосудия. Статья 2 Федерального закона от 30 марта 1998 года "О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней" предписывает

предусмотреть в федеральном бюджете начиная с 1998 года необходимое увеличение расходов на содержание федеральной судебной системы в целях приведения правоприменительной практики в полное соответствие с обязательствами Российской Федерации, вытекающими из ее участия в Конвенции и Протоколах к ней.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 76 (часть 3) и 124, положение части 1 статьи 102 Федерального закона "О федеральном бюджете на 1998 год" постольку, поскольку оно позволяет Правительству Российской Федерации самостоятельно сокращать расходы федерального бюджета на судебную систему без учета конституционных гарантий ее финансирования.
2. Правительству Российской Федерации надлежит обеспечить финансирование судов из федерального бюджета на 1998 год в соответствии с требованиями статьи 124 Конституции Российской Федерации и статьи 33 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" и с учетом настоящего Постановления.
3. Федеральному Собранию следует в законодательном порядке утвердить нормы финансирования судов, обеспечивающие требования Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации".
4. Согласно статье 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.
5. В соответствии со статьей 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Российской газете". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 23-П