

По запросу Арбитражного суда Республики Карелия о проверке конституционности пункта 5 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, статей 4 и 11 Закона Российской Федерации "О донорстве крови и ее компонентов"

Определение · № 68-О · от 09.04.2002 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Арбитражного суда Республики Карелия о проверке

конституционности пункта 5 статьи 83 Бюджетного кодекса

Российской Федерации, статей 4 и 11 Закона Российской Федерации "О донорстве крови и ее компонентов"

город Москва 9 апреля 2002 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,

С.М.Казанцева, В.О.Лучина, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.И.Тиунова,

О.С.Хохряковой, 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 Арбитражного суда Республики Карелия,

у с т а н о в и л:

1. Решением от 21 сентября 2001 года Арбитражный суд Республики Карелия удовлетворил иск жилищно-эксплуатационного кооператива "Дружба-3" о взыскании с Министерства финансов Российской Федерации за счет казны Российской Федерации 18983 руб., недополученных истцом за период с 1 апреля 1998 года по 1 апреля 2001 года в связи с предоставлением лицам, награжденным знаком "Почетный донор России", льгот по оплате жилищно-коммунальных услуг. Не согласившись с этим решением, ответчик обратился в тот же суд с апелляционной жалобой, в которой утверждает, что возмещение потерь от предоставления указанных льгот должно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления за счет их бюджетов.

Арбитражный суд Республики Карелия, придя к выводу о том, что подлежащие, по его мнению, применению в данном деле пункт 5 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, а также статьи 4 и 11 Закона Российской Федерации "О донорстве крови и ее компонентов" не соответствуют Конституции Российской Федерации, приостановил производство по делу и направил в Конституционный Суд Российской Федерации запрос о проверке их конституционности.

По мнению заявителя, пункт 5 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, согласно которому в случае, если законодательные или иные правовые акты устанавливают бюджетные обязательства, не предусмотренные законом (решением) о бюджете, применяется закон (решение) о бюджете, противоречит статьям 1, 7, 18 и 19 Конституции Российской Федерации, поскольку освобождает государство от выполнения бюджетных обязательств в части возмещения льгот и компенсаций, гарантированных и установленных федеральным законодательством, и тем самым препятствует реализации прав и свобод граждан и юридических лиц; статья 4 Закона Российской Федерации "О донорстве крови и ее компонентов", согласно которой финансирование мероприятий по развитию, организации и пропаганде донорства крови и ее компонентов осуществляется на основе федеральной, республиканских, территориальных и местных программ за счет средств соответствующих бюджетов, и статья 11 того же Закона, устанавливающая льготу по оплате

жилищно-коммунальных услуг для лиц, награжденных знаком "Почетный донор России", противоречат статье 19 Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они, как неопределенные по своему содержанию и не предусматривающие механизм возмещения установленных льгот и компенсаций, носят декларативный характер.

2. Согласно Конституции Российской Федерации человек, его права и свободы являются высшей ценностью; признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства (статья 2). К числу конституционно защищаемых ценностей относится здоровье как неотъемлемое и неотчуждаемое благо, принадлежащее человеку от рождения и охраняемое государством; медицинская помощь в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения оказывается гражданам бесплатно за счет средств соответствующего бюджета, страховых взносов, других поступлений (статья 41, часть 1, Конституции Российской Федерации). Координация вопросов здравоохранения, находящаяся в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, регулируется федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами и иными нормативными актами субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт "ж" части 1; статья 76, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Согласно Закону Российской Федерации "О донорстве крови и ее компонентов" донорство крови и ее компонентов, которые используются для медицинской помощи и могут быть получены только от человека, является свободно выраженным добровольным актом гражданина. Гражданин совершает этот акт с риском для собственного здоровья в интересах охраны жизни и здоровья других людей, а значит, в интересах государства и общества в целом. Поэтому государство гарантирует донору защиту его прав и охрану его здоровья: донор подлежит обязательному страхованию за счет средств службы крови; в порядке, установленном законодательством Российской Федерации, ему возмещается ущерб, причиненный повреждением здоровья в связи с выполнением донорской функции, а если это привело к инвалидности, то она приравнивается к инвалидности, наступившей вследствие трудового увечья (статьи 1, 3, 5, 6 и 8 Закона).

Кроме того, донору гарантируются льготы, связанные с восстановлением и поддержанием его здоровья, что соответствует конституционно значимым целям и предопределяет обязанности по отношению к донорам как государства в целом, так и органов государственной власти - федеральных и субъектов Российской Федерации, а также органов местного самоуправления и организаций независимо от форм собственности. Эти льготы также предусмотрены названным Законом.

3. Из статьи 4 Закона Российской Федерации "О донорстве крови и ее компонентов" во взаимосвязи с его статьями 3, 5 и 8 вытекает необходимость принятия законодательными (представительными) органами государственной власти и представительными органами местного самоуправления федеральной, территориальных (в субъектах Российской Федерации) и местных (в муниципальных образованиях) программ развития донорства крови и ее компонентов, на основе которых должно осуществляться финансирование мероприятий по развитию, организации и пропаганде донорства крови и ее компонентов за счет средств соответственно федерального, региональных и местных бюджетов. Такие программы в Российской Федерации, во многих субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях до сих пор не приняты, а средства, необходимые для обеспечения предоставления льгот донорам, в законах (решениях) о федеральном, региональных и местных бюджетах не предусматриваются.

Между тем, как следует из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в Постановлении от 2 февраля 1999 года по делу о проверке конституционности отдельных положений УПК РСФСР, постановления Верховного Совета Российской Федерации "О порядке введения в действие Закона Российской Федерации "О внесении изменений и дополнений в Закон РСФСР "О судостроительстве РСФСР", Уголовно-процессуальный кодекс РСФСР, Уголовный кодекс РСФСР и Кодекс РСФСР об административных правонарушениях", пробел в законодательном

регулировании, сохраняющийся в результате бездействия законодательных (представительных) органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления в течение длительного времени, достаточного для его устранения, не может служить непреодолимым препятствием для разрешения спорных вопросов, если от этого зависит реализация вытекающих из Конституции Российской Федерации прав и законных интересов граждан.

Следовательно, суды общей юрисдикции и арбитражные суды, рассматривая дела по спорам, связанным с предоставлением льгот донорам крови и ее компонентов, впредь до законодательного урегулирования данных правоотношений вправе и обязаны истолковывать положения статьи 4 в системной связи со статьями 5 и 6 Закона Российской Федерации "О донорстве крови и ее компонентов", возлагающими обязанности по предоставлению донорам льгот как на федеральный, региональные и местные бюджеты, так и на организации, в интересах личности (статьи 2 и 18 Конституции Российской Федерации).

4. Помимо общих и дополнительных льгот, предоставляемых донорам в соответствии со статьями 9 и 10 Закона Российской Федерации "О донорстве крови и ее компонентов", его статья 11 предусматривает для лиц, награжденных нагрудным знаком "Почетный донор России", особые льготы, в том числе право на снижение до 50 процентов размера оплаты коммунальных услуг. Однако ни сама статья 11, ни другие положения данного Закона не содержат указаний, за счет каких средств обеспечивается предоставление таких льгот. Необходимые изменения и уточнения не были внесены в него и после закрепления принципа самостоятельности бюджетов всех уровней в статье 31 Бюджетного кодекса Российской Федерации (принят 31 июля 1998 года, введен в действие с 1 января 2000 года).

Учитывая, что федеральный законодатель, имея достаточно времени, не выполнил своих обязанностей по урегулированию данного вопроса и что награждение нагрудным знаком "Почетный донор России" производится Министерством здравоохранения Российской Федерации и другими федеральными органами исполнительной власти, указанными в Положении о нагрудном знаке "Почетный донор России" (утверждено постановлением Правительства Российской Федерации от 26 августа 1995 года N 842), предоставление льгот, предусмотренных статьей 11 Закона Российской Федерации "О донорстве крови и ее компонентов", впредь до надлежащего урегулирования возникающих при этом правоотношений федеральным законом, предусматривающим распределение соответствующих расходов между бюджетами всех уровней, должно производиться за счет средств федерального бюджета.

Это, однако, не препятствует субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям и до урегулирования данного вопроса федеральным законодателем предусматривать в своих законах (решениях) о бюджетах необходимые средства для финансирования льгот, предоставляемых лицам, награжденным знаком "Почетный донор России", с последующим предъявлением требований о частичном возмещении соответствующих расходов за счет федерального бюджета.

5. Пункт 5 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, как вытекает из его содержания, направлен на упорядочение бюджетного процесса и применяется, в силу части второй статьи 8 Федерального закона от 9 июля 1999 года "О введении в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации", к тем правам и обязанностям, которые возникли после 1 января 2000 года.

Следовательно, норма пункта 5 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации не может рассматриваться как исключающая возможность реализации льгот и компенсаций, которые в соответствии с принятым до введения в действие Бюджетного кодекса Российской Федерации Законом Российской Федерации "О донорстве крови и ее компонентов" предоставляются донорам за счет средств соответствующих бюджетов, благотворительных взносов российских и зарубежных неправительственных и общественных организаций и граждан, а также в силу обязанностей, возлагаемых на организации независимо от форм собственности. Напротив, данная норма должна истолковываться как обязывающая органы законодательной (представительной) власти учитывать

соответствующие расходы при формировании и принятии федерального, региональных и местных бюджетов.

Таким образом, неопределенность в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации пункта 5 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации отсутствует.

Исходя из изложенного и руководствуясь статьей 6, частью второй статьи 36, пунктами 2 и 3 части первой статьи 43 и частями первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации о п р е д е л и л:

1. В силу правовой позиции, выраженной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 2 февраля 1999 года, сохраняющийся в течение длительного времени пробел в законодательном урегулировании порядка возмещения расходов, связанных с предоставлением лицам, награжденным знаком "Почетный донор России", льгот, предусмотренных статьей 11 Закона Российской Федерации "О донорстве крови и ее компонентов", не может служить препятствием для разрешения спорных вопросов, если от этого зависит реализация вытекающих из Конституции Российской Федерации прав и законных интересов граждан и организаций, и не является основанием для отказа в удовлетворении заявленных требований. При этом суд, решая вопрос о возмещении организациям расходов, связанных с предоставлением указанных льгот, в том числе по оплате жилищно-коммунальных услуг лицами, награжденными знаком "Почетный донор России", при отсутствии в бюджетах субъектов Российской Федерации и муниципальных образований соответствующих статей расходов, должен исходить из конституционно-правового смысла статей 3, 4, 5 и 8 Закона Российской Федерации "О донорстве крови и ее компонентов", выявленного в настоящем Определении, являющегося общеобязательным и исключающим любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

Федеральному законодателю надлежит незамедлительно определить порядок возмещения из бюджетов расходов, связанных с предоставлением льгот лицам, награжденным знаком "Почетный донор России".

2. Поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесения предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления, запрос Арбитражного суда Республики Карелия в части, касающейся проверки конституционности положений Закона Российской Федерации "О донорстве крови и ее компонентов", не подлежит дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации.

3. Отказать в принятии к рассмотрению запроса Арбитражного суда Республики Карелия в части, касающейся проверки конституционности пункта 5 статьи 83 Бюджетного кодекса Российской Федерации, поскольку он не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми обращение признается допустимым.

4. Настоящее Определение окончательно, не подлежит обжалованию, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Российской газете", "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации М.В.Баглай

Судья-секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю.М.Данилов

