

По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 2 части 1 статьи 1 Закона Республики Бурятия "О приостановлении действия и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Республики Бурятия в связи с принятием Закона Республики Бурятия "О республиканском бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов"

Определение · № 421-О · от 03.03.2015 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности пункта 2 части 1 статьи 1 Закона Республики Бурятия "О приостановлении действия и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Республики Бурятия в связи с принятием Закона Республики Бурятия "О республиканском бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов"

город Санкт-Петербург 3 марта 2015 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, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева, заслушав заключение судьи С.П.Маврина, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение запроса группы депутатов Государственной Думы,

у с т а н о в и л:

1. Группа депутатов Государственной Думы обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности пункта 2 части 1 статьи 1 Закона Республики Бурятия от 14 ноября 2013 года N 92-V "О приостановлении действия и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Республики Бурятия", согласно которому в соответствии с частью 3 статьи 15 Закона Республики Бурятия от 3 июля 2007 года N 2359-III "О бюджетном процессе в Республике Бурятия" на период с 1 января 2014 года по 31 декабря 2016 года приостановлено действие Закона Республики Бурятия от 25 октября 1994 года N 42-I "О Конституционном Суде Республики Бурятия", за исключением части 1 статьи 22 в части, предусматривающей выплату ежемесячного пожизненного содержания судьям Конституционного Суда Республики Бурятия в отставке.

По мнению заявителей, названное законоположение лишает граждан, а также иных определенных статьей 100 Конституции Республики Бурятия лиц права на обращение в Конституционный Суд Республики Бурятия с жалобой на нарушение их конституционных прав и свобод нормативными правовыми актами Республики Бурятия или с запросом в порядке абстрактного нормоконтроля о соответствии нормативных правовых актов Республики Бурятия Конституции Республики Бурятия, а также нарушает конституционный принцип разделения властей, что противоречит статьям 2, 10, 11 (часть 2), 17 (часть 1), 18, 45 (часть 1), 46 (часть 1), 47 (часть 1) и 55 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации.

В связи с тем что с 1 января 2015 года Законом Республики Бурятия от 15 декабря 2014 года N 879-V

"О приостановлении действия и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Республики Бурятия в связи с принятием Закона Республики Бурятия "О республиканском бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов" (пункт 1 статьи 2) Закон Республики Бурятия от 14 ноября 2013 года N 92-V признан утратившим силу, заявители уточнили свои требования и просят по тем же основаниям признать не соответствующим указанным статьям Конституции Российской Федерации пункт 2 части 1 статьи 1 Закона Республики Бурятия от 15 декабря 2014 года N 879-V, устанавливающий, что в соответствии с частью 3 статьи 15 Закона Республики Бурятия "О бюджетном процессе в Республике Бурятия" на период с 1 января 2015 года по 31 декабря 2017 года приостанавливается действие Закона Республики Бурятия "О Конституционном Суде Республики Бурятия", за исключением части 1 статьи 22 в части, предусматривающей выплату ежемесячного пожизненного содержания судьям Конституционного Суда Республики Бурятия в отставке.

2. Согласно Конституции Российской Федерации установление системы федеральных органов судебной власти, порядка их организации и деятельности, а также их формирование находится в ведении Российской Федерации (статья 71, пункт "г"); судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом (статья 118, часть 3); финансирование судов производится только из федерального бюджета и должно обеспечивать возможность полного и независимого осуществления правосудия в соответствии с федеральным законом (статья 124); полномочия, порядок образования и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации и иных федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом (статья 128, часть 3).

В приведенных конституционных положениях, по их смыслу во взаимосвязи со статьями 11 (части 1 и 2), 66 (часть 2), 77, 95 (часть 2) и 118 (часть 2) Конституции Российской Федерации, речь идет о судах, которые осуществляют судебную власть в Российской Федерации посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства и образуют систему федеральных органов судебной власти; создание же судов субъектов Российской Федерации - в отличие от законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации - непосредственно на конституционном уровне не предусмотрено.

Вместе с тем Федеральным конституционным законом от 31 декабря 1996 года N 1-ФКЗ "О судебной системе Российской Федерации" предусмотрена возможность создания наряду с федеральными судами, действующими в субъектах Российской Федерации, конституционных (уставных) судов в качестве судов субъектов Российской Федерации, которые, хотя и входят в судебную систему Российской Федерации (части 2 и 4 статьи 4), являются не федеральными судами, а судами субъектов Российской Федерации и потому создаются и упраздняются законами субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 17), рассматривают отнесенные к их компетенции вопросы в порядке, установленном законом соответствующего субъекта Российской Федерации, и финансируются за счет средств его бюджета (части 2 и 3 статьи 27).

Поскольку, таким образом, ни из Конституции Российской Федерации, ни из Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" не вытекает обязательность создания в субъектах Российской Федерации конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, в системе действующего правового регулирования решение вопроса об использовании субъектами Российской Федерации возможности создания конституционных (уставных) судов целиком находится в ведении самих субъектов Российской Федерации.

Целесообразность создания такого субсидиарного органа конституционного контроля определяется субъектами Российской Федерации в том числе с учетом их финансовых возможностей, имея в виду, что финансирование этого органа, которое должно обеспечивать полное и независимое осуществление им правосудия, осуществляется в данном случае за счет бюджета субъекта

Российской Федерации. В настоящее время конституционные (уставные) суды созданы лишь в 16 из 85 субъектов Российской Федерации.

3. Как следует из частей 2 и 4 статьи 4 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" в контексте предписаний статей 11 (часть 2), 72 (пункты "л", "н" части 1), 77 (часть 1) и 118 (часть 3) Конституции Российской Федерации, конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, как органы судебного контроля, призванные осуществлять проверку нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, в отличие от федеральных судов входят не только в судебную систему Российской Федерации, но и в систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 27 декабря 2005 года N 491-О). В этом качестве конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации является - в силу принципа разделения властей на уровне субъекта Российской Федерации - самостоятельным конституционным (уставным) органом судебной власти, который, с одной стороны, подчиняется вытекающим из Конституции Российской Федерации и федерального законодательства общим принципам, определяющим организацию и осуществление правосудия, а с другой - находится в сфере регулирующего воздействия самого субъекта Российской Федерации, в том числе учреждается в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и финансируется из его бюджета.

Конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации, будучи интегрирован в региональную систему разделения государственной власти, вместе с тем осуществляет свои полномочия на основе самостоятельности, независимости и организационной обособленности от иных органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации, что не может не учитываться при определении этих полномочий. Во всяком случае соответствующее правовое регулирование, включая внесение изменений в ранее установленные полномочия конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, а также в порядок его организации и деятельности, должно осуществляться с соблюдением принципов разделения властей и независимости судебной власти и с учетом государственно-правовой природы данного института как регионального субсидиарного звена механизма обеспечения конституционной законности в конкретном субъекте Российской Федерации. Однако решения по всем этим вопросам должны приниматься законодателем субъекта Российской Федерации в надлежащей правовой форме на основе соответствующей процедуры.

3.1. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 23 апреля 2004 года N 9-П, закон о бюджете - учитывая его конституционно-правовую природу и предмет регулирования - не может содержать положения, не связанные с государственными доходами и расходами; сам по себе закон о бюджете лишь создает надлежащие финансовые 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.

В силу приведенной правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, основанной на Конституции Российской Федерации и имеющей общий характер, закон о бюджете, как особый нормативный правовой акт, предназначенный для обеспечения финансовой основы осуществления конституционных правомочий органов публичной власти, не может использоваться ни для изменения правового статуса конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, его полномочий, порядка образования и деятельности, ни для приостановления или прекращения его деятельности. Иное - применительно к учрежденному и не упраздненному в установленном порядке конституционному (уставному) суду субъекта Российской Федерации, правовой статус

которого определен конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации и специальным законом, - означало бы недопустимое вмешательство законодательной власти в функционирование институтов правосудия, нарушающее установленные Конституцией Российской Федерации положения о разделении властей, о самостоятельности органов судебной власти, независимости судей и о финансировании судов, которое должно обеспечивать независимое осуществление правосудия (статьи 10, 120 и 124).

Кроме того, Федеральным конституционным законом "О судебной системе Российской Федерации" в принципе не предусматривается возможность приостановления деятельности каких-либо судов, включая конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. Вместе с тем, по смыслу положений частей 2 и 4 статьи 4 и части 2 статьи 17 названного Федерального конституционного закона, субъект Российской Федерации не лишен возможности - при наличии конституционно значимых оснований и посредством надлежащей конституционно-правовой (уставно-правовой) процедуры - решать вопрос о целесообразности дальнейшего функционирования учрежденного им конституционного (уставного) суда как субсидиарного органа конституционного контроля. При этом субъект Российской Федерации должен учитывать не только свои финансовые возможности, обуславливающие необходимость сокращения расходных обязательств (в том числе за счет расходов на обеспечение деятельности конституционного (уставного) суда), но и другие обстоятельства, характеризующие его потребность в органе конституционного контроля, эффективность его деятельности, включая число рассмотренных им обращений за определенный календарный период, возможность продолжения его работы на иных условиях и пр.

Соответственно, решение об упразднении конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, который, как элемент системы органов государственной власти данного субъекта Российской Федерации, предусмотрен его конституцией (уставом), предполагает не только отмену закона субъекта Российской Федерации, определяющего статус, полномочия и порядок деятельности регионального органа конституционного нормоконтроля, но и внесение необходимых изменений в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации.

Во всяком случае упразднение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации не означает прекращения конституционного нормоконтроля в отношении нормативных правовых актов данного субъекта Российской Федерации, поскольку таковой согласно Конституции Российской Федерации возложен на Конституционный Суд Российской Федерации вне зависимости от того, создан и действует либо упразднен в этом субъекте Российской Федерации конституционный (уставный) суд как институт региональной конституционной юстиции, функционирующий в качестве субсидиарного звена в механизме обеспечения конституционной законности в Российской Федерации.

3.2. В соответствии с Конституцией Республики Бурятия (принята Верховным Советом Республики Бурятия 22 февраля 1994 года) государственную власть в Республике Бурятия осуществляют Глава Республики Бурятия, Народный Хурал Республики Бурятия, Правительство Республики Бурятия, суды Республики Бурятия (часть 3 статьи 5); на территории Республики Бурятия наряду с федеральными судами, статус, полномочия и порядок деятельности которых определяется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами, действуют Конституционный Суд Республики Бурятия и мировые судьи (часть 3 статьи 97); Конституционный Суд Республики Бурятия является высшим органом судебной власти по защите конституционного строя Республики Бурятия; его полномочия, порядок образования и деятельности устанавливаются законом Республики Бурятия в соответствии с федеральными законами (статья 99). На основании Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" и Федерального закона от 6 октября 1999 года N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" законодательный (представительный) орган государственной власти

Республики Бурятия - Народный Хурал Республики Бурятия в соответствии Конституцией Республики Бурятия принял Закон Республики Бурятия "О Конституционном Суде Республики Бурятия", согласно которому Конституционный Суд Республики Бурятия является постоянно действующим судебным органом конституционного контроля, входящим в соответствии с Федеральным конституционным законом "О судебной системе Российской Федерации" в судебную систему Российской Федерации и осуществляющим конституционное судопроизводство на основе принципов независимости, коллегиальности, гласности, состязательности и равноправия сторон (часть вторая статьи 6 и статья 7).

Согласно названному Закону Республики Бурятия к полномочиям Конституционного Суда Республики Бурятия относятся рассмотрение дел о соответствии Конституции Республики Бурятия законов Республики Бурятия и иных нормативных правовых актов органов государственной власти Республики Бурятия, органов местного самоуправления в Республике Бурятия, межреспубликанских, межрегиональных договоров и соглашений; разрешение споров о компетенции между органами государственной власти Республики Бурятия, между органами государственной власти Республики Бурятия и органами местного самоуправления в Республике Бурятия, между органами местного самоуправления в Республике Бурятия; толкование Конституции Республики Бурятия; иные полномочия, предоставляемые ему федеральными конституционными законами, федеральными законами, Конституцией Республики Бурятия, законами Республики Бурятия (статья 3); финансирование Конституционного Суда Республики Бурятия производится за счет республиканского бюджета и обеспечивает возможность независимого осуществления конституционного судопроизводства в полном объеме (часть первая статьи 9).

Принимая решение о приостановлении действия Закона Республики Бурятия "О Конституционном Суде Республики Бурятия" (за исключением части 1 статьи 22, предусматривающей выплату ежемесячного пожизненного содержания судьям Конституционного Суда Республики Бурятия в отставке) сначала - на период с 1 января 2014 года по 31 декабря 2016 года (пункт 2 части 1 статьи 1 Закона Республики Бурятия от 14 ноября 2013 года N 92-V), затем - на период с 1 января 2015 года по 31 декабря 2017 года (пункт 2 части 1 статьи 1 Закона Республики Бурятия от 15 декабря 2014 года N 879-V), законодательный (представительный) орган государственной власти Республики Бурятия, как следует из указанных законоположений, руководствовался необходимостью приведения расходных обязательств Республики Бурятия в соответствие с доходами ее бюджета. В этих целях им был использован ординарный законодательный механизм, основанный на Законе Республики Бурятия от 3 июля 2007 года N 2359-III "О бюджетном процессе в Республике Бурятия", согласно части 3 статьи 15 которого в случае, если в очередном финансовом году и плановом периоде общий объем расходов недостаточен для финансового обеспечения установленных законодательством Республики Бурятия расходных обязательств Республики Бурятия, Глава Республики Бурятия вносит в Народный Хурал Республики Бурятия проект закона Республики Бурятия об изменении сроков вступления в силу (приостановления действия) в очередном финансовом году отдельных положений законов Республики Бурятия, не обеспеченных источниками финансирования в очередном финансовом году и плановом периоде.

Вместе с тем еще до принятия Закона Республики Бурятия от 14 ноября 2013 года N 92-V, которым действие Закона Республики Бурятия "О Конституционном Суде Республики Бурятия" было приостановлено на период с 1 января 2014 года по 31 декабря 2016 года, полномочия всех судей Конституционного Суда Республики Бурятия были прекращены (либо в связи с достижением предельного возраста пребывания в должности судьи Конституционного Суда Республики Бурятия, либо в связи с окончанием срока полномочий судьи Конституционного Суда Республики Бурятия), а к моменту принятия содержащего аналогичную норму Закона Республики Бурятия от 15 декабря 2014 года N 879-V, который фактически продлил период приостановления действия Закона Республики Бурятия "О Конституционном Суде Республики Бурятия", вакансии в составе Конституционного Суда

Республики Бурятия заполнены не были.

В такой ситуации вступление оспариваемого депутатами Государственной Думы нормативного регулирования в силу само по себе не может рассматриваться как непосредственно предопределившее перерыв в деятельности Конституционного Суда Республики Бурятия и являющееся для ее продолжения первичным и исключительным препятствием. В контексте непринятия органами государственной власти Республики Бурятия в течение продолжительного времени организационно-кадровых мер, направленных на обеспечение замещения вакантных должностей в составе Конституционного Суда Республики Бурятия и гарантирование кворума для реализации возложенных на него функций и полномочий, режим фактического приостановления действия норм, определяющих статус этого органа государственной власти Республики Бурятия, может как свидетельствовать о намерении законодателя Республики Бурятия отказаться от использования института региональной конституционной юстиции, так и являться констатацией того факта, что в настоящее время такой институт в Республике Бурятия не функционирует. В последнем случае - исходя из правовых позиций, выраженных в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 23 апреля 2004 года N 9-П, - само по себе положение пункта 2 части 1 статьи 1 Закона Республики Бурятия от 15 декабря 2014 года N 879-V не может служить основанием для того, чтобы не назначать в состав Конституционного Суда Республики Бурятия новых судей, а возобновление его деятельности предполагает безусловную утрату данным положением юридической силы.

С учетом указанных обстоятельств Конституционный Суд Российской Федерации полагает, что устранение неопределенности в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации положения пункта 2 части 1 статьи 1 Закона Республики Бурятия от 15 декабря 2014 года N 879-V "О приостановлении действия и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Республики Бурятия в связи с принятием Закона Республики Бурятия "О республиканском бюджете на 2015 год и на плановый период 2016 и 2017 годов" путем дальнейшего рассмотрения запроса группы депутатов Государственной Думы в заседании Конституционного Суда Российской Федерации в настоящее время не является необходимым, и считает возможным воздержаться от вынесения итогового решения в виде постановления, что не снимает с законодателя Республики Бурятия обязанности следовать выраженным в настоящем Определении правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации (имея в виду возможность возобновления деятельности Конституционного Суда Республики Бурятия или его упразднение с соблюдением всех правовых процедур, вытекающих в том числе из Конституции Республики Бурятия и иных законодательных актов Республики Бурятия).

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 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 группы депутатов Государственной Думы не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителями вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.
2. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации", на "Официальном интернет-портале правовой информации" (www.pravo.gov.ru) и в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".
3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

Председатель

Конституционного Суда
Российской Федерации В.Д.Зорькин
N 421-О