

По запросу Собрания депутатов Ненецкого автономного округа о проверке конституционности пунктов 2 и 3 статьи 26.6, пункта 2 статьи 26.16, абзаца второго пункта 1 статьи 26.17 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", абзаца третьей статьи 3 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", абзаца второго пункта 4 статьи 56, пункта 9 статьи 131, абзаца третьего статьи 135 Бюджетного кодекса Российской Федерации

Определение · № 234-О · от 12.05.2005 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по запросу Собрания депутатов Ненецкого автономного округа о проверке конституционности пунктов 2 и 3 статьи 26.6, пункта 2 статьи 26.16, абзаца второго пункта 1 статьи 26.17 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", абзаца третьего статьи 3 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", абзаца второго пункта 4 статьи 56, пункта 9 статьи 131, абзаца третьего статьи 135 Бюджетного кодекса Российской Федерации

город Москва 12 мая 2005 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева, заслушав в пленарном заседании заключение судьи Б.С.Эбзеева, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение запроса Собрания депутатов Ненецкого автономного округа, у с т а н о в и л:

1. В запросе Собрания депутатов Ненецкого автономного округа оспаривается конституционность положений Федерального закона от 6 октября 1999 года "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" (в редакции Федерального закона от 4 июля 2003 года), согласно которым: в краях, областях, в состав которых входят автономные округа, полномочия органов

государственной власти субъекта Российской Федерации, указанные в пункте 7 статьи 26.3 и статье 26.5 данного Федерального закона, осуществляются органами государственной власти края, области на всей территории края, области, включая территорию автономного округа, если иное не установлено федеральным законом (пункт 2 статьи 26.6);

в краях, областях, в состав которых входят автономные округа, полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, указанные в подпунктах 3, 5, 7-14, 21-25, 27-31, 34, 37, 40, 41 пункта 2 статьи 26.3 данного Федерального закона, осуществляются органами государственной власти края, области на всей территории края, области, включая территорию автономного округа, если иное не установлено федеральным законом об отношениях между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области (пункт 3 статьи 26.6);

в бюджет субъекта Российской Федерации, включая бюджет автономного округа, зачисляются доходы от региональных налогов и сборов по налоговым ставкам, установленным законами субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. Указанные доходы зачисляются в бюджет автономного округа, входящего в состав края, области, по налоговым ставкам, установленным законами соответствующего автономного округа, если иное не предусмотрено договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области (пункт 2 статьи 26.16); доходы от федеральных налогов и сборов зачисляются в бюджет края, области, в состав которого (которой) входит автономный округ, по нормативам, установленным Бюджетным кодексом Российской Федерации, если иное не установлено договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области (абзац второй пункта 1 статьи 26.17).

В запросе оспаривается также конституционность абзаца третьего статьи 3 Федерального закона от 4 июля 2003 года "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", которым предусмотрено, что положения пункта 17 статьи 1 данного Федерального закона (в части дополнения Федерального закона от 6 октября 1999 года "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" пунктами 2 и 3 статьи 26.6) действуют, если иное не установлено федеральным законом об автономном округе или федеральным законом об отношениях между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области. Кроме того, Собрание депутатов Ненецкого автономного округа оспаривает конституционность положений Бюджетного кодекса Российской Федерации (в редакции от 20 августа 2004 года), согласно которым:

если иное не установлено договором между органами государственной власти края (области), в состав которого входит автономный округ, и органами государственной власти соответствующего автономного округа, налоговые доходы, указанные в пункте 2 данной статьи (т. е. налоговые доходы от федеральных налогов, сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами), подлежат зачислению в бюджет края (области) (абзац второй пункта 4 статьи 56);

дотации из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации для краев, областей, в состав которых входят автономные округа, рассчитываются для консолидированного бюджета края, области, включая бюджеты автономных округов, и зачисляются в бюджет края, области, если иное не установлено договором и (или) соглашением между органами государственной власти края, области и органами государственной власти автономного округа

(пункт 9 статьи 131);

межбюджетные трансферты из бюджетов субъектов Российской Федерации предоставляются, в частности, в форме субвенций местным бюджетам из региональных фондов компенсаций в соответствии со статьей 140 данного Кодекса и иных субвенций, в том числе бюджетам автономных округов, входящих в состав краев, областей для реализации полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации, передаваемых на основании договоров между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области, заключенных в соответствии с федеральным законодательством (абзац третий статьи 135).

По мнению заявителя, содержащиеся в оспариваемых нормах положения, касающиеся разграничения полномочий между органами государственной власти края, области и органами государственной власти входящего в их состав автономного округа, порядка и источников формирования бюджета края, области и бюджета автономного округа, входящего в состав края, области, противоречат статьям 5, 11 (части 2 и 3), 15 (части 1 и 3), 66 (части 2 и 5) и 72 Конституции Российской Федерации, поскольку ведут к ограничению конституционных прав автономных округов, входящих в состав края, области, как равноправных субъектов Российской Федерации. Заявитель утверждает, что наделение органов государственной власти края, области рядом полномочий на территории входящих в их состав автономных округов, сопряженное с изъятием соответствующих полномочий у органов государственной власти автономных округов, непредоставлением таких полномочий органам государственной власти автономных округов, означает изменение компетенции как органов государственной власти краев, областей, так и органов государственной власти автономных округов, что влечет за собой изменение статуса этих субъектов Российской Федерации по сравнению с тем, как он установлен в Конституции Российской Федерации.

2. В силу требования пункта 8 части второй статьи 37 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" в обращении в Конституционный Суд Российской Федерации должна быть изложена позиция заявителя по поставленному им вопросу и ее правовое обоснование со ссылкой на соответствующие нормы Конституции Российской Федерации.

Заявитель, требуя признать не соответствующими Конституции Российской Федерации положения еще не вступившего в силу пункта 9 статьи 131, а также абзаца третьего статьи 135 Бюджетного кодекса Российской Федерации, упоминает эти нормы лишь в заголовке запроса, его первом абзаце (где сообщает, что обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом) и в итоговых требованиях. При этом правовое обоснование неконституционности этих норм в запросе отсутствует, а их содержание не раскрывается. В абзаце, где говорится об основании к рассмотрению запроса Конституционным Судом Российской Федерации, из норм Бюджетного кодекса Российской Федерации упоминается лишь абзац второй пункта 4 статьи 56.

Следовательно, запрос в части проверки конституционности пункта 9 статьи 131 и абзаца третьего статьи 135 Бюджетного кодекса Российской Федерации не может быть признан допустимым как не соответствующий требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

3. Как установлено Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июня 2004 года N 12-П по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 155, пунктов 2 и 3 статьи 156 и абзаца двадцать второго статьи 283 Бюджетного кодекса Российской Федерации, конституционные принципы единства экономического пространства, а также организации и функционирования публичной власти в Российской Федерации как демократическом федеративном правовом государстве находятся в непосредственной взаимосвязи, что получило нормативное правовое выражение в положениях статей 1 (часть 1), 3 (часть 2), 4, 5, 11, 12, 71, 72, 73, 130 (часть 1) и 132 (часть 1) Конституции Российской Федерации. Данные конституционные начала, имеющие своим предназначением обеспечение государственного единства и государственной целостности

Российской Федерации (абзац четвертый преамбулы; статья 5, часть 3, Конституции Российской Федерации), предполагают осуществление Российской Федерацией такого законодательного регулирования экономических, в том числе финансовых, отношений, которое способствовало бы поддержанию единства бюджетной системы как финансово-экономической основы реализации публичных функций Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления.

При этом федеральный законодатель, осуществляя финансовое регулирование на основе Конституции Российской Федерации, имеет дискреционные полномочия в выборе правовых средств, что позволяет ему учитывать всю совокупность социально-экономических, иных факторов развития Российской Федерации.

Положения Конституции Российской Федерации, закрепляющие полномочия Российской Федерации по регулированию финансовых отношений, находятся в непосредственной связи с ее положениями, устанавливающими финансово-правовой статус субъектов Российской Федерации. Субъекты Российской Федерации в силу статьи 73 Конституции Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, включая, в частности, право управлять своей собственностью, иметь собственный бюджет и самостоятельно осуществлять бюджетный процесс, что в свою очередь должно соотноситься с положением статьи 66 (часть 4) Конституции Российской Федерации о вхождении автономного округа в состав края, области, обуславливающим особенности бюджетно-правового регулирования.

4. Пункт 2 статьи 26.16 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" предусматривает, что в бюджет субъекта Российской Федерации, включая бюджет автономного округа, зачисляются доходы от региональных налогов и сборов по налоговым ставкам, установленным законами субъекта Российской Федерации в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах. По мнению заявителя, хотя следующее предложение данного пункта и уточняет, что указанные доходы зачисляются в бюджет автономного округа, входящего в состав края, области, по налоговым ставкам, установленным законами соответствующего автономного округа, если иное не предусмотрено договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области, содержащаяся в первом предложении неопределенность в части указания на конкретный вид субъекта Российской Федерации, имеющего право устанавливать налоговые ставки, может привести к тому, что законодательные (представительные) органы государственной власти края, области будут считать себя вправе устанавливать налоговые ставки, в том числе для автономного округа.

Между тем данную норму следует рассматривать во взаимосвязи с подпунктом 33 пункта 2 статьи 26.3 названного Федерального закона, согласно которому установление, изменение и отмена региональных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах относится к полномочиям органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемым данными органами самостоятельно. Подпункт 33 пункта 2 статьи 26.3 относится ко всем без исключения субъектам Российской Федерации, в том числе к автономным округам, поскольку в пункте 3 статьи 26.6 он не назван в числе норм, предусматривающих полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации, осуществляемые органами государственной власти края, области на всей территории края, области, включая территорию автономного округа. Из этого следует, что законодательные (представительные) органы государственной власти края или области не могут устанавливать налоговые ставки по региональным налогам, самостоятельно установленным законодательным (представительным) органом государственной власти автономного округа. Таким

образом, норма пункта 2 статьи 26.16 не является неопределенной и допускающей различное толкование.

5. Согласно статье 66 (часть 4) Конституции Российской Федерации отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области. Данные положения распространяются на отношения с участием всех автономных округов, за исключением Чукотского автономного округа, который с соблюдением конституционных процедур вышел из состава Магаданской области, что подтверждено Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 1993 года N 9-П по делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации "О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации".

В Постановлении от 14 июля 1997 года N 12-П по делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу о том, что вхождение автономного округа в состав края, области означает наличие у края, области единых территории и населения, составными частями которых являются территория и население автономного округа, а также органов государственной власти, полномочия которых распространяются на территорию автономных округов в случаях и в пределах, предусмотренных федеральным законом, уставами соответствующих субъектов Российской Федерации и договором между их органами государственной власти. В сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации полномочия органов государственной власти края, области на территории автономного округа осуществляются в рамках, определенных федеральным законом и договором между соответствующими органами государственной власти, которые обязаны принять все меры для достижения согласия; отсутствие договора не может служить препятствием для распространения юрисдикции органов государственной власти края, области на автономный округ. Оспариваемые заявителем положения пунктов 2 и 3 статьи 26.6 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" определяют полномочия органов государственной власти края, области, в состав которого входит автономный округ, в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и корреспондируют приведенным правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации.

В связи с тем, что население автономного округа, как это следует из Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 14 июля 1997 года N 12-П и Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", в том числе подпункта "а" пункта 4 его статьи 18, вправе участвовать в формировании законодательного (представительного) органа края, области, реализуя тем самым свою политическую волю на основе принципов народовластия и представительной демократии, осуществление оспариваемых полномочий органами государственной власти края, области на всей его территории, включая территорию входящего в него автономного округа, не может рассматриваться как нечто "внешнее" по отношению к автономному округу и его населению. Предоставление же таких полномочий только органам государственной власти края, области имеет целью рационализацию государственного управления, исключение функционирования на одной и той же территории параллельных, дублирующих друг друга органов власти с одинаковыми полномочиями и не означает, что автономный округ, входящий в состав края, области, является их административно-территориальной единицей, утрачивая статус равноправного субъекта Российской Федерации.

6. Оспаривая конституционность абзаца третьего статьи 3 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных

(представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", согласно которому положения пункта 17 статьи 1 данного Федерального закона (в части дополнения Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" пунктами 2 и 3 статьи 26.6) действуют, если иное не установлено федеральным законом об автономном округе или федеральным законом об отношениях между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области, заявитель указывает, что в данном случае реализация конституционного принципа равноправия субъектов Российской Федерации ставится в зависимость от наличия соответствующего федерального закона или договора, что противоречит конституционному положению о высшей юридической силе, прямом действии и применении Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации (статья 15, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Данный довод заявителя не может быть принят во внимание Конституционным Судом Российской Федерации, поскольку применительно к отношениям автономного округа и края, области именно Конституция Российской Федерации в статье 66 (часть 4) предписывает их регулирование федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области.

7. Согласно части второй статьи 36 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" основанием к рассмотрению дела Конституционным Судом Российской Федерации является обнаружившаяся неопределенность в вопросе о конституционности оспариваемой нормы; если же такая неопределенность отсутствует или является мнимой, соответствующее обращение не может быть признано допустимым по смыслу Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Поскольку неопределенность в вопросе о соответствии Конституции Российской Федерации положений пунктов 2 и 3 статьи 26.6, пункта 2 статьи 26.16 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации", абзаца третьего статьи 3 Федерального закона "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" отсутствует, запрос Собрания депутатов Ненецкого автономного округа не может быть принят Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

Что касается положений пункта 2 статьи 26.6 (в части, касающейся источника финансирования осуществления полномочий, указанных в пункте 7 статьи 26.3 и статье 26.5), абзаца второго пункта 1 статьи 26.17 Федерального закона "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" и абзаца второго пункта 4 статьи 56 Бюджетного кодекса Российской Федерации, то они создают надлежащие финансовые условия для осуществления соответствующих полномочий и не изменяют конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации, поскольку регулируемые ими вопросы, в том числе вопросы федерального бюджета, федеральных налогов и сборов и федеральных фондов регионального развития, отнесены к ведению Российской Федерации (статья 71 Конституции Российской Федерации).

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 Собрания депутатов Ненецкого автономного округа не подлежащим дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.
3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

Судья-секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю.М.Данилов

N 234-О