

По жалобе граждан А.С.Виноградова, Л.Н.Виноградовой и В.Д.Миронова на нарушение их конституционных прав положениями части пятой статьи 137 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" и части 5 статьи 113 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2005 год"

Определение · № 133-О · от 11.05.2006 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

О П Р Е Д Е Л Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе граждан А.С.Виноградова, Л.Н.Виноградовой и В.Д.Миронова на нарушение их конституционных прав положениями части пятой статьи 137 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" и части 5 статьи 113 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2005 год" город Москва 11 мая 2006 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, 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, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева, заслушав в пленарном заседании заключение судьи Л.О.Красавчиковой, проводившей на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы граждан А.С.Виноградова, Л.Н.Виноградовой и В.Д.Миронова, у с т а н о в и л:

1. В жалобе граждан А.С.Виноградова, Л.Н.Виноградовой и В.Д.Миронова оспаривается конституционность положений части пятой статьи 137 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" и части 5 статьи 113 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2005 год", предусматривающих выплату компенсаций гражданам Российской Федерации по 1934 год рождения включительно и инвалидам I группы (в том числе наследникам первой очереди, относящимся к указанной категории граждан) в размере остатка вкладов в Сберегательном банке Российской Федерации по состоянию на 20 июня 1991 года (исходя из нарицательной стоимости денежных знаков в 1991 году).

Как следует из представленных материалов, Тимирязевский районный суд города Москвы отказал А.С.Виноградову и Л.Н.Виноградовой в удовлетворении жалоб на бездействие Правительства Российской Федерации по восстановлению и защите сбережений граждан со ссылкой на то, что среди собранных по делу доказательств не имеется таких, которые подтверждали бы нарушение Правительством Российской Федерации прав заявителей. Суд указал, что Правительством Российской Федерации лишь устанавливаются порядок осуществления компенсационных выплат, а также категории граждан, имеющих право на их получение, а порядок перевода гарантированных сбережений граждан в целевые долговые обязательства Российской Федерации, их виды, условия и формы их обслуживания, порядок определения долговой стоимости определяются федеральными законами. Перовский районный суд города Москвы, отказывая В.Д.Миронову в удовлетворении аналогичных требований, со ссылкой на статью 137 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" подчеркнул, что предварительные компенсации, предусмотренные данной статьей, реально производятся, денежные средства зачисляются Сбербанком России на счета вкладчиков. Кассационные жалобы заявителей оставлены без удовлетворения. По мнению заявителей, оспариваемые ими законоположения, как устанавливающие выплату остатка

вкладов исходя из нарицательной стоимости денежных знаков, а не их покупательной способности, - в условиях, когда Закон РСФСР "Об индексации денежных доходов и сбережений граждан в РСФСР" утратил силу, - отменяют и те гарантии, которые закреплены Федеральным законом "О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации", а потому противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 8 (часть 2), 34, 35 и 53.

2. В силу статей 96 и 97 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" жалоба гражданина на нарушение его конституционных прав и свобод законом допустима и может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению, если оспариваемые законоположения затрагивают конституционные права и свободы граждан и применены или подлежат применению в конкретном деле заявителя, рассмотрение которого завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон.

Граждане А.С.Виноградов, Л.Н.Виноградова и В.Д.Мионов, вопреки требованию части второй статьи 96 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", не представили в Конституционный Суд Российской Федерации копии документов, которые свидетельствовали бы о применении части 5 статьи 113 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2005 год" в делах с их участием.

Следовательно, данная жалоба в этой части не может быть принята Конституционным Судом Российской Федерации к рассмотрению.

3. В Постановлении от 31 мая 1993 года N 12-П Конституционный Суд Российской Федерации, проанализировав практику реализации Закона РСФСР "Об индексации денежных доходов и сбережений граждан в РСФСР" (принят 24 октября 1991 года и утратил силу с 1 января 2005 года в соответствии с пунктом 5 статьи 156 Федерального закона от 22 августа 2004 года N 122-ФЗ), которым вклады граждан в Сберегательном банке РСФСР и взносы в организации государственного страхования РСФСР были определены как объекты, подлежащие индексации (статья 2), пришел к выводу, что органы законодательной и исполнительной власти Российской Федерации не принимают необходимых мер по выполнению требований, предусмотренных статьями 1 и 2 названного Закона, чем нарушают конституционные права граждан. В связи с этим Правительству Российской Федерации было предписано разработать и принять меры, направленные на реализацию его положений с учетом всех возможных путей и механизмов по поддержанию покупательной способности сбережений граждан. В последующих решениях Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно подтверждал юридическую силу данного решения, отмечая, что Конституция Российской Федерации, принятая 12 декабря 1993 года, полностью восприняла положения прежней Конституции об имущественных конституционных правах граждан (определения от 28 июня 1995 года N 38-О, от 28 июня 1995 года N 39-О, от 27 сентября 1995 года N 61-О, от 18 декабря 2003 года N 468-О).

В целях обеспечения названных прав, гарантированных статьей 35 Конституции Российской Федерации, Федеральным законом от 10 мая 1995 года "О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации" были определены порядок восстановления сбережений, созданных гражданами Российской Федерации путем помещения денежных средств на вклады в Сберегательный банк Российской Федерации и вкладов (взносов) в организациях государственного страхования (ОАО "Росгосстрах" и общества системы Росгосстраха) и порядок управления внутренним долгом, учитывающий имеющиеся в государстве финансовые средства, которые могут быть выделены на эти цели. Согласно названному Федеральному закону государство гарантирует восстановление и обеспечение сохранности ценности указанных денежных сбережений (статья 1), относимых к внутреннему государственному долгу (статья 2), обеспеченному государственной собственностью и всеми активами, находящимися в распоряжении Правительства Российской Федерации (статья 3); в целях исполнения данного публично-правового обязательства государства предусмотрен перевод гарантированных сбережений граждан в целевые долговые обязательства

Российской Федерации, являющиеся государственными ценными бумагами (статья 5). Названным Федеральным законом также закреплено, что порядок перевода, а также виды, условия и формы обслуживания указанных долговых обязательств и порядок определения долговой стоимости устанавливаются федеральными законами (статья 12), без которых предусмотренный им механизм восстановления и обеспечения ценности гарантированных сбережений граждан не может быть реализован, - по смыслу правовой позиции, изложенной Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 23 декабря 1997 года N 21-П по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 855 ГК Российской Федерации и части шестой статьи 15 Закона Российской Федерации "Об основах налоговой системы в Российской Федерации", именно и только в федеральном законе может быть определен баланс между правами и законными интересами лиц, состоящих в имущественных отношениях с государством в качестве кредиторов, и всех иных лиц. На сегодняшний день приняты федеральные законы от 12 июля 1999 года "О порядке перевода государственных ценных бумаг СССР и сертификатов Сберегательного банка СССР в целевые долговые обязательства Российской Федерации", от 6 июля 1996 года "О порядке установления долговой стоимости единицы номинала целевого долгового обязательства Российской Федерации" и от 4 февраля 1999 года "О базовой стоимости необходимого социального набора" (действие последнего Федеральным законом "О федеральном бюджете на 2006 год" приостановлено на период с 1 января по 31 декабря 2006 года).

Некоторые социально незащищенные группы населения получали частичную компенсацию их сбережений в соответствии с указами Президента Российской Федерации от 8 апреля 1996 года N 494, от 16 мая 1996 года N 733, от 2 декабря 1997 года N 1269 и др. и постановлениями Правительства Российской Федерации от 30 июня 1998 года N 677, от 20 мая 1999 года N 553, от 19 апреля 2000 года N 352, от 19 марта 2001 года N 222, от 13 марта 2002 года N 152 и др., причем Указом Президента Российской Федерации от 16 мая 1996 года N 733 "О мерах по предварительной компенсации вкладов отдельных категорий граждан Российской Федерации в Сберегательном банке Российской Федерации, обесценившихся в 1992-1995 годах" в целях социальной поддержки граждан старших возрастов до начала реализации положений Федерального закона "О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации" был предложен механизм предварительной компенсации сбережений граждан. Финансирование соответствующих выплат было возложено на Правительство Российской Федерации, а с 1998 года расходы на их финансирование предусматривались уже федеральными законами о федеральном бюджете на текущий год.

4. В правовой системе Российской Федерации федеральный закон о федеральном бюджете представляет собой законодательный акт особого рода, в который на основе принципов сбалансированности, достоверности и реальности включаются предписания, касающиеся доходов и расходов Российской Федерации и относящиеся к периоду, на который принимается данный федеральный закон.

Федеральный закон о федеральном бюджете - исходя из его природы и предназначения в правовом государстве - создает надлежащие финансовые условия для реализации норм, закрепленных в иных федеральных законах, изданных до его принятия и предусматривающих финансовые обязательства государства, т. е. предполагающих предоставление соответствующих средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 23 апреля 2004 года N 9-П по делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов "О федеральном бюджете на 2002 год", "О федеральном бюджете на 2003 год", "О федеральном бюджете на 2004 год" и приложений к ним, федеральный закон о федеральном бюджете как таковой не порождает и не отменяет прав и обязательств и потому не может в качестве *lex posterior* (последующего закона) изменять положения других федеральных законов, в том числе материальных законов, затрагивающих расходы Российской Федерации, и тем более - лишать их юридической силы.

Таким образом, приобретенное на основе публично-правового обязательства Российской Федерации право граждан на восстановление и обеспечение сохранности ценности их денежных сбережений может быть признано реализованным в полном объеме (а указанное обязательство - прекращенным) соответствующими федеральными законами, которыми регулировалось бы предоставление соответствующих материальных гарантий, а также предусматривался бы такой механизм реализации данного права, который позволяет государству фактически исполнить добровольно взятое на себя обязательство.

Вместе с тем само по себе осуществление предварительной компенсации (а равно дополнительной предварительной компенсации) не означает, что были разработаны и приняты все возможные меры, направленные на реализацию требований Федерального закона "О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации", и учтены все возможные пути и механизмы по поддержанию покупательной способности сбережений граждан. На это Конституционный Суд Российской Федерации также указывал в Постановлении от 31 мая 1993 года N 12-П.

Следовательно, положения части пятой статьи 137 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год", предусматривающие выплату компенсации гражданам Российской Федерации в размере остатка вкладов в Сберегательном банке Российской Федерации по состоянию на 20 июня 1991 года (исходя из нарицательной стоимости денежных знаков в 1991 году) - с учетом правовых позиций, изложенных Конституционным Судом Российской Федерации в ранее принятых и сохраняющих свою силу решениях, - не могут рассматриваться как допускающие в рамках длящихся правоотношений возможность прекращения реализации носящих компенсационный характер гарантий, предоставленных гражданам Российской Федерации Федеральным законом "О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации", поскольку не содержат правового регулирования механизма восстановления сбережений граждан как такового и не могут отменять положения ранее принятых федеральных законов, регулирующих указанные отношения. Иное не согласуется с принципом правового социального государства, каковым в силу статей 1 (часть 1) и 7 (часть 1) Конституции Российской Федерации является Российская Федерация, которая не может произвольно отказываться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств, и вытекающим из статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации требованием о недопустимости конституционно не оправданных ограничений прав граждан.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 1 и 2 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. Положения части пятой статьи 137 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год", предусматривающие выплату компенсации гражданам Российской Федерации в размере остатка вкладов в Сберегательном банке Российской Федерации по состоянию на 20 июня 1991 года (исходя из нарицательной стоимости денежных знаков в 1991 году) - с учетом правовых позиций, изложенных Конституционным Судом Российской Федерации в решениях, сохраняющих свою силу, и в настоящем Определении, - не могут рассматриваться как допускающие в рамках длящихся правоотношений возможность прекращения реализации носящих компенсационный характер гарантий, предоставленных гражданам Российской Федерации Федеральным законом "О восстановлении и защите сбережений граждан Российской Федерации".
2. Признать жалобу граждан А.С.Виноградова, Л.Н.Виноградовой и В.Д.Миронова в части, касающейся проверки конституционности части пятой статьи 137 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год", не подлежащей 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.

3. Отказать в принятии к рассмотрению жалобы граждан А.С.Виноградова, Л.Н.Виноградовой и В.Д.Миронова в части, касающейся проверки конституционности части 5 статьи 113 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2005 год", поскольку она не отвечает требованиям Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в соответствии с которыми жалоба признается допустимой.

4. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

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

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.Зорькин

Судья-секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю.М.Данилов

N 133-О