



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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 в связи с запросом группы членов Совета Федерации и жалобой гражданина А.В.Жмаковского

город Москва

23 апреля 2004 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей М.В.Баглая, 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, В.О.Лучина, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием представителей группы членов Совета Федерации, обратившейся в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом, - члена Совета Федерации С.А.Агапцова и адвоката Х.П.Комарова, гражданина А.В.Жмаковского, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации Е.Б.Мизулиной, представителя Государственной Думы - депутата Государственной Думы В.В.Гальченко, полномочного представителя Совета Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации Ю.А.Шарандина, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А.Митюкова,

руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2 и часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, статьями 36, 74, 84, 85, 86, 96, 97 и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело 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.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос группы членов Совета Федерации о проверке конституционности положений части первой статьи 136 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" и жалоба гражданина А.В.Жмаковского на нарушение его конституционных прав и свобод положениями части первой статьи 135 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год" и пункта 34 приложения 17 к данному Федеральному закону, а также части первой статьи 128 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" и подпункта 34 пункта 1 приложения 20 к данному Федеральному закону. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями нормативные положения.

Заслушав сообщение судей-докладчиков М.В.Баглая и В.Г.Ярославцева, объяснения сторон и их представителей, заключение эксперта - доктора юридических наук Ю.А.Крохиной, мнение специалиста - кандидата юридических наук П.Д.Баренбойма, выступление полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского, выступления приглашенных в заседание представителей: от Счетной палаты Российской Федерации - С.М.Шахрая, от Министерства финансов Российской Федерации - Т.А.Голиковой и Т.Г.Нестеренко, от Министерства обороны Российской Федерации - А.Е.Рыбакова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

Федерации

установил:

1. Частью первой статьи 136 Федерального закона от 24 декабря 2002 года "О федеральном бюджете на 2003 год" на период с 1 января по 31 декабря 2003 года приостановлено действие следующих положений статьи 14 Федерального закона от 11 января 1995 года "О Счетной палате Российской Федерации": Счетная палата ежеквартально по установленной форме представляет Федеральному Собранию оперативный отчет о ходе исполнения федерального бюджета, в котором приводятся фактические данные о формировании доходов и произведенных расходах в сравнении с утвержденными федеральным законом о федеральном бюджете на текущий год показателями за истекший период, квартал (часть вторая); форма отчета утверждается Государственной Думой по согласованию с Советом Федерации (часть третья); в целях обеспечения своевременного сбора и обработки информации, необходимой для составления Счетной палатой отчета об исполнении федерального бюджета, в Российской Федерации вводится обязательная для всех федеральных органов исполнительной власти, предприятий, учреждений и организаций финансовая отчетность; решение о конкретных сроках введения и формах данной отчетности принимается Правительством Российской Федерации по представлению Счетной палаты (часть четвертая).

В своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации группа членов Совета Федерации утверждает, что часть первая статьи 136 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год", приостанавливая действие частей второй, третьей и четвертой статьи 14 Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации", препятствует реализации Федеральным Собранием - представительным органом Российской Федерации конституционного права осуществлять контроль за исполнением федерального бюджета и тем самым ограничивает право граждан участвовать в управлении делами государства и получать информацию по вопросам, непосредственно затрагивающим их права и свободы, а потому не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 3 (часть 2), 15 (часть 4), 24 (часть 2), 32 (часть 1) и 55 (части 2 и 3).

В жалобе гражданина А.В.Жмаковского, уволенного с военной службы, оспаривается конституционность положений статьи 135 Федерального закона от 30 декабря 2001 года "О федеральном бюджете на 2002 год" и пункта 34 приложения 17 к данному Федеральному закону, статьи 128 Федерального закона от 24 декабря 2002 года "О федеральном бюджете на 2003 год" и подпункта 34 пункта 1 приложения 20 к данному Федеральному закону, которыми приостановлено - соответственно на 2002 год и на 2003 год - действие абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона от 27 мая 1998 года "О статусе военнослужащих", согласно которому при невозможности предоставить жилые помещения по установленным нормам в трехмесячный срок органы местного самоуправления до их предоставления обязаны разместить граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей в других жилых помещениях или ежемесячно выплачивать им денежную компенсацию за счет средств федерального бюджета в порядке и размерах, которые определяются Правительством Российской Федерации.

Заявитель, которому решением Одинцовского городского суда Московской области от 24 марта 2003 года на основании названных законоположений было отказано в удовлетворении иска о взыскании задолженности по выплате компенсации за наем жилого помещения и возложении обязанности на главу района впредь производить ежемесячную выплату этой компенсации, полагает, что, приостанавливая действие абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих", оспариваемые законоположения нарушают тем самым условия контракта, заключенного им с Министерством обороны Российской Федерации, отменяют и умаляют права и свободы человека и гражданина, не обеспечивают социальную защиту граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей, не гарантируют право каждого на жилище, а потому противоречат Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 7 (часть 1), 15 (части 1 и 2), 18, 39, 40, 45 (часть 1) и 55 (части 2 и 3).

Поскольку запрос группы членов Совета Федерации и жалоба гражданина А.В.Жмаковского касаются одного и того же предмета, а именно положений федеральных законов о федеральном бюджете, которыми приостанавливается действие других федеральных законов, определяющих полномочия и компетенцию Счетной палаты, и затрагивающих права и свободы граждан, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по этим обращениям в одном производстве.

В ходе заседания Конституционного Суда Российской Федерации группа членов Совета

Федерации, уточняя предмет обращения, заявила о необходимости проверки конституционности части первой статьи 150 Федерального закона от 23 декабря 2003 года "О федеральном бюджете на 2004 год", которой вновь приостановлено действие частей второй, третьей и четвертой статьи 14 Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации". На том же основании гражданин А.В.Жмаковский ходатайствовал о проверке конституционности статьи 144 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" и подпункта 37 пункта 1 приложения 20 к данному Федеральному закону, которыми действие положения абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" также приостановлено на 2004 год.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу являются:

содержащееся в части первой статьи 136 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" и воспроизведенное в части второй статьи 150 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" нормативное положение, в соответствии с которым приостановлено действие частей второй, третьей и четвертой статьи 14 Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации";

содержащееся в статье 135 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год" и пункта 34 приложения 17 к данному Федеральному закону и воспроизведенное в статье 128 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" и подпункте 34 пункта 1 приложения 20 к данному Федеральному закону, статье 144 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" и подпункте 37 пункта 1 приложения 20 к данному Федеральному закону нормативное положение, в соответствии с которым приостановлено действие положения абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих".

При этом соответствующие положения статьи 14 Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации" и статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих", равно как и иные положения указанных федеральных законов о федеральном бюджете - в соответствии с требованиями части третьей статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" - предметом проверки по настоящему делу не являются.

2. В силу принципа разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции Российской Федерации) утверждение бюджета, установление состава доходов и расходов бюджета традиционно относится к сфере законодательного регулирования. В соответствии со статьей 71 (пункт "з") Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 10 и 106 (пункт "а") федеральный бюджет как форма образования и расходования денежных средств для обеспечения деятельности публичной власти и выполнения ее функций - самостоятельная сфера правового регулирования, а потому юридической формой, в которую облачается федеральный бюджет, служит специальный федеральный закон о федеральном бюджете, который в силу статьи 76 (часть 1) Конституции Российской Федерации имеет прямое действие на всей территории Российской Федерации.

Федеральный закон о федеральном бюджете принимается на один финансовый год, и именно на этот срок он определяет доходы и расходы государства - суммы, поступающие из определенных источников, и суммы, подлежащие расходованию на определенные цели. Он существенно отличается от других федеральных законов, что нашло отражение в Конституции Российской Федерации.

Федеральный бюджет, а следовательно, и проект федерального закона о нем, согласно статье 114 (пункт "а" части 1) Конституции Российской Федерации, разрабатывается и представляется Государственной Думе исключительно Правительством Российской Федерации, тогда как проекты остальных федеральных законов помимо Правительства Российской Федерации могут вносить в Государственную Думу Президент Российской Федерации, Совет Федерации и его члены, депутаты Государственной Думы, законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации и другие перечисленные в статье 104 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации органы.

Регламент Государственной Думы включает проект федерального закона о федеральном бюджете в число проектов, подлежащих в отличие от основной массы законопроектов, внеочередному рассмотрению (подпункт "в" пункта 1 статьи 51), и предусматривает его рассмотрение не в трех, как это предусмотрено для всех других законопроектов, а в четырех чтениях (подпункт "б" пункта 4 статьи 40).

Согласно статье 106 (пункт "а") Конституции Российской Федерации федеральный закон о федеральном бюджете после принятия Государственной Думой подлежит обязательному рассмотрению Советом Федерации, при том что данное требование не распространяется на большинство федеральных законов.

Обеспечение исполнения федерального бюджета возложено на Правительство Российской Федерации, которое представляет Государственной Думе отчет об этом (статья 114, пункт "а" части 1, Конституции Российской Федерации), тогда как обязательный отчет Правительства Российской Федерации или другого ответственного государственного органа об исполнении положений, составляющих предмет других федеральных законов, Конституцией Российской Федерации не предусмотрен. Кроме того, согласно ее статьям 101 (часть 5), 102 (пункт "и" части 1) и 103 (пункт "г" части 1) для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета палаты Федерального Собрания образуют специальный орган - Счетную палату.

Согласно статье 104 (часть 3) Конституции Российской Федерации законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены в Государственную Думу только при наличии заключения Правительства Российской Федерации. К проекту федерального закона о федеральном бюджете указанная процедура в силу статьи 114 (пункт "а" части 1) Конституции Российской Федерации неприменима, поскольку он разрабатывается и представляется Государственной Думе, а следовательно, и обосновывается непосредственно самим Правительством Российской Федерации.

Таким образом, в правовой системе Российской Федерации (статья 15, часть 4, Конституции Российской Федерации) федеральный закон о федеральном бюджете представляет собой законодательный акт особого рода. По смыслу статьи 104 (часть 3) во взаимосвязи с другими указанными положениями Конституции Российской Федерации и конкретизирующим их Бюджетным кодексом Российской Федерации, в федеральный закон о федеральном бюджете - исходя из его природы и предназначения в правовом государстве - включаются на основе принципов сбалансированности, достоверности и реальности предписания, касающиеся доходов и расходов Российской Федерации и относящиеся к периоду, на который принимается данный закон.

Федеральный закон о федеральном бюджете 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 каких-либо средств и материальных гарантий и необходимость соответствующих расходов. Как таковой он 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 федеральных законов о налогах, а также материальных законов, затрагивающих расходы Российской Федерации, и тем более - лишать их юридической силы.

Из этого следует, что в Российской Федерации как правовом государстве - в силу вытекающих из Конституции Российской Федерации требований - федеральный закон о федеральном бюджете не может устанавливать положения, не связанные с государственными доходами и расходами.

3. В соответствии со статьями 71 (пункт "з"), 76 (часть 1), 94, 106 (пункт "а") и 114 (пункт "а" части 1) Конституции Российской Федерации Федеральное Собрание - парламент Российской Федерации принимает федеральный бюджет, определяет в нем суммы государственных доходов и расходов и контролирует его исполнение. Парламентский контроль за исполнением федерального бюджета является неотъемлемой конституционной формой осуществления Федеральным Собранием государственной власти, одним из необходимых его полномочий как представительного и законодательного органа Российской Федерации и существенным элементом системы сдержек и противовесов в демократическом государстве, основанном на принципах господства права и разделения властей.

Согласно статье 101 (часть 5) Конституции Российской Федерации для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета Совет Федерации и Государственная Дума образуют Счетную палату, состав и порядок деятельности которой определяются федеральным законом. По смыслу данной конституционной нормы федеральный законодатель обладает достаточной свободой при установлении конкретных полномочий, порядка и форм деятельности Счетной палаты, однако вводимое им правовое регулирование должно быть таковым, чтобы Счетная палата имела возможность беспрепятственно выполнять свое предназначение в качестве специализированного постоянно действующего органа парламентского контроля за исполнением

федерального бюджета, и осуществляться в надлежащей законодательной форме.

Из статьи 101 (часть 5) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 71 (пункт "з"), 94, 102 (пункт "и" части 1), 103 (пункт "г" части 1) и 106 (пункт "а") следует, что определение организации, полномочий и порядка деятельности Счетной палаты, в том числе по вопросам оперативного контроля за ходом исполнения федерального бюджета и представления Федеральному Собранию соответствующих отчетов, не относится к вопросам, составляющим предмет регулирования федерального закона о федеральном бюджете, представляющего собой специальную юридическую форму, в которую облекается федеральный бюджет, не предполагающий по своей природе включение в него положений, не связанных с государственными доходами и расходами.

Таким образом, содержащееся в части первой статьи 136 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" и воспроизведенное в части первой статьи 150 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" нормативное положение о приостановлении действия частей второй, третьей и четвертой статьи 14 Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации", предусматривающих полномочие Счетной палаты по оперативному контролю за исполнением федерального бюджета и порядок осуществления этого полномочия, нарушает статьи 71 (пункт "з"), 94, 101 (часть 5) и 106 (пункт "а") Конституции Российской Федерации постольку, поскольку в силу вытекающих из них требований федеральный закон о федеральном бюджете не может содержать положений, изменяющих полномочия и порядок деятельности Счетной палаты, установленные другими федеральными законами.

Этим не затрагивается правомочие федерального законодателя вносить - при соблюдении требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления - изменения в установленные им ранее организацию, полномочия и порядок деятельности Счетной палаты.

4. По смыслу статей 37 (части 1 и 3) и 59 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 71 (пункты "в", "м", "т") и 72 (пункт "б" части 1), военная служба, посредством прохождения которой граждане реализуют свое право на труд, предполагающее справедливое вознаграждение, представляет собой особый вид государственной службы, непосредственно связанной с обеспечением обороны страны и безопасности государства, прав и свобод граждан и, следовательно, осуществляемой в публичных интересах. Лица, несущие военную службу, в том числе по контракту, выполняют конституционно значимые функции, чем обуславливается их правовой статус, а также содержание и характер обязанностей государства по отношению к ним. Необходимость выполнения военнослужащими поставленных задач в любых условиях, в том числе сопряженных со значительным риском для жизни и здоровья, влечет за собой обязанность государства гарантировать этим лицам социальную защиту, соответствующую их особому статусу.

Федеральный закон "О статусе военнослужащих", устанавливающий основы государственной политики в области правовой и социальной защиты военнослужащих, а также граждан Российской Федерации, уволенных с военной службы, и членов их семей, предусматривает ряд государственных гарантий и компенсаций, в том числе для тех граждан, которые увольняются, прослужив длительное время, с военной службы и не имеют при этом жилища или нуждаются в улучшении жилищных условий. Тем самым государство взяло на себя соответствующие публично-правовые обязательства в отношении граждан, увольняющихся с военной службы и выполнивших условия контракта, также имеющего публично-правовой характер.

4.1. Закрепленное в абзацах первом и втором пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" право граждан, увольняющихся с военной службы, на получение жилого помещения или на ежемесячную денежную компенсацию связано с реализацией ими права на жилище, права на вознаграждение за труд, а также имущественных прав (статья 37, часть 3; статья 40; статья 35, части 1 и 2, Конституции Российской Федерации) и, следовательно, подлежит государственной, в том числе судебной, защите (статья 45, часть 1; статья 46 Конституции Российской Федерации).

Вместе с тем федеральный законодатель, как следует из статей 59 (части 1 и 2), 71 (пункты "в", "е", "з"), 37 (часть 3), 40 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, может, исходя из признаваемых и защищаемых Конституцией Российской Федерации целей и ценностей, вносить изменения в ранее установленные правила, касающиеся условий возникновения и порядка реализации данного права (в том числе посредством временного регулирования), в частности в связи с недостаточностью бюджетных средств, выделяемых на обеспечение жильем граждан, увольняющихся с военной службы. Однако при внесении подобных изменений должны соблюдаться предписания статей 1, 2, 6 (часть 2), 7, 15 (часть 4), 17 (часть 1), 18, 19 и 55 (часть 1) Конституции

Российской Федерации, из которых вытекает, что в Российской Федерации как правовом и социальном государстве осуществление прав и свобод человека и гражданина, в том числе социальных прав, основано на принципах справедливости и равенства, а также требований о том, что в Российской Федерации не должны издаваться законы, отменяющие или умаляющие права и свободы человека и гражданина (статья 55, часть 2), а ограничение прав и свобод человека и гражданина федеральным законом допускается лишь в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (статья 55, часть 3).

Основываясь на указанных конституционных положениях, Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал и неоднократно подтвердил правовую позицию, согласно которой изменение законодателем (в том числе посредством временного регулирования) ранее установленных правил должно осуществляться таким образом, чтобы соблюдался принцип поддержания доверия граждан к закону и действиям государства, который предполагает правовую определенность, сохранение разумной стабильности правового регулирования, недопустимость внесения произвольных изменений в действующую систему норм и предсказуемость законодательной политики в социальной сфере, в частности по вопросам социального обеспечения военнослужащих; это, как и точность и конкретность правовых норм, которые лежат в основе решений правоприменителей, включая суды, необходимо для того, чтобы участники соответствующих правоотношений могли в разумных пределах предвидеть последствия своего поведения и быть уверенными в неизменности своего официально признанного статуса, приобретенных прав, действительности их государственной защиты, т.е. в том, что приобретенное ими на основе действующего законодательства право будет уважаться властями и будет реализовано (постановления от 24 мая 2001 года по делу о проверке конституционности положений части первой статьи 1 и статьи 2 Федерального закона "О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей", от 26 декабря 2002 года по делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 4 статьи 11 Федерального закона "Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы и сотрудников федеральных органов налоговой полиции", от 29 января 2004 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 30 Федерального закона "О трудовых пенсиях в Российской Федерации", Определение от 4 декабря 2003 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке конституционности части первой статьи 128 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" и подпункта 16 пункта 1 приложения 20 к данному Федеральному закону).

Данная правовая позиция носит общий характер и должна учитываться федеральным законодателем при внесении изменений в условия предоставления жилья или соответствующей ежемесячной денежной компенсации гражданам, увольняющимся с военной службы.

4.2. В силу статей 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1 и 4), 19 (часть 1), 76 (части 1 и 2) и пункта 2 раздела второго "Заключительные и переходные положения" Конституции Российской Федерации структурирование системы федерального законодательства, по общему правилу, предполагает, что нормы, отменяющие или изменяющие определенные преимущества, компенсации и льготы, вносятся в текст того федерального закона, которым они были установлены. В связи с этим Федеральный закон "О статусе военнослужащих" закрепляет, что предусмотренные им правовые и социальные гарантии не могут быть отменены или снижены иначе как путем внесения изменений и дополнений именно в данный Федеральный закон (пункт 2 статьи 4).

По смыслу статьи 106 (пункт "а") Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 35, 37 (часть 3), 40, 59 (части 1 и 2) и 71 (пункты "в", "з", "м"), в федеральный закон о федеральном бюджете не должны включаться не связанные с расходами Российской Федерации положения, касающиеся прав и обязанностей военнослужащих; вместе с тем допускается, что положения федеральных законов, устанавливающие материальные гарантии социальных прав военнослужащих, связанные с расходами Российской Федерации, могут - в исключительных случаях, в частности при нехватке бюджетных средств, выделяемых на реализацию мер социальной защиты военнослужащих и граждан, увольняющихся с военной службы, - приостанавливаться федеральным законом о федеральном бюджете, что нашло свое отражение в Бюджетном кодексе Российской Федерации (статьи 83 и 180). Однако при этом необходимо соблюдение конституционных критериев такого регулирования.

Поскольку, с одной стороны, федеральный бюджет должен основываться на принципах сбалансированности, достоверности и реальности, а с другой - Российская Федерация как правовое и

социальное государство не может произвольно отказываться от выполнения взятых на себя публично-правовых обязательств, федеральный законодатель был вправе приостановить на соответствующий бюджетный год выплату предусмотренной абзацем вторым пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" ежемесячной денежной компенсации гражданам, увольняющимся с военной службы и нуждающимся в улучшении жилищных условий, только предусмотрев надлежащий механизм соответствующего возмещения, формы и способы которого могут меняться, но объем не должен уменьшаться. Иное - при том что не выполняются условия контракта, закрепленные в нем в силу закона и породившие право этих лиц на получение указанной ежемесячной денежной компенсации и соответствующие публично-правовые обязательства государства - в нарушение статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации приводит к несоразмерному ограничению трудовых, жилищных и имущественных прав, закрепленных ее статьями 35 (части 2 и 3), 37 (части 1 и 3), 40 (части 1 и 3), 45 (часть 1) и 59 (части 1 и 2).

В результате приостановления действия абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих" в отсутствие какого-либо компенсаторного механизма закрепленное данной нормой право граждан, увольняющихся с военной службы, фактически оказалось заблокированным на протяжении ряда лет. Тем самым федеральный законодатель изменил условия материального обеспечения граждан, уже выполнивших взятые на себя обязательства и совершивших юридически значимые действия. По существу, такого рода изменение означает, что государство в нарушение статей 59 и 37 Конституции Российской Федерации в одностороннем порядке отказалось от своих обязательств, возникших в конкретных правоотношениях из ранее действовавшего регулирования и правоприменительных актов, которыми решался вопрос о постановке на учет уволенного с военной службы и выполнившего условия контракта гражданина как нуждающегося в улучшении жилищных условий.

Таким образом, содержащееся в статье 135 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год" и воспроизведенное в пункте 34 приложения 17 к данному Федеральному закону, статье 128 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" и подпункте 34 пункта 1 приложения 20 к данному Федеральному закону, статье 144 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" и подпункте 37 пункта 1 приложения 20 к данному Федеральному закону нормативное положение, приостанавливающее действие абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих", не соответствует статьям 55 (части 2 и 3) и 59 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 35 (части 2 и 3), 37 (части 1 и 3), 40 и 71 (пункты "в", "г") в части, касающейся выплаты гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей ежемесячной денежной компенсации за счет средств федерального бюджета в случае невозможности в трехмесячный срок предоставить им жилые помещения по установленным нормам или невозможности временного размещения этих граждан в других жилых помещениях.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79, 87 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать содержащееся в части первой статьи 136 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" и воспроизведенное в части первой статьи 150 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" нормативное положение, которым приостанавливается действие на 2003 год и на 2004 год частей второй, третьей и четвертой статьи 14 Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации", предусматривающих полномочие Счетной палаты по оперативному контролю за исполнением федерального бюджета и порядок осуществления этого полномочия, не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 71 (пункт "з"), 94, 101 (часть 5) и 106 (пункт "а"), постольку, поскольку в силу вытекающих из них требований федеральный закон о федеральном бюджете не может содержать положений, изменяющих полномочия и порядок деятельности Счетной палаты, установленные другими федеральными законами.

2. Признать содержащееся в статье 135 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2002 год" и пункта 34 приложения 17 к данному Федеральному закону и воспроизведенное в статье 128 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2003 год" и подпункте 34 пункта 1 приложения 20 к данному Федеральному закону, статье 144 Федерального закона "О федеральном бюджете на 2004 год" и подпункте 37 пункта 1 приложения 20 к данному Федеральному закону нормативное положение, приостанавливающее на 2002 год, на 2003 год и на 2004 год действие абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих", не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 55 (части 2 и 3) и 59 (части 1 и 2) в части,

касающейся выплаты гражданам, уволенным с военной службы, и членам их семей ежемесячной денежной компенсации за счет средств федерального бюджета в случае невозможности в трехмесячный срок предоставить им жилые помещения по установленным нормам или невозможности временного размещения этих граждан в других жилых помещениях.

Этим не исключается правомочие Федерального Собрания - при соблюдении требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления - приостанавливать посредством федерального закона о федеральном бюджете действие отдельных положений федеральных законов, связанных с расходами Российской Федерации.

3. Дело гражданина Жмаковского Александра Владимировича подлежит пересмотру в установленном порядке в той части, в какой оно основано на нормативном положении, признанном в пункте 2 резолютивной части настоящего Постановления не соответствующим Конституции Российской Федерации, если к этому нет иных препятствий.

4. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

5. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации
В.Д.Зорькин

Судьи
Конституционного Суда
Российской Федерации
М.В.Баглай
Н.С.Бондарь
Г.А.Гаджиев
Ю.М.Данилов
Л.М.Жаркова
Г.А.Жилин
С.М.Казанцев
М.И.Клеандров
А.Л.Кононов
Л.О.Красавчикова
В.О.Лучин
Ю.Д.Рудкин
Н.В.Селезнев
А.Я.Слива
В.Г.Стрекозов
О.С.Хохрякова
Б.С.Эбзеев
В.Г.Ярославцев

**МНЕНИЕ
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Н.С. БОНДАРЯ**

Соглашаясь в принципиальном плане с основными выводами, содержащимися в резолютивной части Постановления от 23 апреля 2004 года, считаю необходимым высказать мнение по ряду вопросов, связанных, в частности, с системой аргументации, использованной Конституционным Судом Российской Федерации при разрешении данного дела.

1. В основу анализа конституционности оспариваемых заявителями положений федеральных законов о федеральном бюджете, которыми было приостановлено действие частей второй, третьей и четвертой статьи 14 Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации", а также абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих", Конституционным Судом Российской Федерации положено исследование особенностей юридической природы федерального закона о федеральном бюджете. В рамках такого подхода выявлен ряд формально-юридических признаков федерального закона о федеральном бюджете и на этой основе сделан вывод, что данный закон "существенно отличается от других федеральных законов" (абзац второй пункта 2 мотивировочной части), является "законодательным актом особого рода" (абзац восьмой пункта 2 мотивировочной части).

Вместе с тем перечисленные в пункте 2 мотивировочной части Постановления характеристики федерального закона о федеральном бюджете относятся, в своей основе, к процедурно-процессуальным особенностям разработки и принятия такого закона, не составляют в совокупности какого-либо системного единства, позволяющего обосновать его качественную, нормативно-правовую уникальность как "акта особого рода", исходя из которой явствовало бы его особое место в правовой системе государства.

Во-первых, в числе соответствующих признаков федерального закона о федеральном бюджете названы в том числе регламентные особенности, закрепленные исключительно в Регламенте Государственной Думы и не имеющие конституционного или законодательного обоснования. К ним относятся, в частности: рассмотрение Государственной Думой проекта федерального закона о федеральном бюджете во внеочередном порядке (подпункт "в" пункта 1 статьи 51 Регламента Государственной Думы), в четырех (а не в трех, как это имеет место применительно к иным федеральным законам) чтениях (подпункт "б" пункта 4 статьи 40 Регламента Государственной Думы). Очевидно, что такого рода признаки - в отсутствие их конституционной предопределенности - не могут рассматриваться в качестве устойчивых и существенных характеристик юридической природы федерального закона о федеральном бюджете, они находятся в сфере разумного усмотрения законодателя и не могут обуславливать особый характер федерального закона о федеральном бюджете. Так, до принятия действующего Бюджетного кодекса Российской Федерации федеральный закон о федеральном бюджете принимался не в четырех, а в трех чтениях; в настоящее же время имеются предложения вернуться к варианту трех чтений.

Во-вторых, в качестве конституционных особенностей федерального закона о федеральном бюджете в Постановлении называются, по существу, лишь некоторые отличительные особенности процедуры его принятия, которые не всегда являются исключительными, - в большей или меньшей степени они свойственны и ряду иных федеральных законов. Например, как следует из статьи 106 Конституции Российской Федерации, обязательному рассмотрению в Совете Федерации подлежат не только федеральные законы о федеральном бюджете, но и федеральные законы по вопросам налогов и сборов, финансового, валютного, кредитного, таможенного регулирования, денежной эмиссии, ратификации и денонсации международных договоров Российской Федерации, статуса и защиты государственной границы Российской Федерации, а также войны и мира.

В-третьих, свидетельством "особого рода" федерального закона о федеральном бюджете является, в соответствии с Постановлением, то обстоятельство, что Конституция Российской Федерации предусматривает специфический порядок его исполнения, а именно: обеспечение исполнения федерального закона о федеральном бюджете возложено на Правительство Российской Федерации, которое обязано представлять Государственной Думе отчет об исполнении федерального закона о федеральном бюджете (пункт "а" части 1 статьи 114). Кроме того, контроль за исполнением федерального закона о федеральном бюджете (и, соответственно, за деятельностью Правительства Российской Федерации по обеспечению его исполнения!) осуществляется специальным органом, который образуется палатами Федерального Собрания, - Счетной палатой (часть 5 статьи 101, пункт "и" части 1 статьи 102, пункт "г" части 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации). Вместе с тем из системного единства положений статьи 10, части 1 статьи 11, части 1 статьи 110 и пунктов "б" - "ж" статьи 114 Конституции Российской Федерации, а также конкретизирующих их положений статей 1 и 4 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" следует, что Правительство Российской Федерации, осуществляющее исполнительную власть Российской Федерации в условиях разделения властей, призвано в пределах своих полномочий организовывать исполнение всех федеральных законов, а также осуществлять систематический контроль за их исполнением федеральными органами

исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Что же касается специализированного государственного органа по контролю за исполнением федерального бюджета - Счетной палаты, то следует учитывать, что часть 5 статьи 101 Конституции Российской Федерации наделяет полномочиями по контролю за исполнением федерального бюджета, но не федерального закона о федеральном бюджете. В связи с этим, например, Федеральный закон "О Счетной палате Российской Федерации" относит к задачам Счетной палаты в том числе организацию и осуществление контроля за своевременным исполнением доходных и расходных статей бюджетов федеральных внебюджетных фондов (абзац первый статьи 2), которые имеют специальную форму нормативного выражения и, как следует из статьи 13 Бюджетного кодекса Российской Федерации, формируются в порядке, установленном федеральным законом (в данном случае - не федеральным законом о федеральном бюджете).

Фактически единственной конституционной характеристикой федерального закона о федеральном бюджете является указание о нем в тексте Конституции Российской Федерации, что (как, впрочем, и иные названные признаки) свидетельствует не об "особом роде", особом месте или особой юридической силе такого федерального закона, а о конституционной значимости предмета его правового регулирования (бюджетные отношения), предопределяющего необходимость установления на конституционном уровне гарантий своевременности, действенности, социально-экономической обоснованности и исполнимости бюджетно-финансовых решений.

Кроме того, остается неясным, в какой связи находятся названные отличительные особенности федерального закона о федеральном бюджете с последующей оценкой конституционности оспариваемых заявителями положений, в результате которой Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации приостановления федеральным законом о федеральном бюджете положений, не связанных непосредственно с государственными доходами и расходами, а также приостановления положений, относящихся к финансовому обеспечению реализации прав граждан, в том числе возникающих на основании закона, в отсутствие какого-либо компенсаторного механизма. Если исходить из того, что федеральный закон о федеральном бюджете является законодательным актом "особого рода", то не следует ли из этого вывод противоположного характера? Содержащаяся в том же пункте 2 мотивировочной части Постановления оговорка, что на федеральный закон о федеральном бюджете не распространяется действие принципа *lex posterior* (последующее отменяет предыдущее), только усиливает сомнения относительно вывода о прямой зависимости между "особым родом" федерального закона о федеральном бюджете и недопустимостью приостановления им положений других федеральных законов.

2. Представляется, что методологически более оправданным был бы подход к разрешению поставленных в обращении вопросов, основанный на анализе самой природы института приостановления федеральным законом о федеральном бюджете действия других федеральных законов, а не на выявлении формально-юридических характеристик федерального закона о федеральном бюджете. Однако, как свидетельствует в том числе содержание Постановления, институт приостановления не был подвергнут конституционно-правовой оценке, хотя ее необходимость предопределяется, по крайней мере, двумя обстоятельствами: во-первых, тем, что именно институт приостановления обусловил единство предмета по запросу членов Совета Федерации и жалобе гражданина А.В. Жмаковского; во-вторых, наличием существенных отличий режима приостановления нормативно-правовых актов от режима их отмены, лишения юридической силы, изменения и иных смежных правовых режимов.

Как вытекает из положений частей 2 и 3 статьи 55 и части 1 статьи 56 Конституции Российской Федерации, "приостановление" в его конституционно-правовом смысле означает временное прекращение выполнения государством части своих публично-правовых обязательств, которое может быть обусловлено, в частности, необходимостью обеспечения иных, конкурирующих с закрепленными в приостанавливаемых нормах, конституционно значимых публичных ценностей, что подтверждается, например, институтом приостановления Президентом Российской Федерации действия актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации в случае противоречия этих актов Конституции России и федеральным законам, международным обязательствам Российской Федерации или нарушения прав и свобод человека и гражданина до решения этого вопроса соответствующим судом (часть 2 статьи 85 Конституции Российской Федерации), что в данном случае имеет, по существу, значение своеобразной конституционной санкции.

Вместе с тем очевидно, что не любое "приостановление" соответствует Конституции Российской Федерации. Конституционность конкретного акта приостановления находится в непосредственной связи с его конституционно-правовой обоснованностью и зависит, таким образом, от ряда подлежащих установлению в каждом конкретном случае обстоятельств, как-то:

а) являются ли цели приостановления конституционно обоснованными. В частности, приостановление федеральным законом о федеральном бюджете действия других федеральных законов должно быть направлено на реализацию конституционных принципов сбалансированности, достоверности, реальности федерального бюджета, что одновременно должно способствовать, в

конечном счете, решению задач социального государства;

б) является ли соразмерным приостановление, принимая во внимание в том числе природу и объем прав граждан (гарантий, компенсаций), которые затрагиваются актом приостановления. Например, правовой статус лиц, несущих военную службу, в том числе по контракту, обусловлен выполнением ими конституционно значимых функций, необходимостью выполнения военными поставленных задач в любых условиях, что влечет за собой повышенные обязательства государства гарантировать им социальную защиту. Поэтому необходимо соблюдение баланса между находящимися в основе приостановления конституционно значимыми целями и природой, а также объемом финансово-экономических обязательств государства, исполнение которых приостанавливается;

в) имеет ли приостановление четко определенные временные ограничения. Поскольку сама суть приостановления заключается в фактическом прекращении действия соответствующей правовой нормы на конкретный срок, законодателю, во всяком случае, надлежит указать, на какой именно срок вводится соответствующий правовой режим; причем сам по себе конкретный срок не может быть избран произвольно, необходимы объективные критерии его обоснования. По истечении же этого срока (но по крайней мере не позже окончания срока действия федерального закона о федеральном бюджете на очередной год) действие приостановленных правовых норм и вытекающих из них субъективных прав (гарантий, компенсаций) восстанавливается без каких-либо дополнительных условий;

г) является ли конституционно обоснованным последующее приостановление, имея в виду, что "продлеваемый" режим приостановления действия финансово-экономических норм может привести к фактической отмене соответствующих прав, гарантий их осуществления;

д) к каким правоотношениям - с точки зрения времени их возникновения - допустимо приостановление; возможно ли, в частности, его распространение на ранее возникшие (до наступления соответствующего финансового года) правоотношения; если да, то как это согласуется с недопустимостью обратной силы закона, имея в виду, например, тех военнослужащих, с которыми контракт был заключен задолго до наступления финансового года, на время которого приостанавливаются в соответствии с федеральным законом о федеральном бюджете финансово-экономические нормы.

Только на основе уяснения названных вопросов и при соблюдении соответствующих критериев можно рассматривать приостановление в качестве конституционно допустимой меры реагирования публичной власти в лице законодателя на изменяющиеся социально-экономические условия. Иное же, как неоднократно отмечал в своих решениях Конституционный Суд Российской Федерации, приводит к нарушению общеправового принципа соразмерности правового регулирования и умалению конституционных прав и свобод граждан. Так, уже в одном из первых из своих Постановлений (от 9 июля 1992 года) Конституционный Суд Российской Федерации признал не соответствующим Конституции Российской Федерации перенесение сроков, т.е. отсрочку отоваривания целевых чеков, которая, по существу, представляла собой одностороннее изменение государством условий исполнения обязательств (мораторий), поскольку эта отсрочка не диктовалась какой-либо чрезвычайной ситуацией, действием непреодолимой силы или другими исключительными обстоятельствами, которые могли бы служить основанием для объявления моратория и могли бы быть использованы для одностороннего перенесения сроков исполнения договорных обязательств. В Постановлении от 16 мая 1996 года Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу о том, что произвольное, без учета волеизъявления гражданина лишение или даже временное прекращение законно приобретенного гражданства, нарушая статью 6 Конституции Российской Федерации, умаляет достоинство личности, что в соответствии со статьями 18, 21 (часть 1) и 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации является недопустимым как при издании, так и при применении законов. Согласно правовой позиции, выраженной в Постановлении от 24 октября 2000 года, продление без указания срока действия моратория на приватизацию государственных и муниципальных образовательных учреждений для граждан, работающих в сфере образования и проживающих в сельской местности, противоречит правовому смыслу данного института и является таким умалением их права на приватизацию, которое, по существу, означает полную его отмену, что противоречит требованиям статьи 55 (часть 2) Конституции Российской Федерации. Как следует из Постановления от 3 июля 2001 года, правовое регулирование отношений, затрагиваемых введением моратория на удовлетворение требований кредиторов кредитных организаций, должно основываться на общеправовом принципе соразмерности и пропорциональности вводимых ограничений, с тем чтобы исключалось произвольное ухудшение условий договора для гражданина-вкладчика.

3. Оценивая конституционность приостановления федеральным законодателем посредством федерального закона о федеральном бюджете действия отдельных положений статьи 14 Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации", регламентирующих полномочия Счетной палаты по осуществлению оперативного контроля за исполнением федерального бюджета, Конституционный Суд Российской Федерации ограничился исследованием соответствия Конституции Российской Федерации законодательной формы, в которой указанное приостановление было произведено, и, соответственно, выводом о недопустимости приостановления компетенционных норм

федеральным законом о федеральном бюджете исходя из его формальных особенностей и различных предметов правового регулирования федерального закона о федеральном бюджете и Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации".

Формальные (процедурные) особенности порядка принятия федерального закона о федеральном бюджете действительно могут рассматриваться как не позволяющие включать в него нормы, относящиеся к иному предмету регулирования. Но это происходит не потому, что данный нормативный правовой акт представляет собой законодательный акт "особого рода", а по иной причине, связанной, в частности, с искажением воли законодателей "вкраплением" в федеральный закон о бюджете "небюджетных" норм, что особенно ярко проявляется при одобрении Советом Федерации федерального закона о федеральном бюджете, когда члены Совета Федерации голосуют за закон в целом, а не по частям. В такой ситуации голосование против небюджетных норм означало бы голосование против федерального бюджета, и уже по этой причине включение в федеральный закон о федеральном бюджете норм иной отраслевой принадлежности приводит, в конечном счете, к искажению - в условиях поиска компромисса при обсуждении бюджетных статей - воли депутатов и тем самым к нарушению частей 1 и 2 статьи 3, частей 1, 2 и 4 статьи 105 Конституции Российской Федерации.

Кроме того, поддерживая в принципиальном плане вывод Конституционного Суда Российской Федерации о недопустимости изменения путем приостановления федеральным законом о федеральном бюджете на соответствующий год полномочий и порядка деятельности Счетной палаты, установленных другими федеральными законами, в то же время полагаю важным дать конституционно-правовую оценку содержательным характеристикам полномочий Счетной палаты по осуществлению контроля за исполнением федерального бюджета, что, в конечном счете, связано и с определением пределов свободы усмотрения федерального законодателя при регулировании соответствующих полномочий.

Как следует из взаимосвязанных положений части 5 статьи 101, пункта "и" части 1 статьи 102 и пункта "г" части 1 статьи 103 Конституции Российской Федерации и конкретизирующих их положений статьи 1 Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации", Счетная палата представляет собой орган парламентского контроля, образуемый для осуществления контроля за исполнением федерального бюджета, при том что согласно пункту "а" части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации функция обеспечения исполнения бюджета возложена на Правительство Российской Федерации. Исходя из этого, а также с учетом принципа подотчетности специального органа создавшему его органу полномочия Счетной палаты являются составной частью системы сдержек и противовесов в конституционной модели разделения властей (статья 10 и часть 1 статьи 11 Конституции Российской Федерации), неотъемлемым элементом контрольных полномочий парламента за действиями исполнительной ветви власти по эффективному, целесообразному и целевому использованию бюджетных средств. Причем такие полномочия не могут определяться произвольно: исходя из публично-правовой потребности в обеспечении наиболее рационального и эффективного использования бюджетных средств, государственный финансовый контроль должен быть подчинен таким конституционно значимым принципам финансовой контрольной деятельности, как законность, объективность, независимость и гласность (статья 3 Федерального закона "О Счетной палате Российской Федерации"). Данные принципы и являются критерием "достаточной свободы усмотрения законодателя" (абзац второй пункт 3 мотивировочной части Постановления) при реализации предписания части 5 статьи 101 Конституции Российской Федерации, а также обуславливают необходимость законодательного обеспечения реальных возможностей для осуществления Счетной палатой постоянного и непрерывного контроля за исполнением федерального бюджета в целях эффективного решения возложенных на нее Конституцией Российской Федерации задач. Уже поэтому федеральный законодатель, во всяком случае, должен гарантировать возможность осуществления Счетной палатой предварительного, оперативного (текущего) и последующего финансово-бюджетного контроля.

Контрольные полномочия Счетной палаты принципиальным образом отличаются от контрольных полномочий Правительства Российской Федерации, которое, обеспечивая исполнение федерального бюджета, также призвано контролировать его исполнение и представлять Государственной Думе отчет о его исполнении (пункт "а" части 1 статьи 114 Конституции Российской Федерации, абзацы второй и третий статьи 15 Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации"). Контроль за исполнением федерального бюджета, осуществляемый Федеральным Собранием, с одной стороны, и Правительством Российской Федерации - с другой, являются различными организационно-правовыми формами реализации права граждан на контроль за оптимальным использованием национального достояния (абзацы шестой и восьмой преамбулы, часть 1 статьи 1, части 1 и 2 статьи 3, часть 1 статьи 32 Конституции Российской Федерации), а потому, по смыслу положений части 1 статьи 1, статьи 2, статьи 10, части 1 статьи 11, части 1 статьи 17, частей 2 и 3 статьи 55 и статьи 105 Конституции Российской Федерации, Федеральное Собрание как орган законодательной власти, призванный принимать законодательные решения, в том числе компетенционного характера, должны обеспечить права и свободы человека и гражданина, а в случае конституционно обусловленной необходимости - вводить ограничения прав и

свобод, но исключительно в соответствии с конституционным принципом соразмерности, вправе осуществлять лишь такое регулирование права на участие в управлении делами государства через своих представителей, которое не приводит к противопоставлению таких конституционных ценностей, как осуществление народовластия через реализацию гражданами права на контроль за действиями публичной власти через своих представителей в органах законодательной ветви власти и через своих представителей в органах исполнительной ветви власти.

В связи с этим приостановление федеральным законодателем полномочий Счетной палаты по осуществлению оперативного контроля за исполнением федерального бюджета - поскольку в результате такого приостановления Счетная палата была лишена возможности в полном объеме реализовать возложенные на нее конституционные обязанности - противоречит статьям 1 (часть 1), 3 (части 1 и 2), 10, 11 (часть 1), 17 (часть 1), 24 (части 2 и 3), 32 (часть 1), 55 (часть 3), 101 (часть 5) Конституции Российской Федерации.

4. Гражданин А.В. Жмаковский поставил перед Конституционным Судом Российской Федерации вопрос о соответствии Конституции Российской Федерации приостановления федеральными законами о федеральном бюджете финансово-экономического положения абзаца второго пункта 14 статьи 15 Федерального закона "О статусе военнослужащих".

При оценке конституционности соответствующих положений Конституционный Суд Российской Федерации справедливо исходил из того, что отношения, складывающиеся между военнослужащими, уволенными с военной службы и не имеющими жилища или нуждающимися в улучшении жилищных условий, и государством, по предоставлению таким гражданам жилых помещений или (при невозможности их предоставления) выплате соответствующей компенсации являются по своей юридической природе публично-правовыми обязательствами государства.

При этом, оставляя за рамками конституционно-правовой оценки анализ сути самого приостановления соответствующего положения Федерального закона "О статусе военнослужащих", Конституционный Суд Российской Федерации пришел к выводу о допустимости внесения федеральным законодателем изменений в ранее установленный им порядок реализации публично-правовых обязательств государства по отношению к военнослужащим, уволенным с военной службы. Очевидно, однако, что допустимость внесения таких изменений не тождественна допустимости приостановления исполнения государством своих публично-правовых обязательств. Изменение в данном случае означает корректировку или видоизменение (при обязательном сохранении сущности действия!) механизма реализации публично-правовых обязательств государства. Приостановление же заключается во временном прекращении действия такого механизма, а потому по своей сути приостановление находится ближе к отмене (временная отмена), нежели к изменению, которое фактически означает новое регулирование. В связи с этим представляется некорректным распространение на институт приостановления исполнения государством принятых обязательств тех конституционных критериев и требований, которые могут быть применимы к изменению правил их исполнения.

Признав же оспариваемые гражданином А.В. Жмаковским положения федеральных законов о федеральном бюджете на соответствующие годы неконституционными постольку, поскольку федеральный законодатель, приостанавливая действие нормы Федерального закона "О статусе военнослужащих", не предусмотрел какого-либо компенсаторного механизма, Конституционный Суд Российской Федерации, по сути, распространил действие режима внесения изменений в регулирование финансово-экономических прав на режим приостановления исполнения государством публично-правовых обязательств, что фактически ведет к снижению уровня конституционно-правового гарантирования прав граждан: федеральный законодатель, в соответствии с таким подходом, получает право в пределах одних и тех же критериев допустимости осуществлять различное по интенсивности вмешательство в предоставленные им права.

Из такого подхода вытекает также, что федеральному законодателю не воспрещается приостанавливать исполнение государством принятых на себя обязательств при одновременном установлении компенсаторного механизма без жесткого ограничения времени, на которое вводится режим приостановления, а также без какого бы то ни было обоснования введения данного режима, в частности в отсутствие намерения обеспечить за счет временного прекращения исполнения государством ранее принятых на себя публично-правовых обязательств конституционные принципы сбалансированности, достоверности, реальности федерального бюджета, что не согласуется с конституционно-правовыми требованиями к институту приостановления. Вместе с тем, в силу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, приостановление (временное прекращение, временная отмена, мораторий) исполнения публично-правовых обязательств государства, в том случае если оно осуществляется неоднократно и не имеет конституционно обоснованных целей, влечет нарушение требований частей 2 и 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации, а также умаление соответствующих прав и свобод человека и гражданина.

В этих условиях может восприниматься как в определенной степени содержащий внутреннее противоречие пункт 2 резолютивной части Постановления, которым, с одной стороны, признается не соответствующим Конституции Российской Федерации оспариваемое гражданином А.В. Жмаковским положение (абзац первый), а с другой - указывается, что этим не исключается правомочие

Федерального Собрания при соблюдении требований Конституции Российской Федерации и с учетом Постановления приостанавливать посредством федерального закона о бюджете действие отдельных положений федеральных законов, связанных с расходами Российской Федерации (абзац второй).

5. Таким образом, проверку конституционности приостановления федеральным законом о федеральном бюджете полномочий Счетной палаты по осуществлению оперативного контроля за исполнением федерального бюджета следовало произвести не только с точки зрения надлежащей законодательной формы, но и на основе анализа принципиальной возможности приостановления соответствующих полномочий, установив четкие и определенные критерии свободы усмотрения федерального законодателя при регулировании полномочий Счетной палаты.

В отношении жалобы гражданина А.В. Жмаковского Конституционному Суду Российской Федерации надлежало признать неконституционными оспариваемые им законоположения не только в связи с отсутствием какого-либо компенсаторного механизма, но и в той мере, в какой необоснованное неоднократное возобновление федеральным законодателем действия режима приостановления соответствующего положения означает фактическую отмену реализации названных публично-правовых обязательств государства и потому противоречит частям 2 и 3 статьи 55 Конституции Российской Федерации.