

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 обращениях 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 служащими 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, законодатель, 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 постатейно**. 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 уменьшение соответствующих прав и свобод человека и гражданина.

В этих условиях может восприниматься как в определенной степени содержащий внутренне 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.