



ИМЕНЕМ КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Р Е Ш Е Н И Е

КОНСТИТУЦИОННОЙ ПАЛАТЫ ВЕРХОВНОГО СУДА

КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

по делу о проверке конституционности абзаца второй части 2 статьи 5 Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы» и абзаца второй части 2 статьи 5 Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» в связи с представлением Правительства Кыргызской Республики

11 апреля 2014 года

город Бишкек

Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики в составе: председательствующего - судьи Касымалиева М.Ш., судей Айдарбековой Ч.А., Бобукеевой М.Р., Макешова Дж.М., Мамырова Э.Т., Нарынбековой А.О., Осмонбаева Э.Ж., Осмоновой Ч.О., при секретаре Илиязовой Н.А., с участием обращающейся стороны - представителя Правительства Кыргызской Республики Лавровой О.В. по доверенности, руководствуясь частями 1, 6, 8, 9 и 10 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики (далее – Конституция), статьями 4, 18, 19, 37 и 42 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», рассмотрела в открытом судебном заседании дело о проверке конституционности абзаца

второго части 2 статьи 5 Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы» и абзаца второго части 2 статьи 5 Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы».

Поводом к рассмотрению дела явилось представление Правительства Кыргызской Республики (далее - Правительство).

Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Кыргызской Республики (далее - Конституция) оспариваемые заявителем нормы законов Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы» и «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы».

Заслушав выступление судьи-докладчика Бобукеевой М.Р., проводившей подготовку дела к судебному заседанию, и исследовав представленные материалы, Конституционная палата Верховного суда Кыргызской Республики

У С Т А Н О В И Л А:

В Конституционную палату Верховного суда Кыргызской Республики (далее - Конституционная палата) 9 октября 2013 года поступило представление Правительства о признании абзаца второго части 2 статьи 5 Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы» неконституционным и противоречащим части 3 статьи 5, части 9 статьи 74, части 2 статьи 76 Конституции.

Как указано в представлении Правительства, согласно абзацу второму части 2 статьи 5 оспариваемого Закона, планирование

капитальных вложений из республиканского бюджета должно осуществлять Министерство финансов Кыргызской Республики (далее - Министерство финансов) и направлять в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики (далее - Жогорку Кенеш) на согласование с профильным комитетом в расширенном формате.

По мнению Правительства, данная норма расширяет полномочия комитета Жогорку Кенеша, вопреки ограничениям, установленным Конституцией. Так, статья 3 Конституции, закрепляя принцип разделения государственной власти, предусматривает, что государственные органы представляют и осуществляют государственную власть в пределах полномочий, установленных Конституцией. Правительство отмечает, что в части 3 статьи 5 Конституции установлено, что государство, его органы, органы местного самоуправления и их должностные лица не могут выходить за рамки полномочий, определенных Конституцией и законами.

Обращающаяся сторона отмечает, что согласно части 9 статьи 74 Конституции, Жогорку Кенеш осуществляет полномочия, предусмотренные Конституцией. При этом, подготовка и предварительное рассмотрение вопросов, отнесенных к полномочиям Жогорку Кенеша, в соответствии с частью 2 статьи 76 Конституции, возлагается на комитеты Жогорку Кенеша. На них также возлагается осуществление контроля за исполнением принятых Жогорку Кенешем законов и решений.

В связи с вышеизложенным Правительство считает, что оспариваемая норма нарушает принцип разделения государственной власти, допускает вмешательство в решение вопросов исполнительной ветви власти, тем самым нарушая установленную Конституцией систему сдержек и противовесов.

Определением коллегии судей Конституционной палаты от 1 ноября 2013 года представление Правительства было принято к производству.

13 января 2014 года Правительство внесло в Конституционную палату дополнение к вышеназванному представлению о признании

неконституционным абзаца второй части 2 статьи 5 Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы». Доводы, приведенные в обосновании дополнительного требования, схожи с доводами, содержащимися в ранее внесенном представлении, ввиду аналогичности оспариваемых норм.

В судебном заседании обращающаяся сторона поддержала свое представление и просила его удовлетворить.

Представители стороны-ответчика на заседание не явились по неуважительным причинам. Однако в материалах дела имеется письменное возражение, отражающее позицию Жогорку Кенеша по рассматриваемому делу. Из содержания возражения видно, что сторона-ответчик не согласна с доводами обращающейся стороны и просит оставить представление Правительства без удовлетворения по следующим основаниям.

Пунктами 2 и 5 части 2, части 3 статьи 74 Конституции определено, что Жогорку Кенеш принимает законы, утверждает республиканский бюджет и отчет о его исполнении.

Сторона-ответчик отмечает, что в соответствии с частью 2 статьи 13 Конституции порядок формирования, принятия, исполнения республиканского бюджета, а также аудит их исполнения определяется законом. Исходя из указанных норм, Жогорку Кенеш принял законы о республиканском бюджете на соответствующие годы, где определил порядок исполнения республиканского бюджета.

Согласно статье 76 Конституции комитеты Жогорку Кенеша осуществляют предварительное рассмотрение вопросов, отнесенных к полномочиям Жогорку Кенеша, контролируют проведение в жизнь законов и решений, принятых Жогорку Кенешем. В соответствии с пунктом 19 части 1 статьи 29 Закона Кыргызской Республики «О Регламенте Жогорку Кенеша Кыргызской Республики » комитеты

Жогорку Кенеша по вопросам, отнесенным к его ведению, рассматривают иные вопросы, предусмотренные указанным законом и другими нормативными правовыми актами.

По мнению представителей стороны-ответчика, профильный комитет Жогорку Кенеша может рассматривать порядок исполнения республиканского бюджета, а также контролировать проведение в жизнь закона о республиканском бюджете. Согласно статье 88 Конституции Правительство обеспечивает, а не осуществляет проведение финансовой, ценовой, тарифной, инвестиционной и налоговой политики.

Сторона-ответчик также обращает внимание на то, что согласно статье 85 Конституции и статье 32 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Правительстве Кыргызской Республики» Правительство подотчетно Жогорку Кенешу в пределах, предусмотренных Конституцией.

По мнению представителей Жогорку Кенеша, предварительное согласование перечня объектов по капитальному вложению с профильным комитетом является формой взаимодействия Правительства и Жогорку Кенеша, которая минимизирует в будущем разногласия и вопросы Жогорку Кенеша к Правительству при оценке отчета об исполнении республиканского бюджета.

Конституционная палата, исследовав материалы дела и обсудив доводы сторон, приходит к следующим выводам:

1. В соответствии с частью 4 статьи 19 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики» Конституционная палата выносит акты по предмету, затронутому в обращении, лишь в отношении той части нормативного правового акта, конституционность которой подвергается сомнению.

Таким образом, предметом рассмотрения Конституционной палаты по данному делу являются:

- абзац второй части 2 статьи 5 Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы» следующего содержания:

«Планирование капитальных вложений из республиканского бюджета осуществить Министерством финансов Кыргызской Республики и направить в Жогорку Кенеш Кыргызской Республики на согласование с профильным комитетом в расширенном формате. Планирование капитальных вложений из местных бюджетов осуществить исполнительными органами местного самоуправления.»;

- абзац второй части 2 статьи 5 Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» следующего содержания:

«Планирование капитальных вложений из республиканского бюджета осуществляется Министерством финансов Кыргызской Республики, по согласованию с профильным комитетом Жогорку Кенеша Кыргызской Республики в расширенном формате, а планирование капитальных вложений из местных бюджетов - исполнительными органами местного самоуправления.».

Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы» от 1 февраля 2013 года № 10 опубликован в газете «Эркин Тоо» от 5 февраля 2013 года № 8.

Закон Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» от 30 декабря 2013 года № 227 опубликован в газете «Эркин Тоо» от 31 декабря 2013 года № 104.

Указанные нормативные правовые акты приняты в соответствии с порядком, установленным законодательством Кыргызской Республики, внесены в Государственный реестр нормативных правовых актов Кыргызской Республики и являются действующими.

2. В соответствии с пунктом 2 статьи 3 Конституции государственная власть в Кыргызской Республике основывается на принципе разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную ветви власти.

Данный принцип предполагает установление такой системы правовых гарантий, сдержек и противовесов, который исключает возможность концентрации власти у одной из них, обеспечивает самостоятельное и независимое осуществление всех ветвей власти и одновременно их взаимодействие и взаимное их уравнивание, поэтому разделение властей основывается на естественном разделении таких функций, как законотворчество, государственное управление и правосудие.

Поскольку данный принцип является фундаментальным принципом организации государственной власти, строгое следование установленным предметам ведения и полномочиям является залогом слаженности функционирования государства в целом.

3. Конституционные основы правового регулирования общественных отношений в бюджетной сфере закреплены в статье 13 Конституции и имеют определяющее значение. В соответствии с частью 2 статьи 13 Конституции порядок формирования, принятия, исполнения республиканского бюджета определяется законом. Также отдельным законом принимается республиканский бюджет. Тем самым, исходя из смысла и содержания указанных конституционных норм, регулирование бюджетных отношений осуществляется посредством развития конституционных основ в текущем бюджетном законодательстве. Конституция содержит концентрированное нормативное выражение бюджетно-правовых начал. В соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 88 Конституции на Правительство возлагается разработка и представление республиканского бюджета в Жогорку Кенеш, а на Жогорку Кенеш, в

соответствии с пунктом 5 части 2 статьи 74 Конституции - его утверждение.

Следует отметить, что Конституция не может и не должна стремиться к всеохватывающему детальному регулированию бюджетного процесса, поскольку сущность Основного закона главным образом выражается в его стабильности и долгосрочности. Именно поэтому часть 2 статьи 13 Конституции предусматривает, что порядок формирования, принятия, исполнения республиканского бюджета, а также аудит его исполнения определяется законом.

Положения статьи 13 Конституции реализованы в Законе Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», который определяет основополагающие принципы формирования и исполнения республиканского бюджета. Посредством подобного законодательного регулирования достигаются определенность, стабильность и преемственность не только самих бюджетных правоотношений, но и правового положения их субъектов.

Исходя из смысла и содержания Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» бюджетный процесс представляет собой совокупность взаимосвязанных этапов и процедур, охватывающих все его стадии от разработки проекта республиканского бюджета до принятия закона об утверждении отчета о его исполнении. Этот процесс состоит из следующих последовательных стадий: 1) составление проекта республиканского бюджета Правительством и внесение его в Жогорку Кенеш; 2) рассмотрение Жогорку Кенешем проекта закона республиканского бюджета и его утверждение; 3) исполнение республиканского бюджета Правительством; 4) утверждение отчета об исполнении республиканского бюджета Жогорку Кенешем.

Такая последовательность бюджетного процесса не может быть изменена, так как на каждой стадии решаются вопросы, которые не могут

быть разрешены в другое время. На каждом этапе бюджетного процесса деятельность органов государственной власти и их полномочия, как участников бюджетного процесса, регламентируется Конституцией и законами.

Составление проекта республиканского бюджета и внесение его в Жогорку Кенеш (как первая стадия бюджетного процесса) является исключительной прерогативой Правительства, установленной пунктом 6 части 1 статьи 88 Конституции и статьей 2 Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике». Проект республиканского бюджета составляется Правительством в рамках бюджетной классификации, с учетом его доходов и расходов. Согласно указанной классификации средства, направляемые на капитальные вложения, являются одной из статей расходов республиканского бюджета (статья 14 Закона). Правительство в рамках прогнозирования среднесрочного бюджета должно учитывать, в том числе расходы бюджета в резерве основных групп расходов с выделением текущих расходов, куда также входят расходы на капитальные вложения. Необходимо отметить, что среднесрочное прогнозирование бюджета представляет собой инструмент управления государственными финансами, позволяющий Правительству иметь представление о будущих объемах ресурсов с целью планирования предстоящих расходов в целом и по каждой отрасли, четко определить приоритетные направления деятельности государства, особенно в части приоритетных инвестиционных проектов (статья 9 Закона).

Итогом этой стадии является одобрение Правительством проекта закона о республиканском бюджете на очередной бюджетный год и внесение его в Жогорку Кенеш.

Вторая стадия бюджетного процесса - рассмотрение и утверждение проекта закона о республиканском бюджете Жогорку Кенешем.

В соответствии со статьей 70 Конституции Жогорку Кенеш является высшим представительным органом, осуществляющим законодательную власть и контрольные функции в пределах своих полномочий. Согласно пункту 5 части 1 статьи 74 Конституции Жогорку Кенеш утверждает республиканский бюджет и отчет о его исполнении. Комитеты, как постоянно действующие рабочие органы Жогорку Кенеша, согласно статье 76 Конституции, осуществляют подготовку и предварительное рассмотрение вопросов, отнесенных к полномочиям Жогорку Кенеша, контролируют проведение в жизнь законов и решений, принятых Жогорку Кенешем. Соответствующий комитет, в рамках указанных полномочий, изучает внесенные в Жогорку Кенеш законопроекты, рассматривает и дает свое заключение.

Проект закона о республиканском бюджете рассматривается всеми комитетами, которые представляют свои заключения по нему. В свою очередь ответственный (профильный) комитет на основе данных документов готовит консолидированное заключение и вносит проект закона о республиканском бюджете на рассмотрение Жогорку Кенеша. Жогорку Кенеш в соответствии с установленным законом порядке принимает закон о республиканском бюджете на очередной бюджетный год и прогноз на два последующих года.

На данной стадии основная роль принадлежит Жогорку Кенешу как субъекту бюджетного процесса, бюджетные полномочия которого определены на основе конституционного принципа разделения властей и основаны на его исключительном праве принимать законы. При этом комитеты Жогорку Кенеша не могут выступать в качестве самостоятельных субъектов бюджетного процесса.

Третьей стадией бюджетного процесса является исполнение бюджета. На Правительство, в соответствии с пунктом 6 части 1 статьи 88 Конституции, возлагается обеспечение исполнения республиканского бюджета.

Эта стадия бюджетного процесса включает выполнение доходной и расходной частей бюджета.

Важнейшая задача исполнения бюджета - обеспечение полного и своевременного поступления налогов и других платежей в целом и по каждому источнику, а также финансирование мероприятий в пределах утвержденных по бюджету сумм и в течение того финансового года, на который утвержден бюджет.

Согласно пункту 5 части 1 статьи 88 Конституции Правительство обеспечивает проведение финансовой политики, составной частью которой является разработка и исполнение республиканского бюджета. Эта функция присуща только Правительству и реализуется через Министерство финансов. В связи с этим законодатель возложил на Министерство финансов, в соответствии с Законом Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике», функцию планирования капитальных вложений из республиканского бюджета (статья 20 Закона).

Соответственно, установленная законодателем процедура согласования планирования капитальных вложений из республиканского бюджета с профильным комитетом Жогорку Кенеша не может осуществляться на стадии исполнения закона о республиканском бюджете. Наделение профильного комитета полномочием, предусмотренным оспариваемыми законоположениями на данной стадии бюджетного процесса, является вмешательством в деятельность Правительства по исполнению республиканского бюджета, что противоречит части 3 статьи 5 Конституции и нарушает принцип разделения государственной власти (пункт 2 статьи 3 Конституции).

Четвертая стадия бюджетного процесса - составление отчета об исполнении республиканского бюджета и его утверждение. Согласно статье 45 Закона Кыргызской Республики «Об основных принципах бюджетного права в Кыргызской Республике» Правительство в лице

Министерства финансов составляет отчет об исполнении республиканского бюджета. После составления отчета Правительство представляет проект закона об утверждении отчета об исполнении республиканского бюджета в Жогорку Кенеш.

Жогорку Кенеш в рамках полномочий, предусмотренных пунктом 5 части 2 статьи 74 Конституции, утверждает отчет об исполнении республиканского бюджета за предыдущий год.

Таким образом, Конституция четко определила полномочия Правительства и Жогорку Кенеша на каждой из стадий бюджетного процесса, исходя из принципа разделения государственной власти.

4. В обоснование своих доводов сторона-ответчик считает, что дача согласия профильного комитета Жогорку Кенеша на планирование капитальных вложений из республиканского бюджета является формой парламентского контроля за проведением в жизнь законов и решений, принятых Жогорку Кенешем. Однако сущность парламентского контроля состоит в проверке исполнения принятого закона, которая не предполагает какое-либо последующее согласование в части исполнения принятого закона.

Парламентский контроль, являясь одним из ведущих видов государственного контроля, наряду с законодательной функцией парламента, должен осуществляться без вмешательства в непосредственную исполнительно-распорядительную деятельность органов исполнительной власти.

Исходя из смысла и содержания Конституции, пределы парламентского контроля должны пролегать там, где начинаются полномочия основной деятельности системы исполнительной власти, в которую вмешиваться, в соответствии с принципом разделения властей, законодательная власть не вправе. Понимание значимости четкого установления пределов парламентского контроля способствует

организации взаимоотношений законодательной и исполнительной ветвей власти в государстве на основе принципа разделения властей.

Необходимо отметить, что закон о республиканском бюджете является специфическим нормативным правовым актом, который отражает финансовый план страны на определенный период времени. Если обычно принимаемые законодателем правовые нормы рассчитываются на неопределенно длительный срок и действуют впредь до их отмены или замены другими, то законы об утверждении бюджета сохраняют свою юридическую силу лишь в пределах соответствующего бюджетного года. По истечении этого срока они автоматически утрачивают свою силу и применяться не могут. Оспариваемые на предмет конституционности статьи, устанавливающие общие нормы, действие которых не ограничено одним бюджетным годом и являются, строго говоря, нетипичными для таких актов. Следовательно, их законное место не в актах об утверждении годового бюджета, а в других нормативных правовых актах. Вместе с тем, такого рода нормы не должны касаться стадии исполнения республиканского бюджета.

Учитывая вышеизложенное, можно констатировать, что законодатель, предоставляя право профильному комитету в расширенном формате согласовывать вопросы планирования капитальных вложений из республиканского бюджета на стадии исполнения республиканского бюджета, вышел за рамки конституционных установлений, в части разграничения функций и полномочий органов государственной власти (пункт 4 статьи 3, часть 3 статьи 5, статья 13, часть 9 статьи 74, часть 2 статьи 76, пункт 6 части 1 статьи 88 Конституции).

На основании вышеизложенного, руководствуясь пунктом 1 части 6 статьи 97 Конституции Кыргызской Республики, статьями 42, 47, 48, 51 и 52 конституционного Закона Кыргызской Республики «О Конституционной палате Верховного суда Кыргызской Республики», Конституционная палата

Р Е Ш И Л А:

1. Признать абзац второй части 2 статьи 5 Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2013 год и прогнозе на 2014-2015 годы» и абзац второй части 2 статьи 5 Закона Кыргызской Республики «О республиканском бюджете Кыргызской Республики на 2014 год и прогнозе на 2015-2016 годы» противоречащими Конституции Кыргызской Республики.

2. Настоящее решение окончательное и обжалованию не подлежит, вступает в силу с момента провозглашения.

3. Настоящее решение обязательно для всех государственных органов, органов местного самоуправления, должностных лиц, общественных объединений, юридических и физических лиц и подлежит исполнению на всей территории республики.

4. Опубликовать настоящее решение в официальных изданиях органов государственной власти, на официальном сайте Конституционной палаты и в «Вестнике Конституционной палаты Верховного суда Кыргызской Республики».

**КОНСТИТУЦИОННАЯ ПАЛАТА
ВЕРХОВНОГО СУДА КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКИ**