



ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
КАБАРДИНО-БАЛКАРСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

от 9 февраля 1996 г.

№ 1-2

ПО ДЕЛУ О ТОЛКОВАНИИ ПУНКТА "Е" ЧАСТИ ПЕРВОЙ
СТАТЬИ 102 КОНСТИТУЦИИ (ОСНОВНОГО ЗАКОНА)
КАБАРДИНО-БАЛКАРСКОЙ РЕСПУБЛИКИ

Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики в составе председателя Маирова Ю.Х., судей Адамова Г.Н., Багова Ю.А., Бликановой В.В., Кумыкова Б.Х., Созаевой С.А., с участием депутатов Ахохова К.М. и Шорова Х.И. - представителей Совета Республики Парламента КБР, направившего запрос в Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики, руководствуясь частью 5 статьи 145 Конституции КБР, пунктом 1 части 2 статьи 1 Закона КБР "О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики", рассмотрел в открытом судебном заседании дело о толковании пункта "е" части первой статьи 102 Конституции (Основного Закона) Кабардино-Балкарской Республики.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Совета Республики Парламента КБР о толковании пункта "е" части первой статьи 102 Конституции КБР.

Основанием к рассмотрению дела в соответствии с пунктом 1 статьи 50 Закона КБР "О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики" явилась обнаружившаяся неопределенность в понимании пункта "е" части первой статьи 102 Конституции КБР, регламентирующего, что к совместному ведению палат Парламента Кабардино-Балкарской Республики относится "осуществление контроля за ходом выполнения бюджета".

Вследствие этого Совет Республики просит разъяснить:

- обладают ли постоянные комиссии Парламента КБР правом осуществлять контроль за целевым расходованием бюджетных средств непосредственно в министерствах, ведомствах;

- обязаны ли руководители палат, постоянные комиссии Парламента КБР испрашивать у органов исполнительной власти разрешение на осуществление контроля за использованием министерствами и ведомствами выделенных бюджетных средств.

Заслушав выступление судьи-докладчика Созаевой С.А., объяснения представителей Совета Республики Парламента КБР, изучив представленные материалы, Конституционный Суд Кабардино-Балкарской Республики

установил:

- Конституцией Кабардино-Балкарской Республики в пункте "е" части 1 статьи 102 к совместному ведению палат Парламента КБР отнесено "осуществление контроля за ходом выполнения бюджета".

Давая разъяснение понятия "осуществление контроля за ходом выполнения бюджета", Конституционный Суд КБР исходит из следующих взаимосвязанных установлений Конституции КБР.

Первое. Государственная власть в Кабардино-Балкарской Республике осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительно и судебной власти самостоятельны (статья 9).

Второе. Государственную власть в Кабардино-Балкарской Республике осуществляют Президент КБР, Парламент КБР (Совет Республики и Совет Представителей), Правительство КБР, суды КБР (часть 1 статьи 10).

Третье. Парламент КБР является высшим представительным и законодательным органом Республики (статья 92), состоит из двух палат - Совета Республики (Государственная Дума) и Совета Представителей (Палата Представителей). Каждая палата имеет свои исчерпывающим образом сформулированные предметы ведения. В них включаются и вопросы государственного бюджета республики: обе палаты его первично обсуждают, а Совет Представителей дополнительно наделен правом вносить проект бюджета на утверждение Парламента (пункт "б" части 1 статьи 103, пункт "а" части 1 статьи 104).

Четвертое. Контроль за выполнением бюджета является разновидностью парламентского контроля, т.е. осуществляется в пределах общего процесса принятия решений (законодательства) с использованием строго определенных парламентских форм и методов. Согласно Конституции КБР к таковым относятся принятие законов и постановлений, санкционирующих или запрещающих установление республиканских налогов и сборов, обязательных платежей, проведение финансово-кредитной политики (пункт "е" части 1 статьи 102, пункты "б", "в" части 1 статьи 104), ратификация и денонсация договоров и соглашений с государствами, республиками и другими субъектами РФ (пункт "ж" части 1 статьи 102), участие в решении кадровых вопросов (пункты "л", "м", "н" части 1 статьи 102, пункт "г" части 1 статьи 103), проведение парламентских слушаний и расследований (часть 3 статьи 101), выражение недоверия Кабинету Министров (пункт "б" части 1 статьи 102 и часть 2 статьи 112), заслушивание отчетов Правительства об исполнении бюджета (пункт "б" части 2 статьи 113); обращение с запросом в Конституционный Суд КБР о проверке конституционности нормативных актов Президента и Правительства КБР, международных и иных договоров

(пункты "а", "б" части 2 статьи 145 Конституции КБР). Контрольные полномочия осуществляются и в тех случаях, когда депутаты получают ответы от членов Правительства и других должностных лиц на свои запросы, обращения, вопросы. Осуществление контроля за ходом выполнения бюджета, как одна из важнейших сторон парламентской деятельности, отнесено Конституцией КБР (статья 102) к совместному ведению палат Парламента КБР. Из этого следует: а) указанный вопрос может быть поставлен и рассмотрен только на совместном заседании палат; б) при необходимости его проработка может возлагаться на совместную комиссию палат (часть 3 статьи 101 Конституции КБР); в) по итогам обсуждения вопроса на совместном заседании палат принимается соответствующее решение большинством голосов от депутатов каждой из палат (часть 2 статьи 102 Конституции КБР).

Таким образом, контроль за ходом выполнения бюджета Республики не составляет самостоятельный предмет деятельности отдельно взятой палаты. В то же время, в соответствии с частью 3 статьи 101 Конституции КБР правомерно косвенное осуществление этой функции каждой из палат в рамках парламентского контроля по вопросам своего ведения. Такой контроль осуществляется в ходе первичного обсуждения проекта государственного бюджета, разработке и принятии законов и постановлений, выработке предложений по установлению республиканских налогов и обязательных платежей, когда палаты Парламента и их комиссии могут испрашивать информации, затребовать сведения, отчетные данные и другие материалы, в той или иной мере затрагивающие вопросы исполнения бюджета (статьи 103, 104 Конституции КБР).

Взаимоотношения представительных и исполнительных органов в части контрольных функций в бюджетной сфере в условиях разделения властей строятся на принципах, когда исполнительные органы власти контролируют правильное использование выделенных бюджетных ассигнований министерствами, ведомствами, предприятиями, организациями. А представительные органы власти определяют сроки представления исполнительными органами власти информации о ходе и прогнозах исполнения бюджета, истребуют данную информацию, принимают решение о привлечении аудитора для проведения проверки исполнения бюджета, утверждают отчет о его исполнении.

Давая характеристику рассматриваемых контрольных полномочий Парламента КБР, Конституционный Суд КБР учитывает выводы, сформулированные им при рассмотрении дела о толковании пункта "д" статьи 104 Конституции КБР (постановление N 1-2 от 8 февраля 1995 г.) о том, что палата Парламента КБР, олицетворяя законодательную власть, функционирующую в режиме разделения властей, не может рассматриваться как орган, по отношению к которому исполнительные органы, подконтрольны и подотчетны: что право палаты заслушивать отчеты означает лишь право заслушивать отчеты образованных ею органов, а также

тех органов, на которые Конституция КБР возложила обязанность представлять такие отчеты соответствующей палате.

Таким образом, из смысла Конституции КБР и ранее принятого решения Конституционного Суда КБР следует, что контроль за ходом выполнения бюджета представляет собой разновидность парламентского контроля. Он органично связан с представительными и законодательными задачами Парламента: обращен преимущественно на деятельность Правительства; увязан с принципом разделения властей, самостоятельностью органов исполнительной власти; ограничен вопросом хода выполнения бюджета как целого и не затрагивает вопросов целевого использования бюджетных ассигнований конкретными субъектами (министерствами, ведомствами и др.); осуществляется с применением парламентских (но не финансово-контрольных) форм и методов; проводится Парламентом, его органами и депутатами в рамках предметов ведения и компетенции. При наличии сомнения в правильности расходования бюджетных средств Парламент в установленном порядке привлекает специализированные органы финансового контроля; следствием контроля за ходом выполнения бюджета может быть принятие Парламентом решений о доверии Правительству или его отставке, постановка вопроса о правовой ответственности должностных лиц, а также иных решений в пределах компетенции Парламента. Все эти вопросы должны решаться только на совместных заседаниях палат Парламента КБР.

Это означает, что при наличии комиссий, образованных совместным решением палат, они могут запрашивать соответствующую информацию, документы и другие материалы без какого-либо согласия со стороны органов исполнительной власти. Если же термин "испрашивать разрешение" в запросе Совета Республики увязывается с проведением финансово-контрольной проверки непосредственно в министерствах и ведомствах, подобная проверка представляет собой превышение полномочий Парламента и по сути нарушение принципа разделения властей. В Парламенте КБР на сегодняшний день нет комиссии, образованной совместным решением обеих палат Парламента. Совместные же заседания одноименных комиссий, в частности по бюджету, налогам и финансам Совета Республики и Совета Представителей, не могут заменить собой комиссию, образованную совместным решением палат, и, в соответствии с Конституцией КБР, не обладают таким правовым статусом.

Разрешая поставленные Советом Республики вопросы, Конституционный Суд КБР исходит из того, что толкование - это установление содержания норм права, раскрытие в них воли законодателя. Отступления от буквы и смысла норм Конституции по соображениям практической целесообразности не допустимы.

На основании изложенного и руководствуясь частью 5 статьи 145 Конституции КБР пунктом 1 части 2 статьи 1 Закона "О Конституционном Суде КБР". Конституционный Суд Кабардино - Балкарской Республики

постановил:

1. Содержащееся в пункте "е" части 1 статьи 102 Конституции (Основного Закона) Кабардино-Балкарской Республики положение о контроле за ходом выполнения бюджета, отнесенное к совместному ведению палат Парламента КБР, следует понимать так, что эта функция Парламента КБР может быть реализована только самим Парламентом или органами (комиссиями), образованными совместным решением палат.

Такие комиссии в конституционных пределах с использованием парламентских форм и методов (путем запросов, истребования информации, организаций парламентских слушаний, вынесения вопроса на обсуждение Парламента и т.д., но не с помощью финансово-контрольных проверок) вправе контролировать ход выполнения бюджета. При этом не допускается вмешательство в деятельность Правительства, министерств и ведомств, связанную в том числе и с установлением правильности целевого расходования бюджетных средств непосредственно в министерствах и ведомствах. Последнее находится в компетенции исполнительной власти, специализированных органов финансового контроля, а при наличии нарушений правовых норм должностными лицами - правоохранительных органов.

2. Палаты Парламента КБР (Совет Республики и Совет Представителей), каждая в отдельности не наделены Конституцией (Основным Законом) КБР правом прямого контроля за ходом выполнения бюджета. Соответственно, образуемые ими постоянные комиссии, как вспомогательные органы каждой из палат, также не обладают такими контрольными полномочиями. На основании части 3 статьи 101 Конституции КБР правомерно лишь косвенное осуществление этой функции каждой из палат и их комиссиями по вопросам своего ведения и в пределах парламентского контроля.

3. Поскольку Парламент КБР, его палаты и постоянные комиссии не наделены Конституцией КБР правом осуществления контроля за целевым расходованием бюджетных средств непосредственно министерствами и ведомствами, то постановка вопроса "обязаны ли руководители палат, постоянные комиссии испрашивать у органов исполнительной власти разрешение на осуществление такого контроля" теряет смысл.

4. Согласно статье 145 Конституции КБР, данное Конституционным Судом КБР толкование является официальным и общеобязательным.

5. Настоящее толкование понятия парламентского контроля за ходом выполнения бюджета дает основание к пересмотру отдельных правовых норм, определяющих статус Парламента КБР, его палат и комиссий.

6. В соответствии со статьями 41 и 42 Закона КБР "О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики" постановление Конституционного Суда КБР является окончательным, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.

7. Согласно статье 74 Закона КБР "О Конституционном Суде Кабардино-Балкарской Республики" настоящее постановление подлежит опубликованию в газетах "Адыгэ псалъэ", "Заман", "Кабардино - Балкарская правда".

Председатель
Конституционного Суда
Кабардино-Балкарской Республики
Ю.Х.МАИРОВ

Секретарь
Конституционного Суда
Кабардино-Балкарской Республики
Г.Н.АДАМОВ