

По делу о проверке конституционности постановления Верховного Совета Российской Федерации от 17 июля 1992 года "О газете "Известия" и по индивидуальной жалобе членов журналистского коллектива редакции газеты "Известия" в связи с постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 17 июля 1992 года "О газете "Известия"

Постановление · № 10-П · от 19.05.1993 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

По делу о проверке конституционности постановления Верховного Совета Российской Федерации от 17 июля 1992 года "О газете "Известия" и по индивидуальной жалобе членов журналистского коллектива редакции газеты "Известия" в связи с постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 17 июля 1992 года "О газете "Известия"

19 мая 1993 года, город Москва

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, заместителя Председателя Н.В.Витрука, секретаря Ю.Д.Рудкина, судей Э.М.Аметистова, Г.А.Гаджиева, Т.Г.Морщаковой, Н.В.Селезнева, Б.С.Эбзеева,

с участием народных депутатов Российской Федерации, направивших ходатайство в Конституционный Суд Российской Федерации, И.А.Безрукова, А.А.Котенкова и С.М.Шахрая - представителя стороны по данному ходатайству; представителей журналистского коллектива редакции газеты "Известия", подавшего индивидуальную жалобу в Конституционный Суд Российской Федерации, И.Н.Голембиовского - главного редактора газеты, Э.Ф.Гонзальеса, А.В.Рахмиловича - члена Московской городской коллегии адвокатов; представителей Верховного Совета Российской Федерации как стороны, принявшей рассматриваемое постановление, В.П.Лисина - председателя Комитета Верховном Совете Российской Федерации по средствам массовой информации, связям с общественными организациями, массовыми движениями граждан и изучению общественного мнения, Н.И.Шаповалова - кандидата юридических наук, М.Г.Масевич - доктора юридических наук, Г.С.Шапкиной - кандидата юридических наук, руководствуясь статьей 165-1 Конституции Российской Федерации, пунктами 1 и 2 части второй статьи 1, пунктом 2 части первой и частью второй статьи 57, статьей 66 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности постановления Верховного Совета Российской Федерации от 17 июля 1992 года N 3333-I "О газете "Известия".

Поводом к рассмотрению дела, согласно части четвертой статьи 58 и части первой статьи 67 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, явились ходатайство народных депутатов Российской Федерации И.А.Безрукова, А.А.Котенкова и С.М.Шахрая, в котором содержится требование признать данный правовой акт не соответствующим Конституции Российской Федерации, поддержанное письменным обращением в Конституционный Суд народных депутатов

Российской Федерации С.А.Ковалева, Е.А.Амбарцумова, В.Л.Шейниса, С.Н.Юшенкова, Б.А.Золотухина, Г.И.Задонского, Н.Н.Воронцова, а также поступившая в Конституционный Суд индивидуальная жалоба членов журналистского коллектива редакции газеты "Известия", утверждающих, что названным постановлением нарушены их основные права.

Основанием к рассмотрению дела, согласно части первой статьи 58 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, явилась, обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли этот акт Конституции Российской Федерации по характеру затронутых в нем вопросов, по форме, порядку принятия, а также с точки зрения установленного в Российской Федерации разделения законодательной, исполнительной, судебной властей и закрепленного Конституцией разграничения компетенции между высшими органами государственной власти и управления Российской Федерации.

Основанием к рассмотрению дела по индивидуальной жалобе членов журналистского коллектива редакции газеты "Известия", согласно части первой статьи 66 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, явилось утверждение, что основные права и законные интересы индивидуальных жалобщиков нарушены в результате неприменения при принятии постановления Верховного Совета Российской Федерации от 17 июля 1992 года непосредственно действующих норм Конституции и не соответствующего конституционному принципу разделения властей применения и истолкования других норм. Как указано в индивидуальной жалобе, нарушение принципа разделения властей и отказ от непосредственного применения норм Конституции при принятии названного постановления создает не соответствующее Конституции обыкновение правоприменительной практики. Согласно части второй статьи 66 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации это является одной из предпосылок для рассмотрения индивидуальной жалобы Конституционным Судом.

Кроме того, до обращения в Конституционный Суд журналисты редакции газеты "Известия" обжаловали постановление Верховного Совета Российской Федерации "О газете "Известия" в Верховный Суд Российской Федерации, который своим определением от 4 сентября 1992 года отказал в принятии жалобы. Определение Верховного Суда Российской Федерации не подлежит кассационному обжалованию, т. е. является окончательным по данному делу решением суда, которым, по мнению индивидуальных жалобщиков, их нарушенные основные права не были защищены. В соответствии с частью 1 статьи 66 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации это позволяет обратиться с индивидуальной жалобой в Конституционный Суд Российской Федерации.

В ходе подготовки к рассмотрению дела Конституционный Суд, руководствуясь частью четвертой статьи 41 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, принял решение соединить в одном, производстве ходатайство народных депутатов Российской Федерации и жалобу сотрудников редакции газеты "Известия", поскольку в связи с этими обращениями подлежит проверке один и тот же правовой акт.

Заслушав выступление судьи-докладчика Г.А.Гаджиева, объяснения сторон, показания экспертов и изучив представленные письменные заключения и другие документы, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь частью четвертой статьи 1 и статьей 32 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации,

у с т а н о в и л:

1. Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 17 июля 1992 года N 3333-I "О газете "Известия", как указано в его преамбуле, было принято в связи с тем, что после прекращения 23 августа 1991 года выпуска газеты "Известия Советов народных депутатов СССР", издававшейся государственным издательством "Известия Советов народных депутатов СССР", которое находилось в ведении Президиума Верховного Совета СССР, журналистский коллектив без ведома Верховного Совета РСФСР и его Президиума учредил новую независимую газету "Известия" с нарушением

действовавшего законодательства и используя для ее выпуска государственное издательство "Известия Советов народных депутатов СССР", а также некоторые прежние выходные данные газеты "Известия Советов народных депутатов СССР". Полагая необходимым изменить ситуацию, сложившуюся в результате учреждения независимой газеты "Известия", Верховный Совет Российской Федерации предписал в пункте 1 своего постановления возобновить издание газеты представительных органов государственной власти на территории Российской Федерации с названием "Известия Советов народных депутатов Российской Федерации" и осуществлять ее выпуск на базе государственного издательства "Известия Советов народных депутатов СССР" и бывшей газеты "Известия Советов народных депутатов СССР".

Из данного пункта постановления следует, что Верховным Советом были решены вопросы, связанные с распоряжением государственной собственностью, и дано поручение издательству "Известия Советов народных депутатов СССР", касающееся его деятельности как государственного предприятия.

Осуществление Верховным Советом таких полномочий не вытекает из Конституции Российской Федерации, противоречит принципу разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, а также установленному Конституцией разграничению компетенции между высшими органами государственной власти.

Согласно пункту 6 части первой статьи 109 Конституции Верховный Совет осуществляет законодательное регулирование отношений собственности. Какие-либо иные полномочия Верховного Совета в этой области статьей 109 Конституции не предусмотрены. Решение Верховным Советом (на основании пункта 26 части первой статьи 109) других вопросов, кроме прямо перечисленных в данной статье Конституции, возможно лишь постольку, поскольку этим не нарушается принцип разделения властей, который согласно части второй статьи 1 Конституции относится к незыблемым основам конституционного строя.

Законом РСФСР от 31 октября 1990 года "Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР" установлено, что расположенные на территории РСФСР объекты государственной собственности, включая имущество государственных предприятий, учреждений, организаций союзного подчинения, имущество, находящееся в управлении общесоюзных органов, являются собственностью РСФСР (часть 3 статьи 1 Закона). При этом распоряжение и управление государственным имуществом возлагается на Совет Министров РСФСР (статья 4 Закона).

Постановлением от 31 октября 1990 года "О порядке введения в действие Закона РСФСР "Об обеспечении экономической основы суверенитета РСФСР" Верховный Совет РСФСР обязал Совет Министров РСФСР сформировать Государственный комитет РСФСР по управлению государственным имуществом, а постановлением от 27 декабря 1991 года "О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность" отнес к объектам федеральной собственности, право распоряжаться которой имеет исключительно Госкомитет по управлению государственным имуществом, также предприятия телевидения, радиовещания, полиграфические предприятия, издательства.

Верховный Совет, таким образом, определяет судьбу государственного имущества, осуществляя в пределах компетенции Российской Федерации законодательное регулирование отношений собственности, а право распоряжения объектами федеральной собственности (за исключением находящихся на балансе Верховного Совета) принадлежит предусмотренным законом органам исполнительной власти.

Согласно статье 107 Конституции Верховный Совет Российской Федерации является законодательным, распорядительным и контрольным органом государственной власти. Он не имеет при этом полномочий органов исполнительной власти. Приняв решение, касающееся такого объекта

федеральной собственности, как государственное издательство "Известия Советов народных депутатов СССР", Верховный Совет вышел за пределы своих полномочий и вторгся в сферу компетенции исполнительной власти, что не соответствует части второй статьи 1, части первой статьи 3, статьям 4, 109, 184 Конституции Российской Федерации.

2. В постановлении Верховного Совета "О газете "Известия" решен ряд вопросов спорного юрисдикционного характера, которые касаются отношений между газетой "Известия", государственным издательством и Верховным Советом по поводу прав на использование государственного имущества, управление им, а также выходных данных газеты, порядка ее учреждения и регистрации. Верховный Совет распорядился спорным имуществом, признал, что при учреждении и регистрации новой газеты "Известия" были допущены нарушения Закона СССР от 12 июня 1990 года "О печати и других средствах массовой информации", и предписал в связи с этим принять меры по приведению учредительных документов газеты "Известия" в соответствие с действующим законодательством, а также по проведению ее регистрации.

Однако указанные спорные вопросы подлежат решению в судебном порядке. Осуществляя правосудие, суды в гражданском или арбитражном судопроизводстве разрешают споры об учредительстве предприятий, их договорных обязательствах, распоряжении имуществом и т. д. Только судом в порядке гражданского судопроизводства может быть признана недействительной регистрация средств массовой информации (часть первая статьи 15 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "О средствах массовой информации").

Таким образом, решения Верховного Совета по указанным вопросам, содержащиеся в постановлении "О газете "Известия", приняты в нарушение части первой статьи 163 Конституции, согласно которой правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Приняв рассматриваемое постановление, Верховный Совет вторгся в полномочия судебной власти.

Решение Верховным Советом вопросов, относящихся к судебной юрисдикции, ограничивает в то же время конституционное право на судебную защиту, предусмотренное частью первой статьи 63 Конституции. Односторонне властный порядок рассмотрения спорных правоотношений Верховным Советом, отстаивающим свои собственные интересы, связанные с учреждением средства массовой информации и распоряжением государственным имуществом, исключает равенство заинтересованных сторон при защите их прав. Это противоречит также положениям статьи 168 Конституции об осуществлении правосудия на началах равенства сторон перед законом и судом в любом правовом споре.

3. В пункте 2 постановления "О газете "Известия" Верховный Совет поручил Министерству печати и информации Российской Федерации принять меры по регистрации газеты "Известия" и приведению ее учредительных документов в соответствие с действующим законодательством.

Однако Конституция Российской Федерации не наделяет Верховный Совет правом давать непосредственные поручения министерствам. Согласно статье 129 Конституции министерства руководят порученными им отраслями, подчиняясь Совету Министров Российской Федерации, который направляет их работу. Президент Российской Федерации, являясь главой исполнительной власти, руководит деятельностью Совета Министров Российской Федерации (статья 121-4, пункты 5 и 6 части первой статьи 121-5 Конституции). Только Президент и Правительство Российской Федерации полномочны давать министерствам обязательные для исполнения указания.

Обратившись с поручением непосредственно к министерству, Верховный Совет вторгся в сферу компетенции высших органов исполнительной власти.

Кроме того, поручение принять меры по регистрации существующей независимой газеты "Известия" в соответствии с действующим законодательством не согласуется с положениями Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "О средствах массовой информации". Согласно статье 9 данного закона повторная регистрация средства массовой информации не допускается, а его перерегистрация в соответствии со статьями 8 и 11 возможна лишь по инициативе учредителя.

Таким образом, поручение, данное Верховным Советом органу исполнительной власти, по своему содержанию противоречит действующему закону и потому не соответствует также статье 4 Конституции Российской Федерации.

4. Решение Верховного Совета о возобновлении издания газеты представительных органов государственной власти с названием "Известия Советов народных депутатов Российской Федерации" и об осуществлении ее выпуска на базе государственного издательства "Известия Советов народных депутатов СССР" и бывшей газеты "Известия Советов народных депутатов СССР" непосредственно затрагивает интересы существующей газеты "Известия", учрежденной журналистским коллективом ее редакции. Решение Верховного Совета не исключало вынужденного преобразования газеты "Известия" в газету представительных органов государственной власти Российской Федерации или привело бы к ограничению прав выпускаемой газеты "Известия", связанных с использованием ее прежнего названия и материально-производственной базы. Решения, влекущие такие последствия, способствуют оказанию давления на газету, затрудняют ее существование как независимого средства массовой информации и ограничивают тем самым свободу массовой информации.

Это не согласуется со статьей 43 Конституции Российской Федерации, которая провозглашает свободу слова и производное от нее право каждого искать, получать и свободно распространять информацию. Данное конституционное право осуществляется гражданами как индивидуально, так и коллективно, в том числе через средства массовой информации, включая газеты.

Конкретизируя статью 43 Конституции, Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 года "О средствах массовой информации" гарантирует в статье 1 свободу массовой информации, в том числе свободу поиска, получения, производства, распространения массовой информации, учреждения средств массовой информации, владения, пользования и распоряжения ими. Согласно части второй статьи 33 и части второй статьи 43 Конституции ограничения права искать, получать и свободно распространять информацию, относящегося к основным правам и свободам человека и гражданина, могут устанавливаться только законом и лишь в той мере, в какой это необходимо для защиты конституционного строя, нравственности, здоровья, законных прав и интересов других людей в демократическом обществе. В соответствии с указанными статьями Конституции такие ограничения, основания и порядок их применения определены в Законе Российской Федерации "О средствах массовой информации" (статьи 4, 13, 15, 16).

Верховный Совет своим постановлением, носящим характер индивидуального акта, не вправе создавать условия, ограничивающие права газеты и возможности для ее издания. Субъектами, уполномоченными Законом Российской Федерации "О средствах массовой информации" на принятие правоприменительных решений, касающихся прав средств массовой информации, являются их учредители, регистрирующие органы системы Министерства печати и информации Российской Федерации либо суды.

Таким образом, постановление Верховного Совета "О газете "Известия", объективно связанное с ограничениями в использовании средством массовой информации принадлежащих ему прав, нарушая установленное Конституцией и законом разграничение компетенции между органами законодательной, исполнительной и судебной властей, в то же время не соответствует по своему содержанию и форме положениям статей 33 и 43 Конституции Российской Федерации.

5. Формулировки решений Верховного Совета, содержащиеся в официально опубликованном тексте постановления "О газете "Известия", не соответствуют предложениям, которые были поставлены на голосование на заседании Верховного Совета. Факт существенного расхождении между ними подтверждается стенограммой заседания. Кроме того, из стенограммы явствует, что на голосование был поставлен не текст проекта постановления, а его неадекватное изложение. Таким образом, на заседании Верховного Совета не голосовались и не были приняты те решения, которые официально опубликованы; принятые решения претерпели впоследствии существенные содержательные

изменения. Тем самым Верховный Совет нарушил установленную процедуру обсуждения и принятия решений.

Согласно части первой статьи 87 Конституции Российской Федерации рассматриваемые Верховным Советом вопросы решаются на его сессиях. В соответствии со статьей 107 Конституции только Верховный Совет (а не его структурные подразделения или должностные лица) является постоянно действующим законодательным, распорядительным и контрольным органом государственной власти. Это исключает изменение текста принятых решений после проведения по ним окончательного голосования на заседаниях Верховного Совета. Часть первая статьи 117 Конституции предусматривает предварительное обсуждение проектов законов и других решений соответствующими постоянными комиссиями палат или комитетами Верховного Совета. Согласно части пятой статьи 112 Конституции постановления Верховного Совета приобретают силу после рассмотрения и одобрения в каждой из его палат. Постановление Верховного Совета "О газете "Известия" принято с нарушением этих норм Конституции, что препятствовало формированию и выявлению подлинной воли законодателя. Следовательно, рассматриваемое постановление не соответствует Конституции и по порядку его принятия.

6. В индивидуальной жалобе членов журналистского коллектива газеты "Известия" ставится вопрос о признании не соответствующим Конституции Российской Федерации постановления Верховного Совета "О газете "Известия" как акта правоприменительной практики. При этом основными доводами индивидуальной жалобы являются указания на отступление при принятии данного акта от норм Конституции, закрепляющих принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, а также право искать, получать и свободно распространять информацию. Эти доводы были приведены и в ходатайстве народных депутатов о проверке конституционности постановления Верховного Совета "О газете "Известия". Конституционный Суд признал их убедительными. В то же время в индивидуальной жалобе оспариваются нарушения прав учредителя средств массовой информации и полномочий собственника в отношении государственных предприятий, а также нарушения трудовых прав членов журналистского коллектива. Эти вопросы не относятся к подсудности Конституционного Суда и могут быть решены только на основе фактов, исследование и установление которых входит в компетенцию других судов, обеспечивающих каждому судебную защиту прав и свобод в соответствии с частью первой статьи 63 Конституции Российской Федерации.

На основании изложенного и руководствуясь пунктами 2, 3, 4, 5, 6 части первой статьи 58, пунктом 2 части первой и частью второй статьи 64, частями второй и пятой статьи 65, пунктами 4, 10 части первой и частью второй статьи 69 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать постановление Верховного Совета Российской Федерации от 17 июля 1992 года N 3333-I "О газете "Известия" не соответствующим части первой статьи 3, статье 43, части первой статьи 63, части первой статьи 87, статьям 107 и 109, части пятой статьи 112, части первой статьи 117, статье 129, части первой статьи 163 Конституции Российской Федерации.
2. Распространить действие настоящего Постановления на прошлое время и привести правоотношения, оформившиеся на основании постановления Верховного Совета Российской Федерации от 17 июля 1992 года N 3333-I, к состоянию, существовавшему до применения этого постановления Верховного Совета Российской Федерации.
3. Прекратить производство по индивидуальной жалобе членов журналистского коллектива редакции газеты "Известия" в связи с постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 17 июля 1992 года N 3333-I "О газете "Известия", поскольку вопрос, поставленный в данной жалобе, по существу разрешен Конституционным Судом Российской Федерации в той мере, в какой это относится к его компетенции.

4. В порядке статьи 55 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации направить представление Верховному Суду Российской Федерации, обратив его внимание на необходимость непосредственного применения статьи 63 Конституции Российской Федерации, гарантирующей каждому судебную защиту его прав и свобод.

5. Согласно статьям 49 и 50 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации настоящее Постановление вступает в силу немедленно после его провозглашения, является окончательным и обжалованию не подлежит.

Согласно части первой статьи 84 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации настоящее Постановление подлежит опубликованию в "Ведомостях Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации" не позднее чем в семидневный срок после его изложения, а также в "Российской газете" и других печатных органах, где было опубликовано постановление Верховного Совета Российской Федерации от 17 июля 1992 года "О газете "Известия".

Председатель Конституционного Суда

Российской Федерации В.Д.ЗОРЬКИН

Секретарь Конституционного Суда

Российской Федерации Ю.Д.РУДКИН

10-П