

По делу о проверке конституционности Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 18 декабря 1991 года N 2053-I "О толковании статьи 183 Конституции (Основного Закона) РСФСР"

Постановление · № 5-П · от 19.05.1992 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

ИМЕНЕМ

РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ - РОССИИ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

По делу о проверке конституционности Постановления Верховного

Совета Российской Федерации от 18 декабря 1991 года N 2053-I

"О толковании статьи 183 Конституции (Основного Закона) РСФСР"

19 мая 1992 года, город Москва

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В. Д. Зорькина, заместителя

Председателя Н. В. Витрука, судей Э. М. Аметистова, Н. Т. Ведерникова, Г. А. Гаджиева, А. Л.

Кононова, В. О. Лучина, В. И. Олейника, Н. В. Селезнева, О. И. Тиунова, Б. С. Эбзеева

с участием представителей сторон:

В. Н. Подопригоры - председателя Комитета Верховного Совета Российской Федерации по вопросам межреспубликанских отношений, региональной политике и сотрудничеству, С. Е. Донцова -

кандидата юридических наук - представителей группы народных депутатов Российской Федерации, направивших ходатайство в Конституционный Суд Российской Федерации;

Г. С. Жукова - председателя Комитета Верховного Совета Российской Федерации по вопросам

работы Советов народных депутатов и развитию самоуправления, И. В. Муравьева - заместителя

председателя того же Комитета - представителей Верховного Совета Российской Федерации как стороны, издавшей акт;

руководствуясь статьями 165 и 165-1 Конституции Российской Федерации, статьей 57 Закона Российской Федерации о Конституционном Суде Российской Федерации,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Постановления Верховного Совета Российской Федерации от 18 декабря 1991 года N 2053-I "О толковании статьи 183 Конституции (Основного Закона) РСФСР".

Основанием для рассмотрения Конституционным Судом России данного дела в соответствии с частью первой статьи 58 Закона Российской Федерации о Конституционном Суде Российской Федерации явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствует ли Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 18 декабря 1991 года по своему содержанию и форме Конституции Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела послужило ходатайство группы народных депутатов Российской Федерации о проверке конституционности названного Постановления. В ходатайстве содержится просьба признать Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 18 декабря 1991 года N 2053-I "О толковании статьи 183 Конституции (Основного Закона) РСФСР" неконституционным.

Рассмотрев данное дело, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Законом Российской Федерации от 24 мая 1991 года "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР" в статью 183 Конституции Российской Федерации, определяющую, что столицей России является город Москва, было дополнительно включено следующее положение:

"Статус столицы, структура и компетенция органов власти и управления города Москвы устанавливаются законом РСФСР".

Постановлением Верховного Совета России от 18 декабря 1991 года "О толковании статьи 183 Конституции (Основного Закона) РСФСР" было определено, что компетенция, порядок организации и деятельности органов власти и управления города Москвы регулируются Законом Российской Федерации от 6 июля 1991 года "О местном самоуправлении в РСФСР". Указанные органы, кроме того, дополнительно наделялись полномочиями краевых, областных органов власти и управления в соответствии с Конституцией и законами Российской Федерации в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации. В пункте 2 Постановления также устанавливалось, что "правоотношения, связанные со статусом города Москвы как столицы РСФСР, в том числе взаимные права и обязательства органов государственной власти и управления РСФСР и города Москвы, регулируются отдельным законом РСФСР".

В ходатайстве народных депутатов России отмечалось, что Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 18 декабря 1991 года не соответствует статье 183 Конституции Российской Федерации (в редакции от 24 мая 1991 года). По их мнению, употребление в указанной статье термина "закон" в единственном числе свидетельствует о том, что законодатель одним актом, а именно, законом Российской Федерации, должен закрепить и статус Москвы - столицы, и структуру органов власти и управления Москвы как города. Постановление Верховного Совета России от 18 декабря 1991 года, как полагают авторы ходатайства, напротив, исходит из того, что нет единого статуса Москвы, а есть статус Москвы-города и статус Москвы-столицы.

Законодатель употребляет в Конституции термин "закон" для обозначения акта высшей юридической силы, изданного высшим органом государственной власти, отличающегося от иных правовых актов. Норма статьи 183 Конституции Российской Федерации (в прежней редакции), рассматриваемая в совокупности с другими нормами статей Конституции, не позволяет сделать вывод о том, сколько таких законов в данном случае необходимо иметь - один или несколько. Этот вопрос не решен ни в статье 183 Конституции Российской Федерации в прежней ее редакции, ни в других статьях Конституции в ныне действующей редакции (например, в статьях 3, 33, 34, 36, 40, 44, 50, 52, 56, 61, 67, 67-11, 139, 166, 167, 168, 172).

Однако на четвертом Съезде народных депутатов России при дополнении статьи 183 Конституции Российской Федерации воля законодателя была направлена на то, чтобы урегулирование всего комплекса отношений, связанных со статусом столицы, структурой и компетенцией органов власти и управления города Москвы, осуществлялось в одном законе.

2. В соответствии с пунктом 8 статьи 109 Основного Закона Верховный Совет России вправе толковать законы, в том числе Основной Закон Российской Федерации. Однако по своему содержанию Постановление Верховного Совета России от 18 декабря 1991 года "О толковании статьи 183 Конституции (Основного Закона) РСФСР" не является лишь актом толкования. В нем не дано разъяснение употребляемых в статье 183 Конституции России понятий "статус столицы", "структура органов власти и управления города Москвы", а по существу устанавливаются две новые нормы, касающиеся компетенции, порядка организации и деятельности органов власти и управления Москвы. При этом Постановление Верховного Совета России оперирует иными понятиями, чем законодатель в статье 183 Конституции Российской Федерации: в нем идет речь не о структуре и компетенции органов власти и управления города Москвы, а о "компетенции, порядке организации и деятельности" этих органов.

В Постановлении Верховного Совета Российской Федерации указано на конкретный закон, а именно на Закон Российской Федерации "О местном самоуправлении в РСФСР", которым должна регулироваться компетенция, порядок организации и деятельности органов власти и управления города Москвы, а также указано на необходимость регулирования статуса Москвы как столицы Российской Федерации отдельным законом. Но ни в Конституции Российской Федерации, ни в Законе Российской Федерации "О местном самоуправлении в РСФСР" не содержится указаний на то, что действие данного Закона распространяется на город Москву. Нормоустановительный характер

имеет и положение Постановления Верховного Совета России о наделении органов власти и управления города Москвы полномочиями краевых, областных органов власти и управления. Верховный Совет Российской Федерации вправе устанавливать статус столицы, структуру и компетенцию органов власти и управления города Москвы только в форме закона. Принятие же Верховным Советом России постановления, а не закона противоречит статье 183 Конституции Российской Федерации как в ее прежней, так и в ныне действующей редакции. Своим Постановлением Верховный Совет Российской Федерации фактически внес изменение в Конституцию. Между тем внесение изменений и дополнений в Конституцию относится к исключительному ведению Съезда народных депутатов России.

Таким образом, в Постановлении Верховного Совета Российской Федерации был искажен смысл статьи 183 Конституции России.

3. Изменение статьи 183 Конституции Российской Федерации на шестом Съезде народных депутатов России, предусматривающее, что статус столицы, структура и компетенция органов власти и управления города Москвы устанавливаются законами Российской Федерации, а не одним законом, не опровергает вывода о несоответствии рассматриваемого Постановления Верховного Совета России Конституции Российской Федерации не только в ее прежней, но и в ныне действующей редакции. Сам факт изменения статьи 183 Конституции Российской Федерации на шестом Съезде народных депутатов России является доказательством того, что Верховный Совет Российской Федерации в своем Постановлении от 18 декабря 1991 года вышел за пределы толкования. Новая редакция статьи 183 Конституции Российской Федерации, предусматривающая установление статуса столицы, структуры и компетенции органов власти и управления города Москвы не одним, а рядом законов, не подтверждает позиции Верховного Совета России относительно того, что этот статус и компетенция названных органов определяются, в частности, и Законом Российской Федерации "О местном самоуправлении в РСФСР".

Конституция России в редакции от 21 апреля 1992 года не относит Советы народных депутатов городов Москвы и Санкт-Петербурга к системе местного самоуправления. Они входят в систему представительных органов государственной власти наряду с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономных областей и автономных округов (статья 85 раздела IV "Советы народных депутатов Российской Федерации и порядок избрания", раздел VII "Местное самоуправление в Российской Федерации" Конституции России). Распространение рассматриваемым Постановлением действия Закона Российской Федерации "О местном самоуправлении в РСФСР" на город Москву противоречит этим новым конституционным положениям о разграничении системы представительных органов государственной власти и системы местного самоуправления.

Постановление Верховного Совета России от 18 декабря 1991 года по своему содержанию не соответствует и компетенции федеральных органов государственной власти, закрепленной в редакции Конституции Российской Федерации от 21 апреля 1992 года. Пунктом "г" части первой статьи 72 Основного Закона России к ведению федеральных органов государственной власти отнесено установление общих принципов организации системы органов представительной и исполнительной власти краев, областей, автономных областей, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга. Что касается других вопросов, относящихся к статусу города Москвы, то в соответствии с пунктами "а", "в" и "м" части первой, частями второй и третьей статьи 84-11 Конституции Российской Федерации их решение входит в совместную компетенцию федеральных органов государственной власти и Московского городского Совета народных депутатов.

В сфере совместного ведения федеральные органы государственной власти издают Основы законодательства, в том числе по вопросам установления общих принципов территориального деления и организации местного самоуправления в краях, областях, городах Москве и Санкт-Петербурге. В соответствии с федеральными законами Московский городской Совет народных

депутатов, руководствуясь пунктом "г" части первой статьи 72, пунктами "а", "в" и "м" части первой, частями второй и третьей статьи 84-11 и статьей 84-12 Конституции России, вправе осуществлять в пределах своей компетенции собственное правовое регулирование, принимая Устав города Москвы и другие правовые акты.

В силу пункта 66 раздела VIII Закона Российской Федерации от 21 апреля 1992 года "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики" до принятия предусмотренных статьей 84-11 Конституции России Основ законодательства Российской Федерации по вопросам совместного ведения федеральных органов государственной власти и краевых, областных, Московского и Санкт-Петербургского городских Советов народных депутатов применяются действующие законы Российской Федерации, относящиеся к краевым, областным, Московскому и Санкт-Петербургскому городским Советам народных депутатов, в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации. До принятия законов по указанным вопросам, а также при противоречии действующих законов Конституции краевые, областные, Московский и Санкт-Петербургский городские Советы народных депутатов вправе осуществлять по этим вопросам собственное правовое регулирование (часть третья статьи 84-11 Конституции России).

Таким образом, Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 18 декабря 1991 года N 2053-1 "О толковании статьи 183 Конституции (Основного Закона) РСФСР" не соответствует статье 183 Конституции Российской Федерации в прежней и ныне действующей редакции, а также пункту "г" части первой статьи 72, пунктам "а", "в" и "м" части первой, частям второй и третьей статьи 84-11, статьям 84-12 и 85 Конституции Российской Федерации.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 165 и 165-1 Конституции Российской Федерации, статьей 32, пунктом 2 части первой статьи 57, пунктами 1, 2, 3 и 6 части первой статьи 58, пунктом 2 части первой статьи 64 и частью второй статьи 65 Закона о Конституционном Суде России, Конституционный Суд Российской Федерации постановляет:

Признать Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 18 декабря 1991 года N 2053-1 "О толковании статьи 183 Конституции (Основного Закона) РСФСР" не соответствующим Конституции Российской Федерации.

В соответствии со статьями 49 и 50 Закона Российской Федерации о Конституционном Суде Российской Федерации настоящее Постановление Конституционного Суда Российской Федерации вступает в силу немедленно после его провозглашения, является окончательным и обжалованию не подлежит.

Согласно частям второй и пятой статьи 65 Закона Российской Федерации о Конституционном Суде Российской Федерации с момента провозглашения данного Постановления признаются недействующими положения других нормативных актов, основанных на Постановлении Верховного Совета Российской Федерации от 18 декабря 1991 года N 2053-1 "О толковании статьи 183 Конституции (Основного Закона) РСФСР", а правоотношения, оформившиеся на основании указанного Постановления Верховного Совета Российской Федерации, приводятся к состоянию, существовавшему до его применения.

В соответствии со статьей 84 Закона Российской Федерации о Конституционном Суде Российской Федерации данное Постановление подлежит опубликованию в "Ведомостях Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации" не позднее чем в семидневный срок после его изложения. Постановление должно быть также опубликовано в "Российской газете" и во всех других печатных изданиях, где было опубликовано Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 18 декабря 1991 года N 2053-1 "О толковании статьи 183 Конституции (Основного Закона) РСФСР".

Председатель Конституционного

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда
Российской Федерации

Б. С. ЭБЗЕЕВА

по делу о проверке конституционности постановления

Верховного Совета РСФСР от 18 декабря 1991 года

"О толковании статьи 183 Конституции (Основного
Закона) РСФСР"

1. Рассматривая настоящее дело, Конституционный Суд Российской Федерации стоял перед необходимостью выяснить, вправе ли Верховный Совет Российской Федерации толковать Конституцию Российской Федерации или ее отдельные нормы. При решении этого вопроса следует руководствоваться пунктом 8 части первой статьи 109 Конституции, согласно которому Верховный Совет "дает толкование законов Российской Федерации". Статья 104 Конституции, перечисляя исключительные полномочия Съезда народных депутатов, не предусматривает толкование Основного Закона. Сопоставление этих двух статей позволяет сделать вывод, что под "законами" в статье 109 подразумевается и Конституция, а потому не подлежит сомнению право Верховного Совета принимать акты ее толкования. Следовательно, Верховный Совет Российской Федерации, принимая постановление N 2053-I, действовал в рамках своих конституционных полномочий.

2. Постановление Верховного Совета, конституционность которого подвергается сомнению группой народных депутатов Российской Федерации, содержит два пункта. Их соответствие Основному Закону не может оцениваться однозначно.

Прежде всего, требуется учет временных факторов, связанных с тем, что 16 апреля 1992 года шестым Съездом народных депутатов Российской Федерации был принят, а 21 апреля Президентом Российской Федерации подписан Закон Российской Федерации "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики", которым в статью 183 Конституции было внесено уточнение, имеющее определенное значение для правильного разрешения данного дела (термин "закон" заменен термином "законы"). При решении настоящего дела необходимо также иметь в виду нормы Федеративного договора, подписанного 31 марта 1992 года и включенного шестым Съездом народных депутатов Российской Федерации в федеральную Конституцию.

С учетом изложенного можно говорить о неконституционности на день заседания Конституционного Суда пункта 1 постановления Верховного Совета в части, касающейся следующих положений.

Статья 72 Конституции в редакции от 21 апреля 1992 года устанавливает, что к ведению федеральных органов государственной власти относится "установление общих принципов организации системы органов представительной и исполнительной власти краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга".

Между тем Закон РСФСР "О местном самоуправлении в РСФСР" и другие законодательные акты, которые имеются в виду в постановлении Верховного Совета Российской Федерации, не могут рассматриваться как устанавливающие только общие принципы организации системы органов представительной и исполнительной власти. Напротив, названный Закон детально определяет понятие и систему местного самоуправления, структуру и организационные основы деятельности местных органов власти и управления, экономическую и финансовую основу местного самоуправления, компетенцию местных Советов и местной администрации, предусматривает

территориальное общественное самоуправление населения, гарантии прав местного самоуправления.

Кроме того, этот Закон устанавливает структуру, организационные и иные основы деятельности местных Советов до районного включительно и, следовательно, не может в полной мере распространяться на органы власти и управления города Москвы в качестве субъекта Российской Федерации.

Следует обратить внимание на существование различных правоотношений, возникающих в связи с реализацией представительными и исполнительными органами города Москвы принадлежащих им функций. В процессе реализации этих функций представительные и исполнительные органы города Москвы не могут выходить за рамки Закона о местном самоуправлении, в частности ограничивать по своему усмотрению полномочия нижестоящих органов власти и управления и территориального общественного самоуправления.

Что же касается отношений с федеральными органами законодательной и исполнительной власти, то здесь органы власти и управления города Москвы должны руководствоваться иными законодательными актами. Они действительно обладают полномочиями краевых, областных органов власти и управления в соответствии с Конституцией Российской Федерации и федеральными законами в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации. Данное положение соответствует Федеративному договору (Договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации), предусматривающему наличие у названных субъектов Российской Федерации своих уставов.

Такой вывод базируется на единстве общей системы управления и правовой системы Российской Федерации. Единство государства означает также единство его правового пространства и недопустимость формирования правовых "анклавов", свободных от действия федеральных законов. Статья 84-10 Конституции Российской Федерации устанавливает, что законы Российской Федерации обязательны и имеют одинаковую силу на территории всех краев и областей. Следовательно, признание неконституционным пункта 1 постановления N 2053-I в целом, а не в указанной части, логически ведет к признанию возможности произвольного нарушения субъектами федерации единства правового пространства России, выступающей в качестве единого субъекта государственных и международно-правовых отношений.

3. Статья 183 Конституции ни в прежней, ни в новой редакции не является преградой для установления правового статуса города Москвы несколькими законами. Термин "закон" статьи 183 Конституции Российской Федерации в редакции до 16 апреля 1992 года выступал как родовое обозначение юридического акта, обладающего определенной правовой формой и соответствующей юридической силой, а не отдельного закона, регламентирующего статус Москвы как города и столицы государства. Это вопрос законодательной техники, которому не может придаваться решающее значение при установлении конституционности рассматриваемого акта.

Не является достаточным аргументом для вывода о неконституционности данной части постановления и посылка, что на четвертом Съезде народных депутатов воля законодателя была направлена на то, чтобы регулирование всего комплекса отношений, связанных со статусом столицы, структурой и компетенцией органов власти и управления города Москвы, осуществлялось в одном законе. Даже если согласиться с этим положением, Конституционный Суд, разрешая спор о конституционности, должен руководствоваться волей законодателя, выраженной в новой, действующей редакции статьи 183 Конституции Российской Федерации.

4. Представляется, что пункт 2 рассматриваемого постановления дает адекватное толкование статьи 183 Конституции Российской Федерации в части, касающейся статуса Москвы как столицы Российской Федерации. В соответствии с Конституцией устанавливается, что правоотношения, связанные со столичным статусом Москвы, включая взаимные права и обязательства органов

государственной власти и управления Российской Федерации и города Москвы, регулируются отдельным законом Российской Федерации.

Давая именно такое толкование статьи 183 Конституции, Верховный Совет не установил в своем постановлении новой нормы, а лишь указал на то, что статус столицы и статус города не тождественны. Подобное толкование соответствовало Конституции Российской Федерации как на момент принятия постановления, так и после внесения в нее изменений и дополнений, обусловленных подписанием Федеративного договора и другими обстоятельствами.

При этом для решения вопроса о конституционности пункта 2 постановления не имеет принципиального значения то, что в статье 183 Конституции говорится не о "структуре и компетенции" органов власти и управления города Москвы, а о "компетенции, порядке организации и деятельности" этих органов. Термины "структура" и "порядок организации и деятельности" органов власти и управления обозначают понятия, достаточно близкие по значению, а Верховный Совет в своем акте толкования счел их совпадающими. Разумеется, в этом случае возможны возражения, в том числе с точки зрения соответствия нормам современного русского литературного языка, однако до изменения акта толкования названной статьи Конституции правоприменение должно соответствовать тому видению данной нормы, которое им установлено.

5. Признание рассматриваемого постановления Верховного Совета неконституционным в части, касающейся пункта 2, при отсутствии явно выраженного противоречия Конституции Российской Федерации означает также отказ от возможности "превращения" Конституции, т. е. ее актуализации с учетом объективных потребностей общественного развития. Такой отказ представляется особенно недальновидным в условиях правовой нестабильности и существенных пробелов в регулировании ряда важных сфер общественных отношений.