

По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 года "Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации"

Постановление · № 15-П · от 10.09.1993 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности Указа Президента

Российской Федерации от 15 августа 1992 года

"Об организации управления электроэнергетическим комплексом

Российской Федерации в условиях приватизации"

10 сентября 1993 года, город Москва

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

Д. Рудкина, судей Э. М. Аметистова, Н. Т. Ведерникова, Г. А. Гаджиева, А. Л. Кононова, В. О. Лучина,

Т. Г. Морщаковой, Н. В. Селезнева, О. И. Тиунова, Б. С. Эбзеева,

с участием представителей стороны, направившей ходатайства в Конституционный Суд Российской

Федерации, В. В. Игнатенко председателя Иркутского областного Совета народных депутатов, В. А.

Новикова - председателя Красноярского краевого Совета народных депутатов, Ю. А. Ножикова -

народного депутата Российской Федерации, главы администрации Иркутской области;

представителей Президента Российской Федерации как стороны, издавшей рассматриваемый

нормативный акт, П. П. Мостового - первого заместителя Председателя Государственного комитета

Российской Федерации по управлению государственным имуществом, Ю. К. Шафраника - министра

топлива и энергетики Российской Федерации,

руководствуясь статьей 165-1 Конституции Российской Федерации, пунктом 1 части второй статьи 1,

частью четвертой статьи 41, пунктом 3 части первой статьи 57 Закона о Конституционном Суде

Российской Федерации,

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности Указа Президента Российской

Федерации от 15 августа 1992 года N 923 "Об организации управления электроэнергетическим

комплексом Российской Федерации в условиях приватизации".

Поводом к рассмотрению дела, согласно части четвертой статьи 58 Закона о Конституционном Суде

Российской Федерации, явились ходатайства Иркутского областного Совета народных депутатов,

Красноярского краевого Совета народных депутатов и народных депутатов Российской Федерации

В. М. Спирина, Л. А. Крестьянинова, К. Н. Хаматова, Ю. А. Ножикова, В. Е. Подлужного, В. Ф.

Полещука, Г. С. Кондобаева, В. А. Редькина с требованием признать названный Указ Президента

Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации.

Основанием к рассмотрению дела, согласно статье 165-1 Конституции Российской Федерации, части

первой статьи 58 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, явилась обнаружившаяся

неопределенность в вопросе о том, соответствует ли названный Указ Президента Российской

Федерации Конституции Российской Федерации с точки зрения закрепленного Конституцией и

Федеративным договором разграничения предметов ведения и полномочий между Российской

Федерацией и краями, областями как субъектами Российской Федерации.

Заслушав выступление судьи-докладчика Г. А. Гаджиева, объяснения сторон, показания экспертов,

изучив представленные материалы, 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:

Президентом Российской Федерации 15 августа 1992 года издан Указ N 923 "Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации". Указом в целях обеспечения надежности энергоснабжения народного хозяйства и населения, повышения эффективности функционирования единой энергетической системы Российской Федерации в условиях приватизации государственной собственности поручено Государственному комитету Российской Федерации по управлению государственным имуществом учредить Государственное Российское акционерное общество энергетики и электрификации; внести в качестве вклада в его уставной фонд не менее 49 процентов акций, принадлежащих Российской Федерации в уставном капитале каждого из акционерных обществ, учреждаемых на базе предприятий, объединений, организаций, перечисленных в приложении N 1 к данному Указу, отдельные магистральные линии электропередачи и подстанции согласно приложению N 2, а также гидравлические и электрические станции единичной мощностью 300 мегаватт и выше и государственные электрические станции 1000 мегаватт и выше.

Указанные в приложении N 1 предприятия, входящие в состав производственных, научно-производственных объединений, учреждаются как дочерние акционерные общества этих объединений и трестов.

Среди предприятий, перечисленных в приложении N 1, названы и расположенные на территории Иркутской области Иркутская ГЭС, Братская ГЭС, Усть-Илимская ГЭС, а также расположенные на территории Красноярского края Красноярская ГЭС, Саяно-Шушенская ГЭС, Майинская ГЭС и иные объекты электроэнергетики.

Малый Совет Иркутского областного Совета народных депутатов решением от 16 сентября 1992 года выразил свое несогласие с Указом Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 года N 923, считая, что Указ ущемляет права области как субъекта Российской Федерации. Согласительная комиссия, созданная в этой связи в октябре 1992 года Правительством Российской Федерации и государственными органами Иркутской области, по ряду вопросов акционирования в электроэнергетическом комплексе, в том числе по вопросу о гидроэлектростанциях, согласия не достигла.

10 ноября 1992 года главой администрации Иркутской области было вынесено постановление, предусматривающее акционирование государственных предприятий электроэнергетики на базе Иркутского производственного объединения "Иркутскэнерго", к которым были отнесены и названные выше три гидроэлектростанции, расположенные на территории Иркутской области.

В ходатайствах Иркутского областного Совета народных депутатов, Красноярского краевого Совета народных депутатов и народных депутатов Российской Федерации утверждается, что Указ Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 года N 923 не соответствует статьям 11-1 и 84-11 Конституции Российской Федерации, Федеративному договору (Договору о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации и Протоколу к нему), так как он издан без согласования с органами власти Иркутской области и Красноярского края и существенно нарушает права и интересы области и края как субъектов Российской Федерации в отношении находящихся на их территории объектов электроэнергетики и природных богатств.

В ходатайстве Красноярского краевого Совета народных депутатов, кроме того, ставится вопрос о проверке конституционности постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года N 3020-I "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" на том основании, что пунктом 2 раздела IV приложения N 1 к данному постановлению, вопреки части третьей статьи 11-1 Конституции Российской Федерации, предприятия топливно-энергетического комплекса отнесены исключительно к объектам федеральной собственности.

Конституционный Суд в соответствии с частью восьмой статьи 41 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации признал необходимым рассмотреть в качестве сопутствующего вопрос о проверке конституционности названного постановления Верховного Совета Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации считает, что положения рассматриваемого Указа об акционировании предприятий электроэнергетики не противоречат нормам Конституции и законодательству Российской Федерации о приватизации. Вместе с тем при издании Указа не были обеспечены необходимые условия для выражения субъектами Российской Федерации, в данном случае краем, областью, своего мнения, чем были нарушены их права, закрепленные в Конституции Российской Федерации и Федеративном договоре.

По мнению Конституционного Суда, рассматриваемое дело является прежде всего спором о компетенции, возникшим между государственными органами Иркутской области и Красноярского края, с одной стороны, и федеральными органами исполнительной власти - с другой в связи с изданием Указа Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 года N 923. Этот спор возник из конституционного права субъектов Российской Федерации решать вопросы, отнесенные к сфере совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, сообща с федеральными органами. Речь идет о таком предмете совместного ведения, как разграничение государственной собственности на территории края, области, под которыми имеется в виду прежде всего законодательное и иное нормативно-правовое регулирование порядка отнесения объектов государственной собственности к тем или иным уровням (видам) этой собственности - федеральной, собственности республик, других субъектов Российской Федерации, за исключением тех объектов, которые в соответствии с частью второй статьи 11-1 Конституции Российской Федерации относятся исключительно к федеральной собственности. Именно поэтому в части четвертой статьи 84-11 Конституции Российской Федерации говорится о направлении законопроектов по предметам совместного ведения краям, областям, другим субъектам Российской Федерации.

Статья 84-11 Конституции Российской Федерации и Федеративный договор относят вопросы разграничения государственной собственности на территории края, области к совместному ведению федеральных органов государственной власти и органов государственной власти края, области. Из этого следует, что такое правовое регулирование должно осуществляться на основе достижения баланса интересов Российской Федерации и ее субъектов, в данном случае Иркутской области и Красноярского края.

Норма статьи 84-11 согласуется со статьей 11-1 Конституции Российской Федерации, которая регламентирует основные вопросы государственной собственности в Российской Федерации и предопределяет содержание других статей Конституции, посвященных государственной собственности, управлению ею. Статья 11-1 является исходной материально-правовой базой для определения в соответствующих статьях Конституции предметов ведения и основных полномочий Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в данной сфере отношений.

Часть третья статьи 11-1 Конституции устанавливает, что предприятия топливно-энергетического комплекса могут находиться в государственной собственности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. По смыслу данной нормы возможны различные варианты решения вопроса о принадлежности предприятий топливно-энергетического комплекса. Например, отдельные предприятия могут находиться только в федеральной собственности либо только в собственности субъектов Федерации или некоторых из них и т. д. Не исключается возможность нахождения таких объектов, в том числе гидроэлектростанций, в общей собственности Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, что соответствует Закону РСФСР от 24 декабря 1990 года "О

собственности в РСФСР", согласно которому имущество может принадлежать на праве общей (коллективной) собственности одновременно нескольким лицам. Владение, пользование и распоряжение таким имуществом осуществляются по соглашению всех собственников, а при его отсутствии устанавливаются судом. Следовательно, при выработке решений по этим вопросам необходимо выявление мнения и согласование позиций всех заинтересованных сторон.

При издании рассматриваемого Указа это положение статьи 11-1 Конституции было учтено не в полной мере: Указ относит предприятия топливно-энергетического комплекса исключительно к федеральной собственности Российской Федерации, тогда как часть третья статьи 11-1 допускает возможность нахождения таких предприятий как в федеральной собственности, так и в собственности субъектов Российской Федерации, а также в их общей собственности.

Не в полной мере согласуется Указ и со статьей 72 Конституции, которая относит к ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации лишь федеральную государственную собственность и управлению ею, федеральные энергетические системы.

Рассматриваемый Указ исходил из норм постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года N 3020-I, которым предприятия топливно-энергетического комплекса и предприятия и объекты электроэнергетики (за исключением перечисленных в приложении N 3 к этому постановлению) были отнесены исключительно к федеральной собственности.

Однако названное постановление Верховного Совета, принятое до подписания Федеративного договора, в этой части к моменту издания Указа находилось в противоречии с Федеративным договором и Конституцией Российской Федерации, которыми вопрос о разграничении государственной собственности на территории края, области отнесен к совместному ведению федеральных органов власти Российской Федерации и органов власти краев и областей.

Поэтому Конституционный Суд считает, что пункты 2 и 3 раздела IV приложения N 1 к постановлению Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года N 3020-I в части отнесения предприятий топливно-энергетического комплекса и предприятий и объектов электроэнергетики (за исключением перечисленных в приложении N 3) к объектам исключительно федеральной собственности должны быть признаны не действующими с момента внесения Законом Российской Федерации от 21 апреля 1992 года в Конституцию Российской Федерации изменений и дополнений, вытекающих из Федеративного договора.

Рассматриваемый Указ Президента Российской Федерации издан после подписания Федеративного договора. И хотя Указ не был направлен на разграничение в соответствии с этим Договором государственной собственности, в условиях пробельности законодательства по данному вопросу (в связи с наличием противоречия отдельных норм названного постановления Верховного Совета Российской Федерации Федеративному договору) он может быть истолкован как правовой акт, который, восполнив пробел, произвел такое разграничение. Указ затронул вопросы правового регулирования, отнесенные Федеративным договором и Конституцией к сфере совместного ведения федеральных органов власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые были решены в Указе без обеспечения федеральными органами соответствующих условий для выражения мнения по этим вопросам субъектами Российской Федерации, в данном случае - Иркутской областью и Красноярским краем.

Федеративный договор и пункт "г" части первой статьи 84-11 Конституции, наделившие край, область правом участия совместно с федеральными органами в решении вопросов разграничения государственной собственности на территории края, области, по сути, предоставил и этим субъектам Российской Федерации материальное конституционное полномочие, предусматривающее обязательное выявление и учет их интересов при решении проблем, отнесенных к данной сфере совместного ведения. Игнорирование федеральными органами этого права недопустимо и должно рассматриваться как нарушение Федеративного договора и Конституции Российской Федерации.

С подписанием Федеративного договора процесс выработки правовых норм по вопросам,

отнесенным к совместному ведению федеральных органов власти и органов власти субъектов Российской Федерации, должен носить взаимосогласованный характер и строиться на основе взаимоуважения и взаимной ответственности. Споры между Российской Федерацией и ее субъектами должны разрешаться с обязательным использованием согласительных процедур, как того требует статья VII Федеративного договора. Между тем, как установлено в заседании Конституционного Суда, в данном случае возможности предварительного согласования для разрешения возникшего спора не были использованы: стороны лишь предприняли попытки согласовать отдельные спорные вопросы после издания Указа. Вместо обязательного соблюдения согласительных процедур и выработки взаимоприемлемых решений стороны пошли по пути издания нормативных актов, предусматривающих самостоятельное правовое регулирование.

Однако Конституционный Суд Российской Федерации считает, что в настоящее время не утрачена возможность использования согласительных процедур для разрешения возникшего между сторонами спора.

Конституционный Суд в силу своей юридической природы и полномочий, предоставленных ему Конституцией Российской Федерации и Законом о Конституционном Суде Российской Федерации, не рассматривает споры имущественного характера, в том числе связанные с принадлежностью тех или иных объектов конкретным собственникам. Настоящее Постановление Конституционного Суда не предопределяет решение вопроса о том, в чьей собственности должны находиться гидроэлектростанции и другие объекты топливно-энергетического комплекса, о которых говорится выше. Оно не ставит под сомнение ранее состоявшиеся и не предопределяет возможные последующие решения арбитражных судов по конкретным экономическим спорам. Конституционный Суд лишь обращает внимание сторон на необходимость использования предусмотренных статьей VII Федеративного договора положений об обязательном проведении согласительных процедур для урегулирования возникшего спора на основе обеспечения баланса интересов Российской Федерации и ее субъектов.

На основании изложенного, руководствуясь статьей 165-1 Конституции Российской Федерации, пунктом 7 части первой статьи 58, пунктом 2 части первой и частью второй статьи 64 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации п о с т а н о в и л:

1. Признать пункт I Указа Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 года N 923 "Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации" в части, касающейся внесения в качестве вклада в уставной фонд Государственного Российского акционерного общества энергетики и электрификации гидравлических электрических станций единичной мощностью 300 МВт и выше, государственных районных электрических станций 1000 МВт и выше, находящихся на территории Иркутской области и Красноярского края (пункт 6 Перечня тепловых и гидравлических электростанций и других энергетических объектов), не соответствующим частям второй и третьей статьи 11-1, пункту "г" части первой статьи 84-11 Конституции Российской Федерации, Федеративному договору с точки зрения разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей.

Признать пункты 2 и 3 раздела IV приложения N 1 к постановлению Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года N 3020-I "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" в части отнесения к объектам исключительно федеральной собственности предприятий топливно-энергетического комплекса и предприятий и объектов электроэнергетики не соответствующими частям второй и третьей статьи 11-1, пункту "г" части первой статьи 84-11 Конституции Российской Федерации в редакции от 21

апреля 1992 года и Федеративному договору.

2. Президенту Российской Федерации и органам власти Иркутской области и Красноярского края в соответствии со статьей VII Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации надлежит использовать согласительные процедуры для урегулирования возникшего спора по вопросу, относящемуся к совместному ведению федеральных органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти краев, областей.

3. 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.

4. В соответствии со статьей 55 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации внести представление Съезду народных депутатов Российской Федерации и Верховному Совету Российской Федерации, обратив внимание на невыполнение Верховным Советом Российской Федерации требования статей 66 и 67 Закона Российской Федерации от 21 апреля 1992 года "Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики" о приведении законодательства Российской Федерации в соответствие с названным Законом, на отсутствие механизма реализации Федеративного договора и на наличие противоречий в правовых актах, относящихся к предмету спора по данному делу.

5. 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".

Председатель

Конституционного Суда

Российской Федерации В. Д. Зорькин

Секретарь

Конституционного Суда

Российской Федерации Ю. Д. Рудкин

N 15-П

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда

Российской Федерации

А. Л. КОНОНОВА

по делу о проверке конституционности Указа

Президента Российской Федерации от 15 августа

1992 года "Об организации управления

электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации"

Рассматриваемый Указ Президента Российской Федерации не противоречит Конституции Российской Федерации.

Конституционный Суд, как представляется, исходил из неверной посылки, что данный Указ затрагивает сферу совместной компетенции федеральных органов власти и органов власти Красноярского края и Иркутской области и что Президент в одностороннем порядке, без согласования с субъектами федерации распорядился объектами собственности, которые могли находиться в совместном ведении.

Однако данный Указ Президента не регулирует разграничение государственной собственности на территории края, области и вообще не затрагивает вопросы совместного ведения, перечисленные в

статье 84-11 Конституции Российской Федерации и соответствующих разделах Федеративного договора.

Указ основан, в частности, на постановлении Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года N 3020-I о разграничении государственной собственности, в соответствии с которым предприятия топливно-энергетического комплекса, а также предприятия и объекты электроэнергетики, обеспечивающие жизнедеятельность народного хозяйства России в целом и развитие других отраслей народного хозяйства, отнесены к объектам, находящимся исключительно в федеральной собственности (приложение N 1, раздел IV, пункты 2 и 3). В соответствии с пунктом 66 Закона Российской Федерации от 21 апреля 1992 года об изменениях и дополнениях Конституции указанное постановление Верховного Совета, поскольку не издано иных нормативных актов, предусматривающих регулирование данных отношений, действует и в настоящее время. В части, имеющей отношение к рассматриваемому делу, оно не противоречит Конституции Российской Федерации и Федеративному договору, что подтверждает и позиция Верховного Совета Российской Федерации, который уже после заключения Федеративного договора трижды - 27 января, 21 и 23 июля 1993 года вносил изменения в это постановление, не затрагивающие оспариваемые положения.

Данное постановление, как и Указ Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 года, не противоречит и части третьей статьи 11-1 Конституции Российской Федерации, предусматривающей, что предприятия топливно-энергетического комплекса могут находиться в собственности как Российской Федерации, так и ее субъектов. Постановление от 27 декабря 1991 года также относит исключительно к федеральной собственности не все объекты топливно-энергетического комплекса и электроэнергетики, а лишь "обеспечивающие жизнедеятельность народного хозяйства России в целом и развитие других отраслей народного хозяйства", исключает при этом и соответствующие объекты муниципальной собственности (приложение N 3), что отмечено и в постановлении Конституционного Суда.

Кроме того, статьи 11-1 и 84-11 Конституции Российской Федерации следует рассматривать в совокупности с ее статьей 72, полностью основанной на положениях Федеративного договора и предусматривающей реализацию федеральных полномочий, не требующих процедуры согласования с субъектами Федерации. Так, пункт "е" части первой статьи 72 Конституции Российской Федерации относит к ведению федеральных органов государственной власти федеральную собственность и управление ею, а пункт "и" - федеральные энергетические системы.

Ведение, по нашему мнению, определяет в данном случае исключительную компетенцию федеральных органов государственной власти по правовому регулированию, управлению и распоряжению в отношении указанных объектов.

Как было установлено в судебном заседании, включенные в Перечень Указом Президента Российской Федерации объекты электроэнергетики, находящиеся на территории Иркутской области и Красноярского края, были построены на средства союзного бюджета, входили в систему сначала союзного, а затем федерального подчинения, обеспечивали жизнедеятельность и развитие целых регионов Российской Федерации, выходящих далеко за пределы Иркутской области и Красноярского края, как системообразующие объекты работали в едином режиме и по единому диспетчерскому графику, будучи таким образом неотъемлемой частью единой федеральной электроэнергетической системы. Данное обстоятельство не отрицала и ходатайствующая сторона.

Отнесение федеральных энергетических систем, включая электроэнергетическую, к ведению федеральных органов государственной власти было согласовано со всеми субъектами федерации, включено в Федеративный договор и затем воплощено в статье 72 Конституции Российской Федерации.

Таким образом, Президент Российской Федерации в Указе от 15 августа 1992 года, опираясь на не противоречащее Конституции постановление Верховного Совета, реализовал предоставленные ему

Конституцией и законами Российской Федерации федеральные полномочия, не вторгаясь в вопросы совместного ведения, действовал на основе принципа федерализма и в целях, закрепленных статьей 17 Конституции, - регулирования хозяйственной деятельности, обеспечения развития рыночного механизма, недопущения монополизма.

Указом Президента не были затронуты каким-либо образом и полномочия краевых, областных Советов народных депутатов в области электроэнергетики, установленные статьей 53-1 Закона Российской Федерации "О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации" (в редакции от 23 июля 1993 года).

Более того, как установлено в судебном заседании, Правительство Российской Федерации по доброй воле вступило в переговорный процесс для урегулирования спорных вопросов с Иркутским областным и Красноярским краевым Советами народных депутатов, причем с Красноярским Советом было достигнуто соглашение по всем спорным вопросам, что отражено в решении Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25 мая 1993 года. Частично спор урегулирован и с Иркутским областным Советом. Поэтому не основанным на Конституции и деструктивным для дальнейших соглашений с субъектами федерации следует считать пункт 2 резолютивной части постановления Конституционного Суда, предписывающий Президенту и Правительству Российской Федерации, органам власти Иркутской области и Красноярского края "использовать согласительные процедуры для урегулирования возникшего спора".

Следует отметить также, что имеющий самостоятельное значение вопрос о проверке конституционности постановления Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 года N 3020-I был разрешен с грубыми нарушениями процедуры, предусмотренной Законом о Конституционном Суде Российской Федерации. Данный вопрос не был включен в повестку дня. Сторона, издавшая нормативный акт, Верховный Совет Российской Федерации, не была извещена о рассмотрении дела и, следовательно, лишена возможности участвовать в нем. Таким образом, не были соблюдены общие принципы судопроизводства - гласность, устность разбирательства, состязательность, равенство сторон, право стороны на изложение своей позиции, нарушены часть первая статьи 28, часть первая статьи 29, часть четвертая статьи 33, части первая - четвертая статьи 36, часть седьмая статьи 41, часть седьмая статьи 42 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда
Российской Федерации
Т. Г. МОРЩАКОВОЙ

по делу о проверке конституционности Указа
Президента Российской Федерации от 15 августа
1992 года "Об организации управления

электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации"

1. Правовой основой Указа Президента Российской Федерации от 15 августа 1992 года N 923 "Об организации управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации" являются положения Конституции Российской Федерации и Федеративного договора, определяющие сферу ведения федеральных органов государственной власти. Согласно статье 72 Конституции Российской Федерации и статье I Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга Российской Федерации к ведению федеральных органов власти относятся федеральные программы в области экономического развития, федеральная государственная собственность и управление ею, установление правовых основ единого рынка, федеральные энергетические системы, регулирование и защита прав и свобод

(пункты "в", "д", "е", "ж", "и" части первой статьи 72 Конституции Российской Федерации). Указ Президента Российской Федерации направлен на организацию управления федеральным электроэнергетическим комплексом, обеспечение функционирования Единой энергетической системы Российской Федерации, правовое регулирование единого рынка электрической и тепловой энергии, а также на реализацию Государственной (федеральной) программы приватизации, регулирование гарантий экономических прав и интересов граждан и участников хозяйственной деятельности в области электроэнергетики на всей территории Российской Федерации, то есть реализует федеральные полномочия.

2. Конституционный Суд в своем постановлении по делу признал отдельные положения данного Указа не соответствующими Конституции Российской Федерации, опираясь на часть третью ее статьи 11-1 согласно которой предприятия топливно-энергетического комплекса могут находиться в государственной собственности не только Российской Федерации, но и ее субъектов. Однако в соответствии с частью второй статьи 11-1 и статьей 72 Конституции это возможно только в отношении таких государственных предприятий, которые не находятся в государственной собственности Российской Федерации и не относятся к сфере ведения федеральных органов государственной власти. Объекты, входящие в федеральные энергетические системы, относятся к сфере ведения Федерации; ее исключительной прерогативой является также регулирование приватизации любых предприятий, осуществляемое на основе федерального законодательства.

3. Все полномочия в сфере, отнесенной к ведению Российской Федерации, реализуемые путем законодательного регулирования или исполнительно-распорядительной деятельности, осуществляются федеральными органами государственной власти самостоятельно, без согласования с субъектами Федерации. Это вытекает из существа закрепленной в Конституции и Федеративном договоре федеральной компетенции, которая распространяется на всю территорию Российской Федерации и затрагивает интересы всех без исключения ее субъектов. Иной подход вообще лишил бы смысла отграничение федеральной компетенции от сферы совместного ведения Федерации и ее субъектов. В частности, не может зависеть от согласования с каким-либо субъектом Федерации определение комплекса энергетических объектов, относящихся к федеральным энергетическим системам. Это область федеральных полномочий.

При реализации федеральных полномочий должны обеспечиваться равенство прав и учет интересов всех субъектов Федерации. В постановлении Конституционного Суда по данному делу содержится утверждение об обязательности согласования решенных в Указе вопросов, связанных с отнесением к федеральной энергетической системе объектов энергетики Иркутской области и Красноярского края, с названными субъектами Федерации. Однако это не соответствует равному конституционному статусу субъектов Российской Федерации, может способствовать ущемлению интересов других субъектов Федерации и созданию объективных условий для конфликтов между ними, препятствует осуществлению полномочий федеральных органов государственной власти. Участие субъектов Федерации в осуществлении этих полномочий не является обязательным и возможно лишь в пределах и формах, установленных Конституцией Российской Федерации (часть вторая статьи 72).

4. Содержащиеся в рассматриваемом Указе Президента предписания по реорганизации управления Единой энергетической системой Российской Федерации и установлению ограничений на приватизацию объектов энергетики не выходят за пределы компетенции федеральных органов власти. Указ соответствует федеральному законодательству, в частности Закону РСФСР от 3 июля 1991 года "О приватизации государственных и муниципальных предприятий в РСФСР" в редакции от 5 июня 1992 года. Изменения и дополнения в этот Закон внесены после подписания Федеративного договора в соответствии с процедурой, установленной для принятия законов в сфере ведения Российской Федерации. Закон регулирует правила приватизации для всех государственных предприятий, как отнесенных к федеральной собственности или к собственности субъектов Федерации, так и тех, в отношении которых разграничение государственной собственности не было

проведено. Последние подлежат приватизации как собственность Российской Федерации (часть третья статьи 4 Закона).

Данный Закон не подвергается сомнению с точки зрения его соответствия Федеративному договору. Указ N 923 был издан на основе и в развитие этого Закона в целях обеспечения управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации в условиях приватизации. Объекты энергетики, отнесенные Указом к федеральной энергетической системе, не были предметом разграничения собственности между Российской Федерацией и ее субъектами, что согласно Закону не является препятствием для установления порядка их приватизации.

В Указе регламентируются условия, ограничивающие приватизацию, в частности определяется, какие объекты в энергетическом комплексе в изъятие из общих правил приватизации должны остаться в массиве государственной собственности (пункты 1, 3 Указа). Из Закона о приватизации вытекает, что ограничения на приватизацию могут вводиться Российской Федерацией на основе закона или решения Правительства Российской Федерации. Президент как глава исполнительной власти также вправе ввести такие ограничения. В то же время установленные ограничения на приватизацию не могут быть аннулированы субъектами федерации при проведении приватизации на их территории. Согласно части пятой статьи 3 и части второй статьи 14 Закона о приватизации они вправе лишь ввести дополнительные ограничения на приватизацию в пределах и порядке, предусмотренных Государственной программой приватизации, то есть в строго очерченных федеральным законодательством случаях. Таким образом, субъекты федерации не обладают полномочиями, позволяющими им влиять на федеральное регулирование ограничений при приватизации.

Следовательно, и по этому основанию рассматриваемый Указ Президента Российской Федерации, определяющий допустимые пределы приватизации, то есть перехода государственной собственности в частную, не требовал какого-либо дополнительного согласования с субъектами федерации и мог быть принят в соответствии с процедурой, установленной для осуществления полномочий федеральных органов государственной власти в сфере ведения федерации.

5. Участие субъектов федерации, в частности краев и областей, в осуществлении федеральных полномочий в области энергетики обеспечивается статьей 53-1 Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 года "О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации" в редакции от 23 июля 1993 года. Согласно данной статье краевая, областная администрация: 1) разрабатывает предложения по целевым программам развития электроэнергетики, принимаемым федеральными органами государственной власти Российской Федерации и Российским акционерным обществом энергетики и электрификации и затрагивающим интересы края, области; 2) рассматривает предложения о размещении и расширении, предприятий и объектов электроэнергетики любой формы собственности, деятельность которых имеет краевое, областное значение, и принимает решения по этим предложениям; 3) регулирует в соответствии с порядком, установленным Правительством Российской Федерации, тарифы на электро- и теплоэнергию, отпускаемую потребителям края, области энергоснабжающими организациями, зарегистрированными в крае, области независимо от формы собственности; 4) утверждает перечень не подлежащих приватизации объектов электроснабжения городов и районов в соответствии с Государственной программой приватизации государственных и муниципальных предприятий. Кроме того, возможно непосредственное участие субъектов Российской Федерации в осуществлении федеральных полномочий на основе их делегирования по соглашению между федеральными органами государственной власти и органами власти республик, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, автономной области, автономных округов (часть первая статьи 81-3, часть первая статьи 84-3, часть первая статьи 84-12 Конституции Российской Федерации).

Указ Президента Российской Федерации N 923 не препятствует таким соглашениям в области управления электроэнергетическим комплексом Российской Федерации, включая управление

государственным имуществом.

6. Указ Президента Российской Федерации N 923 не может рассматриваться в качестве акта приватизации конкретных имущественных объектов. Такие акты в отношении объектов энергетики принимаются в соответствии с Законом о приватизации и Государственной программой приватизации государственных и муниципальных предприятий в Российской Федерации на 1992 год. При этом требуется соблюдение условий, установленных Указом.

Рассматривая ходатайство о проверке конституционности данного Указа, Конституционный Суд согласно части пятой статьи 32 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации должен иметь в виду как буквальный смысл проверяемого акта, так и смысл, придаваемый ему сложившейся практикой его применения. В Конституционный Суд представлены документы, подтверждающие, что акционирование предприятий топливно-энергетического комплекса проводится на основе согласованных решений учрежденного в соответствии с Указом Российского акционерного общества энергетики и электрификации и правительств или органов по управлению государственным имуществом субъектов федерации. Это служит обеспечению их участия в управлении энергетикой и защите их интересов при приватизации предприятий топливно-энергетического комплекса.

В ходе реализации данного Указа возможно также совместное с субъектами федерации решение вопросов о разграничении собственности. При этом в спорных ситуациях должны применяться согласительные процедуры, предусмотренные Федеративным договором, а споры о приватизации согласно Закону о приватизации подлежат рассмотрению судами общей юрисдикции или арбитражными судами (часть четвертая статьи 4 в редакции от 5 июня 1992 года).

На основании изложенного Указ Президента Российской Федерации N 923 следует признать соответствующим Конституции Российской Федерации, так как он регламентирует отношения в сфере ведения федеральных органов государственной власти и при этом не исключает привлечения субъектов федерации к осуществлению федеральных полномочий в пределах и формах, установленных Конституцией и федеральными законами, и не препятствует реализации полномочий субъектов федерации в области их совместного с федеральными органами государственной власти ведения.
