

По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации

Постановление · № 1-П · от 27.01.2004 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи

251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского

процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации

город Москва 27 января 2004 года

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

М.В.Баглая, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева,

М.И.Клеандрова, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, В.О.Лучина, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева,

А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием полномочного представителя Правительства Российской Федерации в Конституционном

Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского, полномочного представителя Совета Федерации в

Конституционном Суде Российской Федерации Ю.А.Шарандина, полномочного представителя

Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А.Митюкова,

руководствуясь статьей 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации, подпунктом "а"

пункта 1 части первой, частями третьей и четвертой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36,

74, 84, 85 и 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской

Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений пункта

2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей

статьи 253 ГПК Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Правительства Российской Федерации, в котором

оспаривается конституционность указанных положений Гражданского процессуального кодекса

Российской Федерации в части, закрепляющей полномочия Верховного Суда Российской Федерации

рассматривать и разрешать дела об оспаривании нормативных правовых актов Правительства

Российской Федерации. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся

неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации

оспариваемые заявителем законоположения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г.Стрекозова, объяснения представителей сторон,

выступления приглашенного в заседание представителя от Генерального прокурора Российской

Федерации - С.Г.Кехлерова, исследовав представленные документы и иные материалы,

Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. В соответствии с Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации Верховный Суд

Российской Федерации рассматривает в качестве суда первой инстанции гражданские дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента Российской Федерации, нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и нормативных правовых актов иных федеральных органов государственной власти, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций (пункт 2 части первой статьи 27);

гражданин, организация, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, а также прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части (часть первая статьи 251);

с заявлением о признании нормативного правового акта противоречащим закону полностью или в части в суд вправе обратиться Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, глава муниципального образования, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом нарушена их компетенция (часть вторая статьи 251);

заявления об оспаривании нормативных правовых актов подаются по подсудности, установленной статьями 24, 26 и 27 данного Кодекса (часть четвертая статьи 251);

установив, что оспариваемый нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющим большую юридическую силу, суд признает нормативный правовой акт недействующим полностью или в части со дня его принятия или иного указанного судом времени (часть вторая статьи 253);

решение суда о признании нормативного правового акта или его части недействующими вступает в законную силу по правилам, предусмотренным статьей 209 данного Кодекса, и влечет за собой утрату силы этого нормативного правового акта или его части, а также других нормативных правовых актов, основанных на признанном недействующим нормативном правовом акте или воспроизводящих его содержание (часть третья статьи 253).

По мнению Правительства Российской Федерации, названные положения Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в той части, в какой они наделяют Верховный Суд Российской Федерации полномочием рассматривать дела об оспаривании нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и выносить решения о признании таких актов противоречащими федеральному закону и утрачивающими юридическую силу со дня их принятия, противоречат статьям 10, 15, 76, 118, 120, 125 и 126 Конституции Российской Федерации.

Не отрицая саму возможность проверки нормативных актов Правительства Российской Федерации судом общей юрисдикции на основании статьи 120 Конституции Российской Федерации, заявитель, однако, считает, что проверка таких актов на предмет их соответствия федеральному закону в случаях, когда Правительство Российской Федерации обязано осуществить соответствующее правовое регулирование в силу прямого предписания закона, по существу, означает их оценку с точки зрения установленных Конституцией Российской Федерации разделения властей и разграничения компетенции между федеральными органами законодательной и исполнительной власти, которая может быть осуществлена только Конституционным Судом Российской Федерации; такого рода акты могут утратить силу по судебному решению лишь в результате признания их неконституционными в процедуре конституционного судопроизводства.

Кроме того, по мнению заявителя, полномочия судов общей юрисдикции, в том числе по рассмотрению дел о проверке нормативных правовых актов, должны - в силу статьи 128 и раздела второго "Заключительные и переходные положения" Конституции Российской Федерации - регулироваться федеральным конституционным законом; оспариваемые же положения содержатся

в федеральном законе, каковым является Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации, а следовательно, не соответствуют Конституции Российской Федерации по форме нормативного акта.

Таким образом, в настоящем деле Конституционный Суд Российской Федерации в силу требований части третьей статьи 74 и статьи 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" проверяет, соответствуют ли Конституции Российской Федерации взаимосвязанные положения пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 ГПК Российской Федерации - в той части, в какой они наделяют Верховный Суд Российской Федерации полномочиями рассматривать дела об оспаривании нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации и признавать такие акты противоречащими федеральному закону и недействующими со дня принятия или иного указанного судом времени, что влечет утрату ими силы, - с точки зрения установленных Конституцией Российской Федерации разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную и разграничения компетенции между федеральными органами государственной власти, а также по форме нормативного акта.

2. Конституционно-правовой смысл оспариваемых положений выявляется с учетом их взаимосвязи с другими предписаниями Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, а также иных законодательных актов, которые устанавливают полномочия судов различной юрисдикции по рассмотрению дел об оспаривании нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации.

Федеральный конституционный закон "О Правительстве Российской Федерации", закрепляя в статье 23, что акты Правительства Российской Федерации (в том числе, следовательно, нормативные акты) могут быть обжалованы в суд, не определяет ни подведомственность таких дел судам той или иной юрисдикции, ни предметную и инстанционную подсудность, - соответствующее регулирование осуществляется законодательством о судах и судопроизводстве.

Согласно Федеральному конституционному закону "Об арбитражных судах в Российской Федерации" (подпункт 1 пункта 1 статьи 10) и Арбитражному процессуальному кодексу Российской Федерации (часть 2 статьи 34) Высший Арбитражный Суд Российской Федерации рассматривает в качестве суда первой инстанции дела об оспаривании как ненормативных, так и нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Федеральным конституционным законом "О военных судах Российской Федерации" установлено полномочие Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации рассматривать дела об оспаривании нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, касающихся прав, свобод и охраняемых законом интересов военнослужащих, граждан, проходящих военные сборы (пункт 1 части 3 статьи 9).

В соответствии с Гражданским процессуальным кодексом Российской Федерации Верховный Суд Российской Федерации рассматривает в качестве суда первой инстанции гражданские дела об оспаривании ненормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, а также его нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций (пункты 1 и 2 статьи 27); при этом не подлежат рассмотрению в суде в порядке, предусмотренном главой 24 данного Кодекса, регламентирующей производство по делам о признании недействующими нормативных правовых актов, заявления об оспаривании нормативных правовых актов, проверка конституционности которых отнесена к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации (часть третья статьи 251).

Как следует из статьи 125 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 118, 120, 126 и 128 и из конкретизирующих их подпункта "а" пункта 1 части первой статьи 3, статьи 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", статей

18, 19 и 23 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", полномочие по разрешению дел о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, нормативных актов Правительства Российской Федерации, конституций республик, уставов, а также законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации, изданных по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации и совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, принадлежит только Конституционному Суду Российской Федерации, который как федеральный судебный орган конституционного контроля осуществляет судебную власть посредством конституционного судопроизводства; суды общей юрисдикции и арбитражные суды не могут признавать названные акты не соответствующими Конституции Российской Федерации и потому утрачивающими юридическую силу; рассмотрение судом общей юрисдикции или арбитражным судом дел о проверке указанных в статье 125 (пункты "а" и "б" части 2 и часть 4) нормативных актов уровня ниже федерального закона (в том числе, следовательно, постановлений Правительства Российской Федерации), в результате которого такой нормативный акт может быть признан противоречащим федеральному закону, не исключает последующей их проверки в порядке конституционного судопроизводства.

Приведенные правовые позиции выражены Конституционным Судом Российской Федерации в сохраняющих свою силу постановлениях от 16 июня 1998 года по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации, от 11 апреля 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 1, 21 и 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", от 18 июля 2003 года по делу о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации".

Таким образом, взаимосвязанные положения статей 27, 251 и 253 ГПК Российской Федерации в системе действующего правового регулирования - в его конституционно-правовом истолковании - означают, что Верховный Суд Российской Федерации рассматривает дела об оспаривании нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, лишь если при этом не затрагивается вопрос об их конституционности или о конституционности федерального закона, на котором они основаны, и, кроме того, если соответствующие дела неподведомственны арбитражным судам.

3. Конституция Российской Федерации закрепляет в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации осуществление государственной власти на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную, а также самостоятельность органов государственной власти (статья 10) и предусматривает, что исполнительную власть Российской Федерации осуществляет Правительство Российской Федерации (статья 110, часть 1). В этом качестве Правительство Российской Федерации непосредственно Конституцией Российской Федерации наделено рядом полномочий: оно обеспечивает проведение в Российской Федерации единой внутренней политики по различным направлениям, осуществляет меры по обеспечению законности, прав и свобод граждан, охране собственности и общественного порядка, борьбе с преступностью, а также по обеспечению обороны страны, государственной безопасности, реализации внешней политики Российской Федерации (статья 114, пункты "а" - "е" части 1). Кроме того, в соответствии со статьей 114 (пункт "ж" части 1) Конституции Российской Федерации Правительство Российской Федерации осуществляет иные полномочия, возложенные на него Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации. На основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов, нормативных указов Президента Российской Федерации Правительство Российской

Федерации издает постановления и распоряжения, обязательные к исполнению в Российской Федерации, и обеспечивает их исполнение (статья 115, часть 1).

Поскольку в силу статьи 125 (пункт "а" части 2) Конституции Российской Федерации проверка конституционности нормативных актов Правительства Российской Федерации возложена на Конституционный Суд Российской Федерации, он правомочен проверять такие акты и на предмет их соответствия положениям статей 15 (часть 1), 114 и 115 Конституции Российской Федерации, в том числе требованию о том, что нормативные акты Правительства Российской Федерации не должны противоречить Конституции Российской Федерации, федеральным законам и указам Президента Российской Федерации. Из указанных положений Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 118, 126, 127 и 128 вытекает, что в случаях, когда проверка соответствия нормативного акта Правительства Российской Федерации федеральному закону невозможна без установления соответствия этих актов Конституции Российской Федерации, в частности с точки зрения закрепленных ею разделения властей и разграничения компетенции между федеральными органами законодательной и исполнительной власти, Верховный Суд Российской Федерации не вправе разрешить дело об оспаривании нормативного акта Правительства Российской Федерации в порядке статьи 27 ГПК Российской Федерации. Иное фактически означало бы оценку нормативного акта судом общей юрисдикции и на предмет его соответствия Конституции Российской Федерации, а не только федеральному закону, что недопустимо.

Если нормативный акт Правительства Российской Федерации принят во исполнение полномочия, возложенного на него непосредственно федеральным законом, по вопросу, не получившему содержательной регламентации в этом законе, и именно на основании такого уполномочия Правительство Российской Федерации непосредственно осуществляет правовое регулирование соответствующих общественных отношений (так называемое делегированное регулирование), судебная проверка нормативного акта Правительства Российской Федерации невозможна без установления соответствия такого акта и (или) самого федерального закона Конституции Российской Федерации с точки зрения установленных ею разделения властей и разграничения компетенции между федеральными органами законодательной и исполнительной власти. Поскольку в данном случае возникает вопрос не просто о законности нормативного акта Правительства Российской Федерации, а именно о его конституционности, судебная проверка данного акта может быть осуществлена только в порядке конституционного судопроизводства, а потому производство по делу в Верховном Суде Российской Федерации подлежит прекращению.

Это не означает, что тем самым ограничивается гарантированное каждому право на судебную защиту (статья 46 Конституции Российской Федерации): прежде всего, существует возможность обжаловать в суде решения и действия (бездействие), основанные на нормативном акте Правительства Российской Федерации, нарушающем права и свободы заявителя и не соответствующем федеральному закону; кроме того, суд, принимая решение в соответствии с законом, как того требует статья 120 Конституции Российской Федерации, вправе признавать решения и действия (бездействие) органов публичной власти и должностных лиц незаконными (статья 5 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", глава 25 ГПК Российской Федерации, Закон Российской Федерации "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан").

Прекращение в указанных случаях производства по делу об оспаривании нормативного правового акта Правительства Российской Федерации не является препятствием для использования Верховным Судом Российской Федерации правомочия обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности как самого акта Правительства Российской Федерации, так и соответствующего федерального закона в порядке статьи 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации и статьи 84 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Если же при рассмотрении заявления об оспаривании нормативного акта Правительства Российской Федерации Верховный Суд Российской Федерации придет к выводу о неконституционности федерального закона, на соответствие которому проверяется акт Правительства Российской Федерации, он приостанавливает производство по делу и обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности данного федерального закона в порядке статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и статьи 101 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Как следует из статей 118, 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации и правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, производство в Верховном Суде Российской Федерации по заявлению об оспаривании нормативного акта Правительства Российской Федерации должно быть приостановлено также в случаях, когда управомоченные субъекты обращаются в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке нормативного акта Правительства Российской Федерации или федерального закона, на котором он основан, в порядке конституционного судопроизводства.

В случае если правовое регулирование прав и свобод человека и гражданина осуществляется не непосредственно федеральным законом, а постановлением Правительства Российской Федерации, причем именно в силу прямого предписания данного закона, на основании и во исполнение которого оно издано и который оно конкретизирует, тем самым предопределяя практику его исполнения, проверка конституционности такого закона, выявление его конституционно-правового смысла не могут быть осуществлены без учета смысла, приданного ему актом Правительства Российской Федерации. При этом Конституционным Судом Российской Федерации разрешается вопрос о соответствии Конституции Российской Федерации как самого закона, так и постановления Правительства Российской Федерации, без применения которого невозможно и применение закона. Следовательно, если имеет место прямая нормативная связь постановления Правительства Российской Федерации с федеральным законом и если эти акты применены или подлежат применению в конкретном деле в неразрывном единстве, Конституционный Суд Российской Федерации в силу статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, статей 96, 97, 101 и 103 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" может признать допустимыми запрос суда в связи с рассматриваемым им конкретным делом и жалобу гражданина на нарушение конституционных прав и свобод, в которых оспаривается конституционность как федерального закона, так и нормативного акта Правительства Российской Федерации.

Таким образом, взаимосвязанные положения пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 ГПК Российской Федерации в части, наделяющей Верховный Суд Российской Федерации полномочием рассматривать дела об оспаривании нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, не предполагают разрешение судом общей юрисдикции таких дел в случаях, когда нормативный правовой акт Правительства Российской Федерации принят при осуществлении полномочия, возложенного на него непосредственно федеральным законом по вопросам, не получившим содержательной регламентации в данном законе, и именно на основании этого уполномочия Правительство Российской Федерации непосредственно осуществляет правовое регулирование соответствующих общественных отношений, а также когда управомоченные субъекты обращаются в Конституционный Суд Российской Федерации с требованием о проверке конституционности того же нормативного акта Правительства Российской Федерации и (или) федерального закона, на котором он основан.

В указанных случаях судебная проверка нормативного акта Правительства Российской Федерации - поскольку она фактически невозможна без установления его соответствия Конституции Российской Федерации как по содержанию норм, так и с точки зрения разделения властей и разграничения компетенции между федеральными органами законодательной и исполнительной власти, - может

иметь место только в порядке конституционного судопроизводства.

Такое истолкование соответствует конституционно-правовому смыслу оспариваемых норм в системе действующего правового регулирования.

4. В иных случаях, т. е. когда вопрос о конституционности оспариваемых нормативных актов Правительства Российской Федерации не возникает, их проверка может быть осуществлена Верховным Судом Российской Федерации в порядке производства по делам о признании таких актов противоречащими федеральному закону.

Решение суда общей юрисдикции о том, что нормативный акт Правительства Российской Федерации противоречит федеральному закону и является недействующим, не только не препятствует соответствующим органам государственной власти в порядке статьи 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации и статей 84 и 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности как федерального закона, так и нормативного акта Правительства Российской Федерации, но и, напротив, обосновывает допустимость обращения в Конституционный Суд Российской Федерации, если заявитель вопреки указанному решению считает нормативный акт Правительства Российской Федерации подлежащим действию. При этом Конституционный Суд Российской Федерации выступает в качестве судебной инстанции, окончательно разрешающей такие публично-правовые споры.

Согласно правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации (постановления от 16 июня 1998 года, от 11 апреля 2000 года, от 18 июля 2003 года, определения от 5 ноября 1998 года, от 8 февраля 2001 года, от 19 апреля 2001 года), а также исходя из предписаний частей второй, четвертой и пятой статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Верховный Суд Российской Федерации вправе по инициативе уполномоченных государственных органов подтверждать недействительность, т. е. утрату юридической силы, положений нормативных актов Правительства Российской Федерации, если они аналогичны по содержанию нормам других актов, ранее признанных Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации и потому недействительными, а также если они основаны на ранее признанных Конституционным Судом Российской Федерации неконституционными положениях федерального закона либо воспроизводят их. Данное правомочие Верховного Суда Российской Федерации служит обеспечению исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку признанные противоречащими Конституции Российской Федерации в порядке конституционного судопроизводства положения не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами, а аналогичные им предписания должны быть лишены юридической силы в установленном законом порядке.

Правом подтверждать аналогичность положений нормативных актов Правительства Российской Федерации нормам, ранее признанным противоречащими Конституции Российской Федерации и федеральным законам, обладает, однако, не только Верховный Суд Российской Федерации, но и сам Конституционный Суд Российской Федерации. Правительство Российской Федерации, не согласное с решением Верховного Суда Российской Федерации, может поставить перед Конституционным Судом Российской Федерации вопрос о том, является ли соответствующая норма его постановления аналогичной по содержанию той норме, которая была признана Конституционным Судом Российской Федерации противоречащей Конституции Российской Федерации. Если же Правительство Российской Федерации не обращается в Конституционный Суд Российской Федерации с такого рода заявлением, оно обязано устранить из своих нормативных актов положения, признанные судом общей юрисдикции аналогичными по своему содержанию положениям, лишенным юридической силы на основании решения Конституционного Суда Российской Федерации.

5. Дела, возникающие из публичных правоотношений, в том числе о проверке законности нормативных правовых актов - вне связи с рассмотрением дел об оспаривании вынесенных на основе

таких актов правоприменительных решений органов публичной власти и должностных лиц, - как следует из статей 71 (пункт "о"), 72 (пункт "к" части 1), 118 (часть 2), 120, 126 и 127 Конституции Российской Федерации, являются по своей природе не гражданско-правовыми, а административными делами и должны рассматриваться в порядке и по правилам административного судопроизводства.

Поэтому в ходе осуществления судебной реформы Федеральному Собранию надлежит привести правовое регулирование, обеспечивающее судебную проверку нормативных правовых актов, в соответствие с требованиями Конституции Российской Федерации о рассмотрении административных дел в порядке административного судопроизводства и с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в том числе в настоящем Постановлении.

6. По смыслу статьи 125 Конституции Российской Федерации и правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в постановлениях от 16 июня 1998 года, от 11 апреля 2000 года и от 18 июля 2003 года, а также в настоящем Постановлении, решение Верховного Суда Российской Федерации, которым нормативный акт Правительства Российской Федерации (если его проверка судом общей юрисдикции допустима) признан противоречащим федеральному закону, не является подтверждением недействительности нормативного акта Правительства Российской Федерации, его отмены самим судом, тем более лишения его юридической силы с момента издания, а означает лишь признание его недействующим и, следовательно, с момента вступления решения суда в силу не подлежащим применению. Иное не согласуется с конституционным полномочием перечисленных в статье 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации органов и лиц обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с требованием о подтверждении конституционности нормативных актов уровня ниже федерального закона как принятых в соответствии с установленным Конституцией Российской Федерации разграничением компетенции между федеральными органами государственной власти.

Содержащееся в частях второй и третьей статьи 253 ГПК Российской Федерации регулирование, согласно которому признание нормативного правового акта противоречащим федеральному закону влечет за собой утрату силы этого нормативного правового акта или его части, притом со дня его принятия, в части, касающейся нормативных правовых актов (в том числе нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации), проверка конституционности которых статьей 125 Конституции Российской Федерации отнесена к полномочиям Конституционного Суда Российской Федерации, несовместимо с официальным толкованием статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации, данным Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 16 июня 1998 года, и является таким же, как ранее признанное им в Постановлении от 11 апреля 2000 года не соответствующим Конституции Российской Федерации.

Между тем согласно основанному на статье 125 (часть 5) Конституции Российской Федерации предписанию статьи 106 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" толкование Конституции Российской Федерации, данное Конституционным Судом Российской Федерации, является официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти; по смыслу статьи 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации и частей второй и третьей статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", юридическая сила постановлений Конституционного Суда Российской Федерации не может быть преодолена повторным принятием норм, которые были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, неконституционность этих норм не требует подтверждения, они не имеют юридической силы с момента принятия и не подлежат применению.

Таким образом, части вторая и третья статьи 253 ГПК Российской Федерации в части, регулирующей последствия признания недействующими нормативных актов (в том числе нормативных актов

Правительства Российской Федерации), которые согласно статье 125 Конституции Российской Федерации могут быть проверены в процедуре конституционного судопроизводства, не имеют юридической силы с момента принятия и не подлежат применению.

7. Правительство Российской Федерации оспаривает конституционность положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 ГПК Российской Федерации на том основании, что соответствующие полномочия судов общей юрисдикции, в том числе Верховного Суда Российской Федерации, вопреки требованиям статьи 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации определены не федеральным конституционным законом, а федеральным законом.

Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно обращался к вопросу об установлении полномочий судов. В ряде постановлений, в том числе от 16 июня 1998 года и от 11 апреля 2000 года, им выражена следующая правовая позиция.

Конституция Российской Федерации не исключает право законодателя специально предусмотреть осуществление судами общей юрисдикции и арбитражными судами в порядке административного судопроизводства - вне связи с рассмотрением другого конкретного дела - полномочий по проверке соответствия перечисленных в статье 125 (пункты "а" и "б" части 2) нормативных актов уровня ниже федерального закона иному, имеющему большую юридическую силу, акту, кроме Конституции Российской Федерации, однако признание их недействующими невозможно вне четкой регламентации принятия таких решений. При этом соответствующие полномочия должны закрепляться в федеральном конституционном законе, которым определялись бы виды нормативных актов, подлежащих проверке судами, предметная, территориальная и инстанционная подсудность дел, субъекты, уполномоченные обращаться в суд с ходатайством о проверке законности актов, правила, обеспечивающие юридическую силу судебных решений как обязательных для правоприменителей по всем другим делам; если же полномочие суда основано на законе, принятом до вступления в силу Конституции Российской Федерации, оно не может быть аннулировано лишь по той причине, что отсутствует (не принят) соответствующий федеральный конституционный закон. Принятый в 2002 году Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации является федеральным законом. Следовательно, закрепив полномочия Верховного Суда Российской Федерации по рассмотрению дел об оспаривании нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации в федеральном законе (лишь соответствующее полномочие Военной коллегии Верховного Суда Российской Федерации предусмотрено Федеральным конституционным законом "О военных судах Российской Федерации"), законодатель не выполнил требование статьи 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации, а также вступил в противоречие с постановлениями Конституционного Суда Российской Федерации, сохраняющими свою силу. Вместе с тем необходимо учесть, что признание пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 ГПК Российской Федерации - в части, определяющей полномочия Верховного Суда Российской Федерации по рассмотрению дел об оспаривании нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, - не соответствующими Конституции Российской Федерации по форме акта, в котором установлены эти полномочия, предопределило бы и признание неконституционности по тому же основанию указанных положений, закрепляющих в целом полномочия судов общей юрисдикции разрешать дела об оспаривании нормативных правовых актов, а также других положений данного Кодекса, касающихся полномочий судов общей юрисдикции, что привело бы к существенному ограничению деятельности судов по осуществлению правосудия и дало бы возможность поставить под сомнение конституционность других принятых после вступления в силу Конституции Российской Федерации федеральных законов, устанавливающих полномочия судов. Такой результат противоречил бы целям конституционного судопроизводства.

Поэтому Конституционный Суд Российской Федерации в настоящем деле воздерживается от

признания положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 ГПК Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации по форме правового акта, однако обращает внимание Федерального Собрания на то, что принятие федерального конституционного закона о полномочиях судов общей юрисдикции неоправданно затянулось.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать взаимосвязанные положения пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 ГПК Российской Федерации - в части, наделяющей Верховный Суд Российской Федерации полномочием рассматривать и разрешать дела о признании недействующими нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку эти положения - по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего нормативного регулирования - не предполагают разрешение Верховным Судом Российской Федерации дел об оспаривании нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, принятых во исполнение полномочия, возложенного на него непосредственно федеральным законом.

Конституционно-правовой смысл положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 ГПК Российской Федерации, выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным и исключает в правоприменительной практике любое иное истолкование как этих положений, так и аналогичных им положений о судебной проверке нормативных актов Правительства Российской Федерации, содержащихся в других нормативных правовых актах.

2. Нормативное положение, содержащееся в частях второй и третьей статьи 253 во взаимосвязи с пунктом 2 части первой статьи 27, частями первой, второй и четвертой статьи 251 ГПК Российской Федерации, согласно которому признание нормативного правового акта противоречащим федеральному закону со дня принятия или иного указанного судом времени влечет за собой утрату силы этого нормативного правового акта или его части, - в части, относящейся к проверке нормативных правовых актов, которые в соответствии со статьей 125 Конституции Российской Федерации могут быть проверены в процедуре конституционного судопроизводства, - не имеет юридической силы с момента принятия и не подлежит применению.

3. В настоящем деле Конституционный Суд Российской Федерации воздерживается от признания положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 ГПК Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации по форме нормативного акта.

Федеральному Собранию надлежит принять федеральный конституционный закон, в котором закреплялись бы полномочия Верховного Суда Российской Федерации по рассмотрению дел об оспаривании таких нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации, проверка которых не относится к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, а также привести правовое регулирование, обеспечивающее проверку законности нормативных правовых актов судами общей юрисдикции, в соответствие с требованиями Конституции Российской Федерации и правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в том числе в настоящем Постановлении.

4. Из настоящего Постановления не следует обязательность пересмотра вынесенных ранее Верховным Судом Российской Федерации решений по делам об оспаривании положений нормативных актов Правительства Российской Федерации, что не исключает для уполномоченных субъектов возможности обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с

соответствующими запросами о проверке и подтверждении их конституционности.

5. Настоящее Постановление окончательно, не подлежит обжалованию, вступает в силу немедленно после провозглашения, действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

6. Согласно статье 78 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление подлежит незамедлительному опубликованию в "Российской газете" и "Собрании законодательства Российской Федерации". Постановление должно быть опубликовано также в "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Конституционный Суд
Российской Федерации
N 1-П

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда Российской Федерации А.Л.Кононова
по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи

251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации

1. Оспариваемые в данном деле положения Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации предоставляют гражданам и организациям право обжаловать в Верховном Суде Российской Федерации нормативные акты Правительства Российской Федерации, затрагивающие их права, свободы и законные интересы. Ограничительно истолковав эти положения, Конституционный Суд Российской Федерации не только изъясил из компетенции Верховного Суда Российской Федерации весьма обширную, судя по сложившейся практике, категорию дел, но существенным образом ограничил конституционное право каждого на судебную защиту от неправовых актов исполнительной власти.

Хотя в Постановлении и содержится иное утверждение - о том, что перенесение проверки такого рода актов в сферу конституционного судопроизводства не означает якобы ограничение права на судебную защиту, это очевидно не так. Отсылка к возможности обжаловать в суде решения и действия, основанные на нормативном акте Правительства Российской Федерации, или к правомочию Верховного Суда Российской Федерации обращаться с запросом о проверке конституционности указанного акта и даже намек на возможность обжалования в Конституционном Суде Российской Федерации федерального закона в случаях его прямой нормативной связи с постановлением Правительства Российской Федерации - все приведенные аргументы не доказывают обратного, поскольку перечисленные правовые возможности существовали и ранее, но они не замещают и не восполняют утраченных прав.

При этом как бы забывается, что гражданин или организация в соответствии с Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" вообще не являются надлежащими заявителями при оспаривании конституционности подзаконных актов, включая постановления Правительства Российской Федерации, и именно поэтому в целях устранения имеющегося пробела законодатель и предоставил соответствующие полномочия по нормоконтролю Верховному Суду Российской Федерации и другим судам общей юрисдикции. Кроме того, из взаимосвязи норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, регулирующих производство по делам, возникающим из публичных правоотношений, вытекает, что проверка судом правомерности нормативного акта Правительства Российской Федерации представляет собой отдельное, самостоятельное полномочие, отличное от рассмотрения жалобы на действия и решения органов государственной власти и должностных лиц, то есть происходит в процедуре так

называемого абстрактного нормоконтроля и не связана с разрешением конкретного дела заявителя, в то время как наличие такого дела является неперенным условием допустимости жалобы в Конституционный Суд Российской Федерации. Следует учитывать также и естественные пределы возможностей самого Конституционного Суда Российской Федерации, узурпация дополнительной компетенции которым в этой сфере вряд ли будет способствовать эффективности защиты прав и свобод.

Представляется, что ограничения возможности судебного обжалования нормативных постановлений Правительства Российской Федерации предприняты в сугубо ведомственных интересах охранения собственного авторитета и стабильности, что явно вытекает из целей заявителя, обозначенных в запросе, и для "защиты от чересчур юридически подкованных граждан", как заявил представитель Правительства Российской Федерации в заседании Конституционного Суда Российской Федерации. Однако законодательство и без того предусматривает достаточные гарантии защиты Правительством Российской Федерации правомерности своих постановлений, включая рассмотрение спора в Верховном Суде Российской Федерации, участие в судебном процессе в качестве стороны и возможность, в отличие от граждан и организаций, непосредственного обращения в Конституционный Суд Российской Федерации за подтверждением конституционности своих актов. Таким образом, указанное ограничительное толкование прав граждан на судебную защиту в данном деле не находит никаких оснований в положениях статей 46 и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации, прямо противоречит высшей конституционной ценности (статья 2), роли и предназначению Конституционного Суда Российской Федерации защищать, а не ограничивать права и свободы.

2. Изменяя, по сути, компетенцию Верховного Суда Российской Федерации в части нормативного контроля за правомерностью постановлений Правительства Российской Федерации и фактически изымая из нее в свою пользу ряд случаев, когда такая проверка возможна только в порядке конституционного судопроизводства, Конституционный Суд Российской Федерации, однако, не дает ясного и однозначного разрешения этой компетенции. В разных местах мотивировочной части Постановления она представлена в описательно-оценочных категориях и не совпадающих по объему и содержанию формулировках.

Так, Конституционный Суд Российской Федерации относит к своей компетенции случаи, когда Правительство Российской Федерации обязано было осуществить собственное правовое регулирование в силу прямого предписания закона. В другом месте речь идет о регулировании, не получившем конкретного содержания в данном законе. Верховный Суд Российской Федерации вправе рассматривать такие акты, если при этом не затрагивается вопрос об их конституционности или о конституционности федерального закона, и не вправе, когда проверка невозможна без установления их соответствия Конституции Российской Федерации с точки зрения принципа разделения властей и разграничения компетенции между федеральными органами законодательной и исполнительной власти. В другом случае к этому добавляется и соответствие содержания акта Конституции Российской Федерации. Наконец, в резолютивной части речь идет об актах, принятых во исполнение полномочия, возложенного на Правительство Российской Федерации непосредственно федеральным законом. Не вполне понятно, исключает ли данный вывод предыдущие требования, но и здесь очевидно возникновение вопросов, каким законом и какое полномочие было возложено на Правительство Российской Федерации, было ли оно возложено вообще, в какой степени оно связано с последующим регулированием и т. д. Далеко не всегда такая связь с очевидностью вытекает из простого сопоставления текстов. Кто и как будет решать эти вопросы, предопределяя конституционные полномочия заявителя лишь для каждого конкретного случая?

При всем разнообразии приведенных формулировок они не складываются в единое непротиворечивое и ясное установление подведомственности нормативного контроля этих актов,

представляются явно непригодными для этого и в силу своей критической неопределенности могут привести к произвольному их применению на практике.

3. Конституционное право каждого на судебную защиту своих прав и свобод предполагает и судебную защиту от любых неправовых актов государственных органов, кем бы они ни были изданы. Названное право не допускает ограничений и пробелов в судебной компетенции, так как иное означало бы отказ в правосудии. Общий критерий, по которому строится разделение компетенции в сфере нормоконтроля между Конституционным Судом Российской Федерации и иными судами и который вытекает из Конституции Российской Федерации (глава 7) и закреплён в федеральном законодательстве, включая оспариваемые нормы Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, - это прежде всего характер предмета проверки, определяемый по юридической силе акта, связанной с его видом (закон или подзаконный нормативный акт) и соответственно с субъектом правотворчества. Таким образом, вполне целесообразно, что в целях защиты прав и свобод к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации отнесена проверка законов, а подзаконные акты, включая постановления Правительства Российской Федерации, проверяются иными судами.

Все эти рассуждения достаточно очевидны и приведены нами лишь для того, чтобы показать, что аргументация Конституционного Суда Российской Федерации в настоящем деле строится на иных основаниях, которые, по нашему мнению, утратили свою убедительность в свете современного правопонимания.

Позиция Конституционного Суда Российской Федерации основана на различении понятий "законность" и "конституционность". При этом неоднократно подчеркивается недопустимость вторжения судов общей юрисдикции в сфере нормоконтроля в оценку конституционности нормативных актов, невозможность самостоятельного применения ими конституционных норм и принципов, особенно принципа разделения властей и разграничения компетенции между федеральными органами законодательной и исполнительной власти, что считается прерогативой конституционного судопроизводства. Так, по мнению Конституционного Суда Российской Федерации, если соответствующее регулирование делегировано Правительству Российской Федерации федеральным законом, то проверка законности такого акта невозможна, так как он автоматически выводится на конституционный уровень как спор о компетенции. Доказательства данного вывода, однако, не приводятся. Кроме того, такой вывод предоставляет Правительству Российской Федерации возможность увести любое постановление из-под контроля Верховного Суда Российской Федерации по формальным основаниям, придав ему внешний вид делегированного правотворчества.

Ни действующее законодательство, ни Постановление Конституционного Суда Российской Федерации не дают определения сути того, что понимается под установлением законности или конституционности нормативного акта, однако из приведенных рассуждений вытекает понимание этого процесса как формально-логического сопоставления текстов актов различных уровней и разрешение их возможной коллизии в пользу акта большей юридической силы. Исходя из этого, под законностью понимается установление соответствия подзаконного нормативного акта закону, а под конституционностью соответствие рассматриваемого акта тексту Конституции Российской Федерации. Поскольку в настоящем деле разделение компетенции между судами построено на правомочии давать оценку нормативного акта как законного или как конституционного, Конституционный Суд Российской Федерации, очевидно, полагает, что последнее правомочие принадлежит исключительно ему. Таким образом, оценка значительного числа нормативных актов, не отнесенных к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, с точки зрения их соответствия конституционным принципам (или, что то же самое, с точки зрения конституционности) в судебном порядке практически исключена.

Однако современная правовая теория и судебная практика многих зарубежных стран позволяют

преодолеть подобные формальные терминологические затруднения. С этой точки зрения судебный нормоконтроль представляет собой оценку правомерности оспариваемых норм, их соответствия общим основам и принципам права. Природа судебного нормоконтроля как в конституционном, так и в административном судопроизводстве одинакова, так как общим критерием позитивных норм здесь должны выступать основные метафизические начала индивидуальной свободы, справедливости, формального равенства, составляющие суть идеи права. Более конкретно эти идеи выражены в Конституции Российской Федерации. Основные права и свободы человека и гражданина сформулированы здесь именно как надпозитивные правовые ценности, определяющие смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления. Конституция Российской Федерации прямо отсылает также к международным стандартам прав человека. Общепризнанные принципы и нормы международного права признаются составной частью правовой системы Российской Федерации.

Общие принципы права, в том числе воплощенные в Конституции Российской Федерации, обладают высшим авторитетом и являются критерием и мерой оценки правомерности всех нормативных актов. Эти принципы обеспечиваются правосудием (статья 18 Конституции Российской Федерации) и не могут быть монополией только конституционного судопроизводства. Конституционный Суд Российской Федерации не может отрицать возможность прямого применения иными судами Конституции Российской Федерации и общих принципов права не только при разрешении коллизии норм или восполнении пробелов в правовом регулировании, но при выборе норм, подлежащих применению в конкретном деле на основании оценки их правомерности. Тем более нет оснований исключать такую возможность, когда нормативный акт является самостоятельным предметом нормоконтроля и прямо отнесен к компетенции данного суда. Иное означало бы произвольное ограничение судебной юрисдикции и пределов судебского усмотрения в выборе критериев правовой оценки оспариваемого акта.

Как показывает зарубежная судебная практика развитых стран, применение общих принципов права особенно актуально именно в сфере административного судопроизводства и нормоконтроля, так как здесь затруднительно нормативное регулирование в силу особого разнообразия правовых ситуаций и неоднозначности функций администрации. Причем именно оценка компетенции исполнительного органа приобретает решающее значение. В отсутствие названного полномочия нормоконтроль теряет всякий смысл. Представляется необоснованным поэтому лишение судов общей юрисдикции в процедуре нормоконтроля возможности оценки компетенции органа, издавшего оспариваемый акт, в том числе Правительства Российской Федерации. Это особенно очевидно в случаях, когда Конституция Российской Федерации прямо и ясно указывает на форму правового акта и компетенцию законодателя: правила официального опубликования акта (статья 15, часть 3), законное установление налогов и сборов (статья 57), возможность ограничения прав и свобод только федеральным законом (статья 55, часть 3) и т. д. Кроме того, компетенция устанавливается законами, в том числе Федеральным конституционным законом "О Правительстве Российской Федерации", применение которых судами бесспорно даже в терминологии проверки законности правовых актов.

Не представляется убедительным и даже понятным и различие признания неправомерности нормативных актов по последствиям на недействующие (т. е., очевидно, не оказывающие реального действия) и недействительные (т. е. несуществующие). Очевидно, что признание вступившим в законную силу решением суда нормативного акта не правовым само по себе достаточно для признания его не подлежащим дальнейшему применению. Следовательно, такой акт не может считаться действующим, влекущим юридические последствия независимо от того, будет ли он формально отменен издавшим его органом, что подтверждается обязательностью опубликования соответствующего решения суда, адекватной обязательности опубликования самого акта как неопременного условия его действия. Данный акт не может, таким образом, сохранять свою

юридическую силу (иначе непонятно, в чем она заключается) и в этом смысле ничтожен, недействителен, то есть не существует более как правовая реальность.

Таким образом, обоснование ограничения установленной законом компетенции судов общей юрисдикции в сфере нормоконтроля путем различения понятий законности и конституционности акта, по нашему мнению, не является убедительным и противоречит правовой природе нормоконтроля.
