

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" в связи с запросами Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан

Постановление · № 13-П · от 18.07.2003 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

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" в связи с запросами Государственного Собрания -

Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета

Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан

город Москва 18 июля 2003 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,

В.Г.Стрекозова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием Председателя Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан

К.Б.Толкачева, Председателя Государственного Совета Республики Татарстан Ф.Х.Мухаметшина,

судьи Верховного Суда Республики Татарстан Р.Ф.Гафарова, представителя Государственной Думы -

депутата Государственной Думы С.А.Попова, представителя Совета Федерации в Конституционном

Суде Российской Федерации - члена Совета Федерации Ю.А.Шарандина, полномочного

представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации

М.А.Митюкова,

руководствуясь статьей 125 (части 2 и 4) Конституции Российской Федерации, пунктами 1 и 3 части

первой статьи 3, частью первой статьи 21, статьями 36, 74, 84, 85, 86, 101, 102 и 104 Федерального

конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело 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".

Поводом к рассмотрению дела явились запросы Государственного Собрания - Курултая Республики

Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики

Татарстан о проверке конституционности пункта 2 статьи 115 и пункта 2 части первой статьи 231

ГПК РСФСР, пункта 2 части первой статьи 26, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей

второй и третьей статьи 253 ГПК Российской Федерации, пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и

пункта 3 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации". Основанием к

рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли

Конституции Российской Федерации оспариваемые заявителями законоположения.

Поскольку все запросы касаются одного и того же предмета, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь статьей 48 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", соединил дела по этим запросам в одном производстве.

Заслушав сообщение судьи-докладчика В.Г.Стрекозова, объяснения представителей сторон, выступления приглашенных в заседание представителей: от Верховного Суда Российской Федерации - заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации В.М.Жуйкова, от Генерального прокурора Российской Федерации - Е.Е.Панчука, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

у с т а н о в и л:

1. Государственное Собрание - Курултай Республики Башкортостан и Государственный Совет Республики Татарстан обратились в Конституционный Суд Российской Федерации в порядке статьи 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации и статей 84 и 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации". Запрос Верховного Суда Республики Татарстан направлен в Конституционный Суд Российской Федерации на основании статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и статей 101 и 102 названного Закона в связи с рассмотрением дела по заявлению заместителя Генерального прокурора Российской Федерации о признании противоречащими федеральному законодательству ряда положений Конституции Республики Татарстан.

Заявители утверждают, что в силу статей 5 (часть 2), 66 (части 1 и 2), 118 (часть 2), 125 (пункт "б" части 2) и 126 Конституции Российской Федерации конституции и уставы субъектов Российской Федерации как учредительные по своей природе акты, определяющие конституционно-правовой статус субъектов Российской Федерации, могут быть проверены только в рамках конституционного судопроизводства Конституционным Судом Российской Федерации, а потому наделение судов, осуществляющих гражданское и административное судопроизводство, полномочием проверять законность конституций и уставов субъектов Российской Федерации и, соответственно, закрепление полномочия прокурора обращаться в такие суды с заявлением (требованием) о признании их противоречащими федеральному закону недопустимо.

В связи с этим, как следует из содержания запросов и выступлений представителей Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан, Государственного Совета Республики Татарстан и Верховного Суда Республики Татарстан в ходе судебного заседания, заявители оспаривают конституционность следующих норм Гражданского процессуального кодекса РСФСР (в период рассмотрения настоящего дела утратил силу), Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации": нормы, наделяющей суд общей юрисдикции полномочием разрешать дела об оспаривании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, - как допускающей разрешение судом общей юрисдикции дел об оспаривании конституций и уставов субъектов Российской Федерации. Данная норма содержалась во взаимосвязанных пункте 2 статьи 115 и пункте 2 статьи 231 ГПК РСФСР и по существу сохранилась во взаимосвязанных пункте 2 части первой статьи 26, частях первой, второй и четвертой статьи 251, частях второй и третьей статьи 253 ГПК Российской Федерации;

нормы, наделяющей прокурора правом обращаться в суд с заявлением о признании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации противоречащими закону, - как допускающей обращение прокурора в суд общей юрисдикции с заявлением о признании положений конституций и уставов субъектов Российской Федерации противоречащими федеральному закону. Данная норма содержится во взаимосвязанных пункте 2 статьи 1, пункте 1 статьи 21 и пункте 3 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", пункте 2 части первой статьи 26 и части первой статьи 251 ГПК Российской Федерации.

Именно названные нормы - в соответствии с требованиями части третьей статьи 74 Федерального

конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" - являются предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации по настоящему делу.

2. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации, в отличие от иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, находятся в особой связи с Конституцией Российской Федерации и не могут считаться разновидностью нормативных правовых актов, контроль за законностью которых производится в порядке гражданского или административного судопроизводства. Это вытекает из всего содержания Конституции Российской Федерации, которая последовательно различает конституции (уставы) и другие нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

Так, согласно статье 5 (часть 2) Конституции Российской Федерации республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство, а край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеет свой устав и законодательство. Статья 66 Конституции Российской Федерации устанавливает, что статус республики определяется Конституцией Российской Федерации и конституцией республики (часть 1); статус края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа - Конституцией Российской Федерации и уставом края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа, принимаемым законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации (часть 2). В соответствии со статьей 72 (пункт "а" части 1) Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов находится обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Статья 76 (часть 2) Конституции Российской Федерации предусматривает, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации. Согласно статье 125 (пункт "б" части 2) Конституции Российской Федерации Конституционный Суд Российской Федерации разрешает дела о соответствии Конституции 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.

Различие между конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации и законодательством субъектов Российской Федерации проводится также в Федеральном законе "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации".

Об особом правовом характере конституций (уставов) субъектов Российской Федерации свидетельствует порядок их принятия: в ряде субъектов Российской Федерации конституции принимаются, в отличие от других нормативных правовых актов, в том числе законов, на референдуме или специально создаваемым для этой цели органом, если же конституция или устав принимаются законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации, то они считаются принятыми, когда за них проголосовало квалифицированное большинство депутатов. Усложненным по сравнению с обычными законами является и порядок внесения изменений и дополнений в конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, чем обеспечивается, в частности, их повышенная стабильность по сравнению с текущим законодательством. Кроме того, как следует из Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" (статья 27), субъекты Российской Федерации могут предусматривать специальный порядок проверки принимаемых ими нормативных правовых актов на предмет их соответствия своим конституциям (уставам).

Установленная Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации" процедура проверки соответствия конституций (уставов) субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации также свидетельствует об их особой правовой природе: такие дела разрешаются Конституционным Судом Российской Федерации исключительно в пленарных заседаниях (пункт 1 части второй статьи 21), в то время как дела о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, как и законов субъектов Российской Федерации, разрешаются им в заседаниях палат (подпункты "а", "б" пункта 1 части второй статьи 22).

Согласно статье 4 (часть 2) Конституции Российской Федерации федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации. Однако названная норма не может рассматриваться в отрыве от положений статьи 76 Конституции Российской Федерации. В соответствии с данной статьей федеральные законы издаются только по вопросам ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов (части 1 и 2), а следовательно, федеральные законы конкретизируют положения Конституции Российской Федерации; вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов (часть 4); если же выявляется противоречие между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, действующим считается нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации (часть 6). Из этого следует, что недопустимо неправомерное вмешательство федерального законодателя в сферу компетенции исключительно субъектов Российской Федерации, к которой, как это вытекает из статьи 5 (часть 2) во взаимосвязи со статьями 71, 72 и 73 Конституции Российской Федерации, относится принятие и изменение конституции (устава) субъекта Российской Федерации.

По смыслу статьи 66 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 1, 3, 4, 5, 15, 71, 72, 73 и 76, конституции и уставы субъектов Российской Федерации, будучи учредительными по своему характеру, что в то же время непосредственно обусловлено учредительным характером Конституции Российской Федерации, определяют организацию субъектов Российской Федерации и образуют основу законодательства и иного правотворчества по вопросам их исключительного ведения. Что касается совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, то конституции и уставы субъектов Российской Федерации служат основой их законодательства по этим вопросам наряду с федеральными законами без ущерба для верховенства последних.

Конституционные принципы федеративного устройства, учредительный характер Конституции Российской Федерации и конституций (уставов) субъектов Российской Федерации обеспечивают органическое единство федерального и регионального конституционно-правового регулирования и тем самым - единство конституционно-правового пространства, единство конституционно-правового регулирования в условиях федеративного государства, которое не должно нарушаться текущим федеральным регулированием посредством законов.

Конституция (устав) субъекта Российской Федерации - это целостный, единый акт, имеющий высшую юридическую силу в системе правовых актов субъекта Российской Федерации, и такой силой обладает любое его положение. Поэтому нельзя разделить нормы конституций и уставов субъектов Российской Федерации на имеющие и не имеющие конституирующий, т. е. учредительный, характер. Особенности конституций (уставов) субъектов Российской Федерации как учредительных по своей правовой природе нормативных правовых актов, их конституционно-правовые отличия от других

нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации определяют и различия в порядке их судебной проверки по содержанию на соответствие Конституции Российской Федерации и федеральным законам, которые, основываясь на конституционных нормах, непосредственно затрагивают конституционный статус субъектов Российской Федерации. Эти особенности не может не учитывать федеральный законодатель, устанавливая полномочия судов по рассмотрению дел об оспаривании конституций и уставов субъектов Российской Федерации.

3. Согласно части второй статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе норм.

Проверяемые в данном деле законоположения не содержат конкретного перечня видов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, которые могут быть оспорены в суде общей юрисдикции, а лишь указывают, что соответствующее правомочие распространяется на нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации (статья 115 ГПК РСФСР, статьи 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации), в том числе на акты их законодательных (представительных) органов (статья 21 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации").

Этими законоположениями, по их буквальному смыслу, не устанавливается подведомственность дел об оспаривании конституций и уставов субъектов Российской Федерации судам общей юрисдикции. Однако, как подтверждается представленными заявителями судебными решениями, а также постановлением Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 27 апреля 1993 года "О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении дел по заявлениям прокуроров о признании правовых актов противоречащими закону" (в редакции от 24 апреля 2002 года), сложившаяся правоприменительная практика исходит из истолкования указанных положений гражданского процессуального законодательства как не исключающих подведомственность судам общей юрисдикции дел о признании противоречащими федеральному закону конституций и уставов субъектов Российской Федерации, основываясь, в частности, на том, что закон не содержит указания на допустимость проверки конституций и уставов субъектов Российской Федерации только в порядке конституционного судопроизводства. О том же свидетельствует и приобщенное к материалам дела заявление заместителя Генерального прокурора Российской Федерации в Верховный Суд Республики Татарстан от 3 января 2003 года о признании ряда статей Конституции Республики Татарстан противоречащими федеральному законодательству, недействующими и не подлежащими применению.

4. При проверке конституций (уставов) субъектов Российской Федерации - в силу их прямой нормативной связи с Конституцией Российской Федерации - основополагающим критерием является их соответствие Конституции Российской Федерации. По смыслу положений статей 5, 66, 71, 72, 73, 76 и 125 Конституции Российской Федерации, выявление соответствия конституций (уставов) субъектов Российской Федерации федеральным законам без установления их соответствия Конституции Российской Федерации не является достаточным основанием для признания нормы конституции (устава) субъекта Российской Федерации утратившей юридическую силу и потому не подлежащей применению. Разрешение такого рода вопросов влечет за собой необходимость применения процедур конституционного судопроизводства.

В Постановлении от 11 апреля 2000 года по делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" Конституционный Суд Российской Федерации указал, что, как следует из статей 4 (часть 2), 5 (часть 3) и 76 (части 5 и 6) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 66 (части 1 и 2), 125 и 128 (часть 3), проверка актов, определяющих

конституционный статус субъектов Российской Федерации, может быть осуществлена только в порядке конституционного, а не административного или гражданского, судопроизводства и что Конституция Российской Федерации не допускает проверку судами общей юрисдикции конституций и уставов субъектов Российской Федерации (см. также Постановление от 16 июня 1998 года по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации, Определение от 8 февраля 2001 года по ходатайству Председателя Правительства Республики Карелия о разъяснении постановлений Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года и от 11 апреля 2000 года, Определение от 2 апреля 2001 по запросу Верховного Суда Республики Тыва о проверке конституционности положений статей 115 и 231 ГПК РСФСР). Это касается проверки соответствия учредительных актов субъектов Российской Федерации как непосредственно Конституции Российской Федерации, так и федеральным законам, которые, основываясь на конституционных нормах, затрагивают конституционный статус субъектов Российской Федерации. Публично-правовые споры, возникающие при этом между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации относительно нормотворческой компетенции, неизбежно связаны с толкованием соответствующих норм Конституции Российской Федерации и, следовательно, подлежат разрешению Конституционным Судом Российской Федерации, на который такое толкование возложено Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом "О Конституционном Суде Российской Федерации". Конституционный Суд Российской Федерации выступает, таким образом, в качестве судебной инстанции, уполномоченной на оценку соответствия актов, определяющих конституционный статус субъектов Российской Федерации, федеральному закону, так как оценка конституционности обосновывается закрепленным в Конституции Российской Федерации (статьи 71, 72, 73 и 76) разграничением предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами и зависит от того, подтверждается ли указанным разграничением конституционность федерального закона или учредительного акта субъекта Российской Федерации.

4.1. Судебная практика, которая хотя и исходит из допустимости проверки соответствия федеральному закону конституции (устава) субъекта Российской Федерации в суде общей юрисдикции по заявлению прокурора, также свидетельствует, что такая проверка фактически невозможна без установления соответствия норм учредительного акта субъекта Российской Федерации Конституции Российской Федерации, положения которой конкретизируются федеральным законом. Кроме того, при этом может встать вопрос о необходимости проверки конституционности положений самого федерального закона, на соответствие которому проверялись положения конституции (устава) субъекта Российской Федерации. В результате решение вопросов, отнесенных к сфере конституционного судопроизводства, в нарушение статей 118 и 125 Конституции Российской Федерации осуществляется по правилам гражданского судопроизводства, т. е. не в должной процедуре и ненадлежащим судом.

Представленными заявителями по настоящему делу судебными решениями признаны недействующими и не подлежащими применению ряд норм конституций республик в составе Российской Федерации, в которых текстуально воспроизведены статьи Конституции Российской Федерации, в том числе содержащиеся в главе "Права и свободы человека и гражданина", на том основании, что конституции, законы и иные нормативные акты республик в составе Российской Федерации в силу статей 71 и 76 Конституции Российской Федерации не должны содержать нормы по вопросам, относящимся к ведению Российской Федерации. Между тем решение вопроса о правомерности воспроизведения статей Конституции Российской Федерации в тексте конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, в том числе тех, предмет которых относится к ведению Российской Федерации, ни по каким основаниям не может быть отнесено к компетенции судов общей юрисдикции, - это компетенция Конституционного Суда Российской Федерации.

В то же время из статьи 120 Конституции Российской Федерации вытекает, что суд общей юрисдикции при рассмотрении конкретного дела, в котором подлежит применению конституция или устав субъекта Российской Федерации, придя к выводу об их противоречии федеральному закону и руководствуясь статьей 76 Конституции Российской Федерации, вправе разрешить дело в соответствии с федеральным законом. При этом он должен обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о соответствии Конституции Российской Федерации положений учредительного акта субъекта Российской Федерации в связи с противоречием федеральному закону в целях признания их недействительными.

4.2. Проверка соответствия конституций и уставов субъектов Российской Федерации федеральным законам в судах общей юрисдикции не согласуется также с одним из вытекающих из Конституции Российской Федерации (статьи 47, 118, 120 и 128) принципов правосудия, в силу которого надлежащим судом для рассмотрения дела признается суд, компетенция которого определена законом, обосновывающим как разграничение видов судебной юрисдикции, так и определение предметной, территориальной и инстанционной подсудности. Необходимость определения законом надлежащего суда для каждого дела исключает нечеткое или расширительное определение судебной компетенции, допускающее ее произвольное истолкование правоприменителем. В противном случае подсудность дел не может считаться установленной законом.

Нарушается принцип законного суда и таким определением подсудности, при котором одна и та же категория дел подведомственна судам разной юрисдикции или разного уровня. Рассматриваемые же в настоящем деле нормы - как по буквальному смыслу, так и по смыслу, придаваемому им сложившейся правоприменительной практикой, - толкуются как допускающие проверку в судах общей юрисдикции только таких учредительных актов субъектов Российской Федерации, которые приняты "органом государственной власти субъекта Российской Федерации" или "законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации". Тем самым исключается проверка учредительных актов субъектов Российской Федерации, принимаемых специальным конституционным законодателем или на референдуме, и, следовательно, нарушается как провозглашенный Конституцией Российской Федерации принцип равноправия всех субъектов Российской Федерации в их взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти, так и принцип правовой определенности, поскольку уровень охраны конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, который непосредственно влияет и на их конституционный статус, может изменяться субъектом Российской Федерации в одностороннем порядке в нарушение требований статьи 66 (часть 5) Конституции Российской Федерации.

4.3. Согласно правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, выраженным в его решениях (Постановление от 16 июня 1998 года, Определение от 5 ноября 1998 года, Постановление от 11 апреля 2000 года, Определение от 8 февраля 2001 года, Определение от 19 апреля 2001 года), а также исходя из предписаний частей второй, третьей и четвертой статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" суды общей юрисдикции вправе по инициативе уполномоченных лиц, в том числе органов прокуратуры, подтверждать, что нормы конституции или устава субъекта Российской Федерации аналогичны по содержанию нормам других учредительных актов, ранее признанным Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации и потому недействительными. Данное правомочие судов общей юрисдикции и органов прокуратуры служит обеспечению исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации в силу того, что 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.

Необходимо, однако, учитывать, что правом подтверждать аналогичность положений конституций и

уставов субъектов Российской Федерации нормам, ранее признанным противоречащими Конституции Российской Федерации и федеральным законам, обладают не только суды общей юрисдикции, но и сам Конституционный Суд Российской Федерации (Определение от 19 апреля 2001 года). Субъект Российской Федерации, не согласный с соответствующим решением суда общей юрисдикции, может поставить перед Конституционным Судом Российской Федерации вопрос о том, является ли оспоренная в суде общей юрисдикции норма его конституции (устава) аналогичной по содержанию норме учредительного акта другого субъекта Российской Федерации, которая была признана Конституционным Судом Российской Федерации противоречащей Конституции Российской Федерации.

Право принять окончательное решение по данному вопросу принадлежит только Конституционному Суду Российской Федерации. При отсутствии очевидности тождества для выявления содержания сопоставляемых норм необходимо определить их цели и место в системе всех правовых норм, связанных с конституционно-правовым статусом субъекта Российской Федерации. Соответствующие процедуры, которые используются в конституционном правосудии, требуют в том числе толкования и разъяснения как Конституции Российской Федерации, так и ранее вынесенных решений Конституционного Суда Российской Федерации, что может быть сделано только им самим по обращениям субъектов Российской Федерации или судов общей юрисдикции. Субъекты Российской Федерации, если они не обращаются в Конституционный Суд Российской Федерации с такого рода заявлениями, обязаны устранить из своих учредительных актов положения, признанные судами общей юрисдикции аналогичными по своему содержанию положениям, лишенным юридической силы на основании решения Конституционного Суда Российской Федерации.

4.4. Таким образом, содержащаяся во взаимосвязанных пункте 2 статьи 115 и пункте 2 статьи 231 ГПК РСФСР и во взаимосвязанных пункте 2 части первой статьи 26, частях первой, второй и четвертой статьи 251, частях второй и третьей статьи 253 ГПК Российской Федерации норма, наделяющая суд общей юрисдикции полномочием разрешать дела об оспаривании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 66 (части 1 и 2), 76 (части 3, 4, 5 и 6), 118 (часть 2), 125 (части 2, 3 и 5), 126 и 128 (часть 3), в той мере, в какой она допускает разрешение судом общей юрисдикции дел об оспаривании конституций и уставов субъектов Российской Федерации.

5. Положения пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" уже были предметом рассмотрения Конституционного Суда Российской Федерации в той части, в какой на их основании прокурор, осуществляя надзор, может обращаться в суд общей юрисдикции с требованием о признании недействительным закона субъекта Российской Федерации, противоречащего федеральному закону, а суд - разрешать такого рода дела. В Постановлении от 11 апреля 2000 года Конституционный Суд Российской Федерации признал не противоречащими Конституции Российской Федерации положения абзацев первого и второго пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и абзацев первого и третьего пункта 3 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", поскольку во взаимосвязи с частью третьей статьи 10, статьей 41, статьями 231 и 239-1 - 239-8 ГПК РСФСР они означают, что на их основании прокурор, осуществляя надзор, обращается в суд общей юрисдикции с требованием о проверке соответствия закона субъекта Российской Федерации федеральному закону, а суд, разрешая такого рода дела по правилам, установленным Гражданским процессуальным кодексом РСФСР, вправе признавать закон субъекта Российской Федерации противоречащим федеральному закону и, следовательно, не подлежащим применению, что влечет необходимость его приведения в соответствие с федеральным законом законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации. Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, названные законоположения в части, касающейся иных правовых актов, в том числе конституций и уставов субъектов Российской Федерации, а также в части, касающейся соответствующих полномочий арбитражных судов,

предметом проверки по данному делу не являлись. Не являлись они и предметом проверки в части, касающейся возможности обращения органов прокуратуры в Конституционный Суд Российской Федерации и в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации.

5.1. Согласно статье 129 Конституции Российской Федерации прокуратура Российской Федерации представляет собой единую централизованную систему с подчинением нижестоящих прокуроров вышестоящим и Генеральному прокурору Российской Федерации (часть 1); Генеральный прокурор Российской Федерации назначается на должность и освобождается от должности Советом Федерации по представлению Президента Российской Федерации (часть 2); прокуроры субъектов Российской Федерации назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации по согласованию с ее субъектами (часть 3); иные прокуроры назначаются Генеральным прокурором Российской Федерации (часть 4); полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом (часть 5).

Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" устанавливает, что Генеральный прокурор Российской Федерации и подчиненные ему прокуроры осуществляют от имени Российской Федерации надзор за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением законов, действующих на территории Российской Федерации (пункт 1 статьи 1, пункт 1 статьи 21). В соответствии с законодательно закрепленной целью деятельности прокуратуры Российской Федерации - обеспечением верховенства законов на всей территории Российской Федерации (пункт 2 статьи 1 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации"), федеральный законодатель, исходя из федеративного устройства Российской Федерации и необходимости государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства (статей 4 (часть 2), 5 (часть 3), 15 (части 1 и 2), 18, 45 (часть 1), 46 (части 1 и 2), 71 (пункты "в", "о") и 72 (пункт "а" части 1) Конституции Российской Федерации), наделил органы прокуратуры полномочием по надзору за соблюдением Конституции Российской Федерации и исполнением федеральных законов, в частности, законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов Российской Федерации, а также за соответствием Конституции Российской Федерации, федеральным конституционным законам и федеральным законам издаваемых этими органами правовых актов, в том числе конституций (уставов).

По смыслу указанных положений Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", определяющих полномочия Генерального прокурора Российской Федерации и подчиненных ему прокуроров по надзору за соответствием конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации Конституции Российской Федерации, предполагается их право на обращение и в суд, разрешающий дела посредством конституционного судопроизводства. Между тем Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" непосредственно предусматривает право обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации для Генерального прокурора Российской Федерации лишь в связи с нарушением конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле (пункт 6 статьи 35).

5.2. Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" в статье 27 "Обеспечение соответствия Конституции Российской Федерации и федеральным законам конституций (уставов), законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации" предусматривает право соответствующего прокурора или его заместителя опротестовывать в установленном законом порядке правовые акты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, иных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Федерации, а также правовые акты должностных лиц указанных органов, противоречащие Конституции Российской Федерации, федеральным законам, конституции (уставу) и законам субъекта Российской Федерации.

По смыслу данной нормы, соответствующий прокурор или его заместитель вправе опротестовывать в установленном законом порядке правовые акты органов и должностных лиц субъектов Российской Федерации вне связи с их применением в конкретном деле. Из этой нормы во взаимосвязи с пунктом 5 статьи 27 названного Федерального закона, абзацем третьим пункта 3 статьи 22 и пунктом 1 статьи 23 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", а также со статьей 245 и частями первой, второй и четвертой статьи 251 ГПК Российской Федерации следует, что прокурор или его заместитель приносит протест в орган или должностному лицу, которые издали соответствующий правовой акт, либо в вышестоящий орган или вышестоящему должностному лицу либо обращается с заявлением в суд по подведомственности (подсудности).

Предусмотренному Федеральным законом "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" праву соответствующего прокурора или его заместителя опротестовывать правовые акты законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации, включая их конституции (уставы), противоречащие Конституции Российской Федерации, корреспондирует исключительное полномочие Конституционного Суда Российской Федерации проверять соответствие Конституции Российской Федерации конституций и уставов субъектов Российской Федерации (статья 125, часть 2, Конституции Российской Федерации).

Следовательно, закрепленные федеральными законами полномочия органов прокуратуры, осуществляя обеспечение исполнения Конституции Российской Федерации, соответствия ей конституций (уставов), законов и иных правовых актов субъектов Российской Федерации, обращаться в суд с заявлениями о проверке нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, с одной стороны, и исключительные полномочия Конституционного Суда Российской Федерации в области судебного конституционного контроля - с другой, определяют для Генерального прокурора Российской Федерации возможность обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации по вопросу о соответствии Конституции Российской Федерации конституций и уставов субъектов Российской Федерации, в том числе вне связи с их применением в конкретном деле.

5.3. Таким образом, норма, содержащаяся во взаимосвязанных пункте 2 статьи 1, пункте 1 статьи 21 и пункте 3 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", пункте 2 части первой статьи 26, части первой статьи 251 ГПК Российской Федерации и наделяющая прокурора правом обращаться в суд с заявлением о признании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации противоречащими закону, не соответствует Конституции Российской Федерации, ее статьям 66 (части 1 и 2), 76 (части 3, 4, 5 и 6), 118 (часть 2), 125 (части 2, 3 и 5), 126 и 128 (часть 3), в той мере, в какой она допускает обращение прокурора в суд общей юрисдикции с заявлением о признании положений конституций и уставов субъектов Российской Федерации противоречащими федеральному закону.

В то же время данная норма - по ее конституционно-правовому смыслу в системе действующего законодательства - не исключает для Генерального прокурора Российской Федерации возможность обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке соответствия Конституции Российской Федерации конституций и уставов субъектов Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 79, 87, 100 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать содержащуюся во взаимосвязанных пункте 2 статьи 115 и пункте 2 статьи 231 ГПК

РСФСР и во взаимосвязанных пункте 2 части первой статьи 26, частях первой, второй и четвертой статьи 251, частях второй и третьей статьи 253 ГПК Российской Федерации норму, которая наделяет суд общей юрисдикции полномочием разрешать дела об оспаривании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 66 (части 1 и 2), 76 (части 3, 4, 5 и 6), 118 (часть 2), 125 (части 2, 3 и 5), 126 и 128 (часть 3), в той мере, в какой данная норма допускает разрешение судом общей юрисдикции дел об оспаривании конституций и уставов субъектов Российской Федерации.

2. Признать содержащуюся во взаимосвязанных пункте 2 статьи 1, пункте 1 статьи 21 и пункте 3 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", пункте 2 части первой статьи 26, части первой статьи 251 ГПК Российской Федерации норму, наделяющую прокурора правом обращаться в суд с заявлением о признании нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации противоречащими закону, не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 66 (части 1 и 2), 76 (части 3, 4, 5 и 6), 118 (часть 2), 125 (части 2, 3 и 5), 126 и 128 (часть 3), в той мере, в какой данная норма допускает обращение прокурора в суд общей юрисдикции с заявлением о признании положений конституций и уставов противоречащими федеральному закону.

Данная норма - по ее конституционно-правовому смыслу в системе действующего законодательства - не исключает для Генерального прокурора Российской Федерации возможность обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке соответствия Конституции Российской Федерации конституций и уставов субъектов Российской Федерации.

3. Из признания указанных в пунктах 1 и 2 резолютивной части настоящего Постановления норм не соответствующими Конституции Российской Федерации не следует необходимость пересмотра вынесенных ранее судами общей юрисдикции решений по делам об оспаривании положений конституций и уставов субъектов Российской Федерации, что не исключает для управомоченных субъектов возможность обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с соответствующими запросами.

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

5. 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 13-П