

По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2001 года N 538 "О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов" в связи с жалобой международной общественной организации "Ассоциация морских лоцманов России" и автономной некоммерческой организации "Общество морских лоцманов Санкт-Петербурга"

Постановление · № 7-П · от 06.04.2004 · Конституционный Суд Российской Федерации · Действует без изменений

Именем

Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи

87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и

постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля

2001 года N 538 "О деятельности негосударственных организаций

по лоцманской проводке судов" в связи с жалобой международной

общественной организации "Ассоциация морских лоцманов

России" и автономной некоммерческой организации "Общество морских лоцманов Санкт-Петербурга"

город Москва 6 апреля 2004 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе председательствующего А.Я.Сливы, судей

Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, Ю.Д.Рудкина, В.Г.Стрекозова,

Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием представителей стороны, обратившейся в Конституционный Суд Российской Федерации с

жалобой, - президента международной общественной организации "Ассоциация морских лоцманов

России" и лоцманского командира автономной некоммерческой организации "Общество морских

лоцманов Санкт-Петербурга" В.И.Егоркина, доктора юридических наук А.П.Сергеева, адвокатов

И.А.Макарова и К.В.Иванова, а также постоянного представителя Государственной Думы в

Конституционном Суде Российской Федерации Е.Б.Мизулиной, 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 и полномочного представителя Правительства Российской Федерации в

Конституционном Суде Российской Федерации М.Ю.Барщевского,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой,

частями третьей и четвертой статьи 3, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 96, 97

и 99 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности положений пункта 2 статьи

87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и постановления Правительства

Российской Федерации от 17 июля 2001 года N 538 "О деятельности негосударственных организаций

по лоцманской проводке судов".

Поводом к рассмотрению дела явилась жалоба международной общественной организации

"Ассоциация морских лоцманов России" и автономной некоммерческой организации "Общество

морских лоцманов Санкт-Петербурга". Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся

неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в жалобе нормативные положения.

Заслушав сообщение судьи-докладчика А.Л.Кононова, объяснения представителей сторон, мнение специалиста - доктора юридических наук Г.Г.Иванова, выступление приглашенного в заседание представителя от Министерства транспорта Российской Федерации А.А.Лещенко, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации у с т а н о в и л:

1. В октябре 2001 года международная общественная организация (МОО) "Ассоциация морских лоцманов России" и автономная некоммерческая организация (АНО) "Общество морских лоцманов Санкт-Петербурга" обратились в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о признании незаконным постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 2001 года N 538 "О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов", поскольку полагали, что данным постановлением, устанавливающим перечень морских портов, в которых допускается деятельность негосударственных организаций по лоцманской проводке судов, неправомерно ограничивается сфера деятельности этих организаций в пользу государственных лоцманских служб. Решением Верховного Суда Российской Федерации, оставленным без изменения Кассационной коллегией Верховного Суда Российской Федерации, в удовлетворении заявленного требования было отказано на том основании, что постановление Правительства Российской Федерации издано в соответствии с пунктом 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации, не противоречит действующему законодательству, а ограничения деятельности негосударственных лоцманских служб обоснованы интересами обороны страны и безопасности государства.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации МОО "Ассоциация морских лоцманов России" и АНО "Общество морских лоцманов Санкт-Петербурга" оспаривают конституционность пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации, согласно которому морской лоцман является работником лоцманской службы государственной организации; негосударственные организации по лоцманской проводке судов создаются с учетом особенностей, определяемых Правительством Российской Федерации; перечень портов, в которых допускается деятельность негосударственных организаций по лоцманской проводке судов, устанавливается Правительством Российской Федерации.

По мнению заявителей, указанные нормативные положения необоснованно ограничивают деятельность негосударственных организаций по лоцманской проводке судов, дискриминируют их по критерию принадлежности к негосударственной собственности, направлены на монополизацию деятельности государственных лоцманских служб, умаляют свободу предпринимательской и иной экономической деятельности и право лоцманов свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, т. е. противоречат требованиям статей 8, 34, 37 и 55 Конституции Российской Федерации.

По тем же основаниям в жалобе оспаривается конституционность постановления Правительства Российской Федерации "О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов". Данное постановление принято Правительством Российской Федерации во исполнение полномочия, возложенного на него Кодексом торгового мореплавания Российской Федерации, т. е. федеральным законом, и находится с данным Кодексом в нормативном единстве, а следовательно, данная жалоба в этой части может быть признана допустимой в силу правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, изложенной в Постановлении от 27 января 2004 года 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 ГПК Российской Федерации.

Таким образом, предметом рассмотрения по настоящему делу являются положения пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и находящееся с ними в нормативном

единстве постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 2001 года N 538 "О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов", регулирующие деятельность негосударственных организаций по лоцманской проводке судов, включая допущение деятельности этих организаций лишь в определенных морских портах.

2. Конституция Российской Федерации закрепляет в качестве одной из основ конституционного строя Российской Федерации принцип свободы экономической деятельности (статья 8, часть 1) и предусматривает возможность осуществления экономической деятельности в различных формах, что вытекает, в частности, из ее статьи 34, провозглашающей право каждого свободно использовать свои способности и имущество как для предпринимательской, так и для иной не запрещенной законом экономической деятельности.

Данное конституционное положение получило нормативную конкретизацию в Кодексе торгового мореплавания Российской Федерации, регламентирующем возникающие из торгового мореплавания отношения, включая имущественные, которые основаны на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников (статья 1), в том числе отношения, связанные с деятельностью по лоцманской проводке судов (статья 2).

Лоцманская проводка судов, согласно Кодексу торгового мореплавания Российской Федерации, преследует цели обеспечения безопасности плавания судов, предотвращения происшествий с судами и защиты морской среды и осуществляется морскими лоцманами, которые должны удовлетворять требованиям положения о морских лоцманах, утвержденного федеральным органом исполнительной власти в области транспорта по согласованию с федеральным органом исполнительной власти в области обороны и федеральным органом исполнительной власти в области рыболовства (статьи 86 и 87). Право на занятие лоцманской деятельностью подтверждается выдачей капитаном морского порта лоцманского удостоверения о праве лоцманской проводки судов в определенных районах, что предполагает проверку на соответствие установленным государством требованиям к профессиональной квалификации лоцмана, его подготовке, возрасту, здоровью, уровню образования и иным условиям. Морские лоцманы предоставляют капитану судна в процессе плавания в районе обязательной или необязательной лоцманской проводки необходимые информацию и советы, т. е. оказывают услуги нематериального характера, а судовладелец, в свою очередь, уплачивает лоцманский сбор, размеры которого определяются в порядке, установленном законодательством Российской Федерации (статья 106).

Морские лоцманы осуществляют проводку судов либо в качестве работников лоцманской службы государственной организации, либо - реализуя конституционное право на осуществление не запрещенной законом экономической деятельности - в качестве работников негосударственной организации по лоцманской проводке судов, которые могут создаваться в различных организационно-правовых формах, предусмотренных гражданским законодательством.

Лоцманская проводка судов, таким образом, представляет собой общественно необходимую функцию, направлена на достижение общественно полезных целей, а на лоцманов - независимо от их принадлежности к государственной лоцманской службе или к негосударственной организации по лоцманской проводке судов - возлагается ряд обязанностей публично-правового характера относительно обстоятельств и происшествий, создающих угрозу мореплаванию и окружающей среде, в частности обязанность сообщать капитану морского порта о переменах на фарватерах, происшествиях с судами, невыполнении капитанами судов правил плавания судов и требований экологической безопасности (статья 92 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации).

Поскольку основу данной деятельности составляет именно публичный интерес, государство, допуская негосударственные организации к осуществлению деятельности по лоцманской проводке судов, обязано создавать условия для надлежащего выполнения таких функций, что означает необходимость наделения их соответствующим статусом и установление порядка возмещения ущерба, причиненного в результате ненадлежащей лоцманской проводки.

При этом и в отношении лоцманских служб государственных организаций, и в отношении негосударственных организаций по лоцманской проводке судов осуществляется государственный контроль и надзор, в том числе за соблюдением ими требований безопасности. Так, в силу пункта 2 статьи 88 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации соответствующими федеральными органами исполнительной власти может быть принято решение о прекращении деятельности негосударственной организации по лоцманской проводке судов, если она не отвечает требованиям к ее оснащенности, численности и квалификации ее работников.

Таким образом, действующее законодательство предъявляет одинаковые требования к деятельности лоцманских служб государственных организаций и негосударственных организаций по лоцманской проводке судов.

3. Из конституционных принципов правового государства, равенства и справедливости вытекает обращенное к законодателю требование определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы и ее согласованности с системой действующего правового регулирования.

По смыслу статей 4 (часть 2) и 15 (часть 1) Конституции Российской Федерации, закрепляющих принцип верховенства закона, в системном единстве с положениями ее статьи 115 (часть 1) и Федерального конституционного закона "О Правительстве Российской Федерации" (статьи 2 и 3), предписывающими Правительству Российской Федерации осуществлять нормотворческие полномочия на основании и во исполнение Конституции Российской Федерации, федеральных законов и нормативных указов Президента Российской Федерации, принцип определенности и непротиворечивости законодательного регулирования распространяется и на те правовые нормы, которыми законодатель делегирует Правительству Российской Федерации те или иные полномочия. Иное означало бы, что законодатель вправе передать Правительству Российской Федерации неопределенные по объему полномочия, а Правительство Российской Федерации - реализовать их произвольным образом, чем нарушался бы принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции Российской Федерации), предполагающий в сфере правового регулирования разграничение законодательной функции, возлагаемой на Федеральное Собрание, и функции обеспечения исполнения законов, возлагаемой на Правительство Российской Федерации.

Следовательно, положения пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и находящееся с ними в нормативном единстве постановление Правительства Российской Федерации "О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов" подлежат оценке с точки зрения определенности содержащихся в них норм, в том числе норм, которыми Правительству Российской Федерации делегируются соответствующие полномочия.

3.1. Положение абзаца первого пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации, устанавливающее, что морской лоцман является работником лоцманской службы государственной организации, представляет собой императивную норму. По буквальному смыслу данной нормы, лицо, не являющееся работником лоцманской службы государственной организации, не может обладать статусом морского лоцмана.

Вместе с тем абзацы второй и третий того же пункта статьи 87, а также статья 88 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации не только признают саму возможность создания негосударственных организаций по лоцманской проводке судов, но и регулируют порядок государственного надзора за их деятельностью, что не позволяет связывать лоцманскую деятельность исключительно с государственной организацией. Из этого же исходит Правительство Российской Федерации в своем постановлении "О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов", а также Верховный Суд Российской Федерации, который решением от 1 августа 2001 года признал недействительным и не порождающим правовых последствий с момента вступления в силу Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации Положение о государственных морских лоцманах от 26 апреля 1973 года в части, касающейся требования о

проводке судов исключительно государственными морскими лоцманами.

Таким образом, положение абзаца первого пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации не может рассматриваться как четкое и определенное - при том, что в системе действующего правового регулирования и с учетом смысла, придаваемого положениям пункта 2 статьи 87 правоприменительной практикой, не исключается допуск к лоцманской деятельности лоцманов негосударственных организаций по лоцманской проводке судов, - и в силу этого противоречит статьям 19 и 34 (часть 1) Конституции Российской Федерации.

3.2. Предписание абзаца второго пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации о том, что негосударственные организации по лоцманской проводке судов "создаются с учетом особенностей, определяемых постановлением Правительства Российской Федерации, и требований, установленных данным Кодексом и иными правовыми актами Российской Федерации", может означать, что отсутствие нормативно-правового определения таких особенностей является непреодолимым препятствием для создания этих организаций. Указанная неопределенность не устраняется и отсылкой к иным правовым актам Российской Федерации, поскольку ни Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации, ни какие-либо иные правовые акты не устанавливают особенности создания негосударственных организаций по лоцманской проводке судов и не содержат упоминаний о них.

Согласно Федеральному закону от 12 января 1996 года "О некоммерческих организациях" особенности правового положения таких организаций определяются федеральными законами (пункт 3 статьи 6). В отношении коммерческих организаций аналогичное требование содержится в Гражданском кодексе Российской Федерации (статьи 87, 107 и 113) и Федеральном законе от 26 декабря 1995 года "Об акционерных обществах" (статья 1). Между тем Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации не выделяет какие-либо особенности создания, правового положения и деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов и устанавливает в главе VI единые требования к морским лоцманам (независимо от их принадлежности к лоцманской службе государственной организации или негосударственной организации по лоцманской проводке судов), их обязанностям, порядку взаимоотношений с капитаном судна, ответственности за ненадлежащую лоцманскую проводку, величине и порядку взимания лоцманского сбора и т. п. Возложение на морского лоцмана некоторых "обязанностей публично-правового характера" также не обусловлено государственным или негосударственным характером лоцманской деятельности и относится в равной степени ко всем лоцманам без исключения.

Таким образом, федеральный законодатель не определил критерии и ориентиры относительно установления особенностей негосударственных организаций по лоцманской проводке судов, оставив это на усмотрение Правительства Российской Федерации, и тем самым не исключил возможность произвольного толкования объема и содержания, а значит - ограничения прав и свобод актом Правительства Российской Федерации, что не соответствует статьям 19, 34 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

3.3. Согласно абзацу третьему пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации перечень портов, в которых допускается деятельность негосударственных организаций по лоцманской проводке судов, устанавливается Правительством Российской Федерации. Это означает, что в портах, не поименованных в перечне, деятельность негосударственных организаций допускаться не должна.

Данная норма, следовательно, также является неопределенной и необоснованной с точки зрения делегирования Правительству Российской Федерации полномочий по ограничению лоцманской деятельности в отдельных портах: в ней, как и в иных нормах Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации, законодатель не указывает цели и основания необходимости установления перечня морских портов, в которых допускается (или не допускается) деятельность

негосударственных организаций по лоцманской проводке судов. Не приводятся основания включения в перечень тех или иных морских портов, в которых деятельность негосударственных лоцманских организаций разрешена, и в постановлении Правительства Российской Федерации "О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов".

Таким образом, названные положения не отвечают вытекающим из Конституции Российской Федерации требованиям определенности и недвусмысленности правовой нормы, что противоречит статьям 19, 34 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

4. Конституционный Суд Российской Федерации в своих решениях неоднократно указывал, что неопределенность содержания правовой нормы не может обеспечить ее единообразное понимание, создает возможность злоупотребления исполнительной властью своими полномочиями, порождает противоречивую правоприменительную практику, ослабляет гарантии защиты конституционных прав и свобод, может привести к произволу и, следовательно, к нарушению принципов равенства, а также верховенства закона; самого по себе нарушения требования определенности правовой нормы, влекущее ее произвольное толкование правоприменителем, достаточно для признания такой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации (постановления от 25 апреля 1995 года по делу о проверке конституционности частей первой и второй статьи 54 Жилищного кодекса РСФСР, от 5 июля 2001 года по делу о проверке конституционности постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года N 492-III ГД "О внесении изменения в постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации "Об объявлении амнистии в связи с 55-летием Победы в Великой Отечественной войне 1941-1945 годов" и др.).

Поскольку положения пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и находящееся с ними в нормативном единстве постановление Правительства Российской Федерации "О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов" в системе действующего нормативного регулирования создают правовую неопределенность, влекущую их произвольное толкование правоприменителем, они противоречат статьям 19, 34 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 74, 75, 79 и 100 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

п о с т а н о в и л:

1. Признать не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19, 34 (часть 1) и 55 (часть 3), положения пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и находящееся с ними в нормативном единстве постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 2001 года N 538 "О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов".

В соответствии со статьей 80 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" федеральному законодателю в установленном порядке надлежит урегулировать деятельность негосударственных организаций по лоцманской проводке судов в соответствии с настоящим Постановлением.

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

3. 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

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда Российской Федерации

Н.С.БОНДАРЯ

Конституционный Суд Российской Федерации в своем Постановлении от 6 апреля 2004 года пришел к выводу, что положения пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и находящееся с ними в нормативном единстве постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 2001 года N 538 "О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов" не соответствуют статьям 19, 34 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации (абзац первый пункта 1 резолютивной части). Одновременно в абзаце втором того же пункта содержится указание, что в соответствии со статьей 80 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" федеральному законодателю надлежит урегулировать деятельность негосударственных организаций по лоцманской проводке судов в соответствии с данным Постановлением. При этом согласно пункту 2 резолютивной части Постановления и в соответствии с частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" данное Постановление вступает в силу немедленно после его провозглашения.

Таким образом, с учетом оговорки об обязанности федерального законодателя урегулировать деятельность негосударственных организаций по лоцманской проводке судов в соответствии с принятым Постановлением, возникает требующий уяснения вопрос о том, какие правовые последствия влечет вступление Постановления в силу с момента его провозглашения. В частности, означает ли это, что положения нормативных правовых актов, признанные не соответствующими Конституции Российской Федерации, сохраняют свое действие вплоть до внесения законодателем соответствующих изменений или они прекращают действие одновременно со вступлением Постановления в силу, и с того же момента - независимо от того, когда законодателем будут внесены соответствующие изменения, - устраняются препятствия для организации и деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов во всех без исключения портах Российской Федерации?

Поэтому, проголосовав за Постановление по существу рассматриваемого Конституционным Судом Российской Федерации дела, но не получив со стороны большинства судей поддержку своего предложения о необходимости определить в соответствии с пунктом 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" порядок вступления Постановления в силу, а также порядок, сроки и особенности его исполнения, излагаю свое мнение по данному вопросу.

1. Конституция Российской Федерации в статье 125 (часть 6) устанавливает, что акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу. Данное конституционное положение получило конкретизацию в нормах Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", предусматривающих, что, если решением Конституционного Суда Российской Федерации нормативный акт признан не соответствующим Конституции Российской Федерации полностью или частично либо из решения Конституционного Суда Российской Федерации вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, государственный орган или должностное лицо, принявшие этот нормативный акт, рассматривают вопрос о принятии нового нормативного акта, который должен, в частности, содержать положения об отмене нормативного акта, признанного не соответствующим Конституции Российской Федерации полностью, либо о внесении необходимых изменений и (или) дополнений в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части; до принятия нового нормативного акта непосредственно применяется Конституция Российской Федерации (часть

четвертая статьи 79 в редакции Федерального конституционного закона от 15 декабря 2001 года). При этом ни Конституция Российской Федерации, ни Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде Российской Федерации" не содержат прямых указаний на момент утраты нормативным актом или отдельным его положением, признанным неконституционным, юридической силы. Часть первая статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", закрепляя общие характеристики юридической силы решений Конституционного Суда Российской Федерации, среди которых - окончательность, невозможность обжалования, вступление решения в силу немедленно после провозглашения, со всей определенностью конкретизирует лишь момент вступления решения Конституционного Суда Российской Федерации в силу. Вместе с тем, как следует из пункта 12 части первой статьи 75 названного Федерального конституционного закона, в решении Конституционного Суда Российской Федерации в зависимости от особенностей рассматриваемого вопроса и принятого по нему решения могут содержаться сведения в том числе о порядке вступления решения в силу, а также о порядке, сроках и особенностях его исполнения и опубликования.

Из соответствующих положений Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" в их системной взаимосвязи следует, что момент утраты юридической силы нормативного акта, признанного неконституционным полностью или в части, может совпадать, а может и не совпадать с моментом вступления решения Конституционного Суда Российской Федерации в силу. Иными словами, следует различать такие юридические факты, как вступление решения Конституционного Суда Российской Федерации в силу (немедленно после провозглашения) и введение решения Конституционного Суда Российской Федерации в действие (в частности, для рассматриваемого дела - это момент утраты положениями, признанными неконституционными, юридической силы). А это означает, что в течение определенного периода - с момента вступления решения в силу до момента введения его в действие - признанные неконституционными положения нормативного правового акта могут продолжать действовать и порождать правовые последствия.

Однако, по смыслу пункта 12 части первой статьи 75 во взаимосвязи с частями первой и третьей статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", несовпадение момента вступления решения Конституционного Суда Российской Федерации в силу и момента утраты юридической силы нормативным правовым актом, признанным не соответствующим Конституции Российской Федерации, может иметь место лишь при наличии в решении Конституционного Суда Российской Федерации специального указания на порядок вступления решения в силу и на особенности его исполнения. Об этом свидетельствует и практика Конституционного Суда Российской Федерации, основывающаяся на том, что решения Конституционного Суда Российской Федерации, в результате которых неконституционные нормативные правовые акты утрачивают юридическую силу, как общее правило, имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как и нормативные акты правотворческого органа, и, следовательно, такое же, как нормативные акты, общее значение. Приведенная правовая позиция была сформулирована Конституционным Судом Российской Федерации, в частности, в Постановлении от 16 июня 1998 года по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации (пункт 4 мотивировочной части).

В то же время, исходя из цели обеспечения баланса конституционно значимых интересов и недопустимости нарушения прав и свобод других лиц при осуществлении прав и свобод человека и гражданина, Конституционный Суд Российской Федерации может определить особенности реализации части третьей статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", в том числе путем отсрочки исполнения постановления Конституционного Суда Российской Федерации, обусловленной, в частности, необходимостью обеспечить стабильность правоотношений в интересах субъектов права (определения

Конституционного Суда Российской Федерации от 4 мая 2000 года N 101-О по жалобе ОАО "Северные магистральные нефтепроводы" на нарушение конституционных прав и свобод частями первой и третьей статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", от 7 марта 2003 года N 120-О об отказе в принятии к рассмотрению ходатайств гражданина М.В.Игнатьичева об официальном разъяснении Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 9 апреля 2002 года N 69-О по жалобе гражданина М.В.Игнатьичева на нарушение его конституционных прав положениями статей 2, 4 и 5 Федерального закона "О налоге на игорный бизнес", Законом Нижегородской области "О ставках налога на игорный бизнес" и Законом Ивановской области "О ставках налога на игорный бизнес").

Очевидно, что это может быть связано со спецификой той сферы общественных отношений, которая регулируется признанным неконституционным (полностью или частично) нормативным правовым актом и которой обуславливаются неблагоприятные последствия прекращения действия признанных неконституционными положений, когда немедленная утрата юридической силы данными положениями и отсутствие правового регулирования соответствующих отношений (правовой вакуум) могут породить более существенные негативные последствия, нежели продолжение действия правовых норм, признанных неконституционными.

2. Указав в резолютивной части Постановления на обязанность федерального законодателя осуществить новое правовое регулирование деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов в соответствии с принятым Постановлением, Конституционный Суд Российской Федерации сослался на требования статьи 80 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".

Из содержания указанной статьи следует, что приведение признанных неконституционными федеральных законов или отдельных положений федеральных законов в соответствие с принятым Конституционным Судом Российской Федерации решением осуществляется путем внесения Правительством Российской Федерации не позднее трех месяцев с момента опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации в Государственную Думу проекта закона, отменяющего или изменяющего неконституционные законоположения, и рассмотрения Государственной Думой данного проекта во внеочередном порядке. Таким образом, единственным сроком, установленным данной нормой, является срок обязательного внесения в Государственную Думу Правительством Российской Федерации соответствующего проекта закона; период же, в течение которого процесс приведения правового регулирования в соответствие с решением Конституционного Суда Российской Федерации должен быть завершен, не определен. Конституционный Суд Российской Федерации, обязав законодателя привести правовое регулирование в соответствие с принятым Постановлением, не воспользовался правом на установление особого порядка введения решения в действие, не сформулировал для законодателя каких-либо обязывающих темпоральных предписаний. В этих условиях возможная задержка с внесением вытекающих из настоящего Постановления необходимых изменений в действующее законодательство может усилить ситуацию недопустимой неясности, непредсказуемости, при которой признанные неконституционными нормы будут сохранять действие неопределенный период времени. А это, в свою очередь, лишает субъектов соответствующих правоотношений - в частности, в лице негосударственных организаций по лоцманской проводке судов, - ясности, определенности относительно перспектив восстановления своих прав и возможности их реализации в рамках нового правового регулирования, которое соответствовало бы вытекающим из Постановления Конституционного Суда требованиям.

3. Таким образом, Конституционному Суду Российской Федерации при установлении особого порядка исполнения вынесенного решения - в части отложения момента утраты юридической силы положениями, признанными не соответствующими Конституции Российской Федерации, - следовало бы, исходя из общеправовых принципов стабильности и нормативно-правовой определенности,

поддержания доверия граждан к правосудию, обеспечения исполнимости судебных решений, указать разумный срок в течение которого законодателю надлежало урегулировать соответствующие отношения и, во всяком случае, по истечении которого нормы, признанные неконституционными, утрачивают юридическую силу.

В отсутствие же в решении Конституционного Суда Российской Федерации специальной оговорки о таком сроке субъекты соответствующих правоотношений, правоприменители должны исходить из того, что признанные не соответствующими Конституции Российской Федерации положения пункта 2 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и находящееся с ними в нормативном единстве постановление Правительства Российской Федерации от 17 июля 2001 года N 538 "О деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов; сохраняют юридическую силу до урегулирования федеральным законодателем отношений, связанных с осуществлением лоцманской проводки судов негосударственными лоцманскими организациями, т. е. остаются действующими на неопределенное время.

ОСОБОЕ МНЕНИЕ

судьи Конституционного Суда Российской Федерации

А.Л.КОНОНОВА

Обжалованные заявителями положения Кодекса торгового мореплавания и вытекающее из них постановление Правительства Российской Федерации признаны Конституционным Судом не соответствующими Конституции Российской Федерации фактически по одному критерию - такой их недопустимой степени неопределенности, которая не исключает возможности (а по другой аналогичной позиции Конституционного Суда - неизбежно ведет к произволу) несоразмерного ограничения прав и свобод, предусмотренных статьями 19 и 31 (часть 1) Конституции Российской Федерации. В свете этого перечень морских портов, в которых допускается деятельность негосударственных организаций по лоцманской проводке судов, рассматривается Конституционным Судом лишь как не имеющий ясных и достаточных оснований, а не как ограничение прав в смысле статьи 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.

К этому можно добавить, что законодатель, как это было подтверждено в судебном заседании (постоянным представителем Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации, стенограммой заседания Государственной Думы от 31 марта 1999 года), изначально не имел ясных представлений о том, какими именно особенностями должно отличаться создание негосударственных организаций по лоцманской проводке судов. Очевидны принципиальные и непреодолимые затруднения в определении сути этих "особенностей". О несогласованности оспариваемых положений с другими нормами Кодекса торгового мореплавания свидетельствует также поспешность возвращения закона к процедуре второго чтения с целью принятия единственной поправки, представляющей собой как раз спорный текст.

Вместе с тем все исследованные в судебном заседании материалы указывают не только на возможность, но и реальность неконституционного ограничения более широкого ряда прав и свобод, чем это отражено в Постановлении Конституционного Суда.

Существующее правовое регулирование не позволяет отнести деятельность по лоцманской проводке судов преимущественно к публичной службе. В соответствии с Кодексом торгового мореплавания эта деятельность является составной частью коммерческого мореплавания и регулируется на началах гражданского законодательства, основанных на равенстве, автономии воли и имущественной самостоятельности их участников. Кодекс признает как государственную, так и негосударственные формы организации лоцманских служб, однако не устанавливает различий в их функциях, правах и обязанностях, не наделяет их государственно-властными полномочиями, ставя их под контроль исполнительной власти. Отдельные требования публично-правового характера в виде обязанности доносить об обстоятельствах и происшествиях, создающих угрозу мореплаванию и

окружающей среде, не предусматривают, однако, юридической ответственности и не являются основным содержанием и существенным признаком лоцманской деятельности.

Таким образом, на лоцманскую деятельность в полной мере распространяется конституционное право каждого на свободное использование своих способностей и имущества для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности (статья 34, часть 1, Конституции Российской Федерации).

Независимо от принадлежности лоцманских служб к государственной или негосударственной форме их организации или от формы собственности, лежащей в основе их деятельности, государство обязано признавать и гарантировать свободу их легальной экономической деятельности на едином экономическом пространстве Российской Федерации и свободное функционирование и перемещение лоцманских услуг на этом едином рынке услуг (статья 8 Конституции Российской Федерации).

Установление ограниченного перечня портов, в которых допускается деятельность негосударственных организаций по лоцманской проводке судов, есть не что иное как нарушение единого экономического пространства, ограничение возможности предложения лоцманских услуг этих организаций на едином рынке и свободы их экономической деятельности.

Аналогичные выводы также очевидны и в отношении таких конституционных прав и свобод, как право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также право на вознаграждение за труд без какой бы то ни было дискриминации (статья 37, части 1 и 3, Конституции Российской Федерации). Хотя заявителями по настоящему делу являются юридические лица, в силу правовой позиции Конституционного Суда (Постановление от 24 октября 1996 года N 17-П) они вправе обратиться в Конституционный Суд за защитой граждан - членов этих организаций, созданных для совместной реализации конституционных прав и свобод. Конституция защищает право индивида заниматься любой деятельностью, в которой он чувствует способности проявить себя как профессионал. Эти гарантии распространяются не только на свободу выбора, но и на экономически значимые виды труда. В целях защиты общества от конкретной опасности в определенных сферах труда вследствие неквалифицированного и непрофессионального вмешательства законодатель может устанавливать определенные правила допуска в отдельных видах профессий в виде установления субъективных квалификационных требований к индивиду, к уровню его знаний и навыков. При этом вторжение законодателя в свободу выбора рода деятельности и профессии должно быть минимальным и оправданным только в объеме необходимого обеспечения должной профессиональной подготовки субъекта.

Иная правовая ситуация создается оспариваемыми нормами в настоящем деле. Специалист, лоцманская квалификация которого отвечает установленным требованиям и признана государством и который экономически заинтересован работать в негосударственной организации, ограничен, по сути, в возможности выбора места работы. Установленные ограничения носят характер объективных препятствий, выходят за рамки индивидуальных квалификационных требований и не имеют нормативно определенного и убедительного оправдания.

В соответствии с позицией Конституционного Суда дискриминация граждан не допускается не только по прямо указанным в Конституции Российской Федерации (статья 19) признакам, но и по другим особенностям. Конституция не ограничивает перечень признаков, по которым исключается любая дискриминация граждан, а, напротив, предполагает его дальнейшую конкретизацию как в законодательстве, так и в правоприменительной практике (Постановление от 4 февраля 1992 года N 2-П). Запрет дискриминации, таким образом, как носит общий характер в свете описанных в Конституции признаков, так и распространяется на отдельные сферы деятельности, имеющие свою специфику.

Установив перечень портов, в которых допускается деятельность негосударственных организаций по лоцманской проводке судов, и одновременно предоставив возможность заниматься той же деятельностью как в этих портах, так и в иных, не перечисленных в перечне, государственным

лоцманским службам, законодатель поставил тем самым негосударственные службы в менее благоприятные условия, то есть подверг их дискриминации, лишил равной возможности доступа к экономической деятельности, а лоцманов этих организаций - равного доступа к работе по избранной специальности. Такое различие не может быть оправдано какой-либо спецификой их положения или деятельности, поскольку к лоцманским службам и морским лоцманам независимо от места их деятельности применяются одни и те же квалификационные требования и они имеют в этом смысле одинаковый правовой статус. Как указывалось выше, не существует таких различий и в исполнении лоцманами функций публично-правового характера.

Указанные привилегии государственной лоцманской службы могут быть рассмотрены и с точки зрения конституционного запрета (статья 8, часть 1; статья 34, часть 2, Конституции Российской Федерации) такой экономической деятельности, которая направлена на монополизацию и недобросовестную конкуренцию. Очевидно, что лоцманская деятельность по своей природе не может быть отнесена к естественным монополиям и не подпадает под регулирование Федерального закона от 17 августа 1995 года "О естественных монополиях". Следовательно, регулирование лоцманской деятельности как сферы услуг подпадает под общие требования, которые находят свое развитие в антимонопольном законодательстве, в том числе в Федеральном законе "О конкуренции и ограничении монополистической деятельности на товарных рынках", запрещающем принимать нормативные акты и совершать действия, которые ограничивают самостоятельность хозяйствующих субъектов, создают дискриминирующие или, напротив, благоприятствующие условия деятельности отдельных хозяйствующих субъектов на рынке услуг, устанавливают необоснованные запреты и препятствуют осуществлению их деятельности или созданию новых хозяйствующих субъектов в какой-либо сфере деятельности, необоснованно предоставляют отдельному или нескольким хозяйствующим субъектам льготы, ставящие их в преимущественное положение по отношению к другим хозяйствующим субъектам, работающим на рынок тех же услуг (статьи 4, 5 и 7).

Изложенные признаки создания монопольного положения одних организаций и ограничения конкуренции других на одном и том же рынке лоцманских услуг полностью совпадают с ситуацией, являются результатом оспариваемых положений Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации и постановления Правительства. Предоставление наиболее крупных и экономически прибыльных портов для деятельности только государственных лоцманских служб необоснованно создает им исключительно привилегированное и монопольное положение на этом рынке, устраняет конкуренцию аналогичных негосударственных организаций, оставляя последним лишь весьма ограниченный и менее прибыльный сектор рынка.

При всей множественности возможных причин ограничений районов деятельности негосударственных организаций по лоцманской проводке судов, выдвинутых Министерством транспорта Российской Федерации, очевидно, что лишь два из этих обоснований могут быть интерпретированы как конституционно значимые цели, допускающие ограничение прав и свобод, - оборона страны и безопасность мореплавания.

Однако нахождение баз военно-морского флота вблизи того или иного порта не может само по себе свидетельствовать в пользу допуска в этом порту только государственных лоцманских служб.

Следует отметить, что лоцманская проводка военных судов вообще не производится, и Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации не регулирует подобную деятельность, связанную с обороной. Из документов, находящихся в деле, вытекает, что ни Министерство обороны Российской Федерации, ни командующие рядом военно-морских флотов не видят опасности для обороны и не имеют никаких возражений против допуска негосударственных лоцманских служб во всех портах, в том числе имеющих военно-морское базирование. Более того, пункт 1 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации резюмирует, что морской лоцман - лицо, удовлетворяющее требованиям положения о морских лоцманах, согласованного с федеральным органом исполнительной власти в области обороны. Иных требований к лоцманам в сфере обороны

законодатель не устанавливает.

Также был бы несостоятелен аргумент о большем уровне безопасности, который обеспечивают государственные лоцманские службы по сравнению с негосударственными организациями. Трудно предположить, что, признав возможность негосударственных организаций осуществлять лоцманскую проводку судов в отдельных портах, законодатель допустил тем самым в этих портах и сниженные требования к уровню безопасности. Очевидно, что обеспечение безопасности плавания судов и предотвращение происшествий с судами и являются собственно сутью лоцманской деятельности (статья 86 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации). Ко всем лоцманам без исключения предъявляются совершенно одинаковые квалификационные требования; все они обязаны получить соответствующее удостоверение о праве лоцманской проводки судов в определенных районах (пункт 1 статьи 87 Кодекса торгового мореплавания Российской Федерации). В отношении лоцманских служб равно государственных или негосударственных организаций, в том числе за соблюдением ими требований безопасности, осуществляется государственный надзор соответствующими федеральными органами исполнительной власти. Законодательство о лицензировании в настоящее время исключает требование об обязательном лицензировании лоцманской деятельности, что подтверждает достаточность иных мер государственного контроля. Таким образом, различия в допуске государственных лоцманских служб и негосударственных организаций в тех или иных портах не могут быть обоснованы с точки зрения конституционно значимых целей, установленных статьей 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Отсюда признание положения Кодекса торгового мореплавания не соответствующим Конституции Российской Федерации влечет аналогичный вывод и в отношении основанных на них и нормативно с ними связанных положений постановления Правительства Российской Федерации. Таким образом, установление ограничительного перечня морских портов, в которых допускается деятельность негосударственных организаций по лоцманской проводке судов, противоречит статьям 8, 19 (часть 2), 34, 37 (часть 1) и 55 (часть 3) Конституции Российской Федерации.
