



Именем
Российской Федерации

ПОСТАНОВЛЕНИЕ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации

город Москва

16 июня 1998 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В.Баглая, судей Э.М.Аметистова, Н.Т.Ведерникова, Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, В.Д.Зорькина, А.Л.Кононова, В.О.Лучина, Т.Г.Морщаковой, В.И.Олейника, Н.В.Селезнева, В.Г.Стрекозова, О.И.Тиунова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием представителей сторон, направивших запросы в Конституционный Суд Российской Федерации: кандидата юридических наук Е.П.Пашкова - представителя Законодательного Собрания Республики Карелия и кандидата юридических наук Н.Т.Арапова - представителя Государственного Совета Республики Коми,

руководствуясь статьей 125 (часть 5) Конституции Российской Федерации, пунктом 4 части первой статьи 3, пунктом 2 части второй статьи 21, статьями 36, 74, 105 и 106 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации.

Поводом к рассмотрению дела явились запрос Законодательного Собрания Республики Карелия о толковании статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации и запрос Государственного Совета Республики Коми о толковании пункта "б" части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации.

Поскольку оба запроса 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 Т.Г.Морщаковой, объяснения представителей сторон, заключения экспертов - доктора юридических наук А.А.Белкина и кандидата юридических наук В.А.Четвернина, выступления приглашенных в заседание: от Верховного Суда Российской Федерации - заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации В.М.Жуйкова, от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации - заместителя Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации О.В.Бойкова, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. В запросе Законодательного Собрания Республики Карелия указывается, что в результате неопределенности в понимании компетенции судов, установленной статьями 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации, в правоприменительной практике имеют место случаи признания неконституционными нормативных актов, перечисленных в пунктах "а" и "б" части 2 и в части 4 статьи 125, иными помимо Конституционного Суда Российской Федерации судами. По мнению

же заявителя, проверка конституционности этих актов относится к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации. Аналогичная позиция изложена в запросе Государственного Совета Республики Коми.

Исходя из этого, предметом толкования в данном деле являются положения статьи 125 Конституции Российской Федерации, согласно которым Конституционный Суд Российской Федерации проверяет конституционность названных в пунктах "а" и "б" части 2 и в части 4 данной статьи нормативных актов, которые в случае признания их неконституционными утрачивают юридическую силу (часть 6 статьи 125), в соотношении с положениями статей 126 и 127 Конституции Российской Федерации, которые закрепляют полномочия Верховного Суда Российской Федерации как высшего судебного органа по гражданским, уголовным, административным и иным делам и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации как высшего судебного органа по разрешению экономических споров и иных дел и тем самым определяют в общем виде компетенцию соответственно судов общей юрисдикции и арбитражных судов. В связи с этим надлежит выявить, вытекает ли из подлежащих толкованию положений полномочие судов общей юрисдикции и арбитражных судов проверять конституционность указанных нормативных актов и признавать их недействующими, т.е. утрачивающими юридическую силу. Таким образом, рамки настоящего толкования определяются целью разграничения компетенции в области нормоконтроля между Конституционным Судом Российской Федерации и другими судами.

При этом, как следует из статьи 74 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации принимает решения, оценивая не только буквальный смысл подлежащих толкованию конституционных положений, но и смысл, придаваемый им сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из их места в системе норм Конституции Российской Федерации.

2. основополагающее значение для настоящего толкования имеют положения Конституции Российской Федерации, провозглашающие высшую юридическую силу конституционных норм, непосредственное действие Конституции Российской Федерации (статья 15), в том числе в области прав и свобод, обеспечиваемых правосудием (статья 18), в котором реализуется их судебная защита (статья 46). Из указанных конституционных норм вытекает, что требование о непосредственном применении Конституции Российской Федерации обращено ко всем судам, которые в соответствии с главой 7 Конституции Российской Федерации независимо осуществляют судебную власть в пределах своей компетенции и в формах судопроизводства, установленных данной главой.

Ее статья 125 содержит специальные предписания, которые возлагают на особый орган правосудия - Конституционный Суд Российской Федерации полномочия по осуществлению проверки конституционности перечисленных в ней нормативных актов, которая может повлечь утрату ими юридической силы. Другие судебные органы Конституция Российской Федерации такими полномочиями не наделяет.

Определяя компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, Конституция Российской Федерации исходит из обязательности ее осуществления в специфической форме правосудия - конституционном судопроизводстве и поэтому устанавливает основные признаки этой формы, а именно круг предметов проверки и инициаторов рассмотрения дел, связанные с этим виды процедур и юридические последствия принимаемых решений. В отношении других судов такая регламентация на конституционном уровне отсутствует. Следовательно, Конституция Российской Федерации не предполагает и проверку ими конституционности нормативных актов, которые перечислены в ее статье 125 в качестве предмета нормоконтроля со стороны Конституционного Суда Российской Федерации.

Таким образом, поскольку указанные полномочия Конституционного Суда Российской Федерации закреплены специально и поскольку для их осуществления именно этим органом судебной власти предусмотрена особая форма правосудия - конституционное судопроизводство, то осуществление другими судами аналогичных полномочий без их конституционного закрепления и вне таких форм исключается.

Это вытекает также из общего принципа правосудия, согласно которому надлежащим судом для рассмотрения дела признается суд, созданный и действующий на основании закона (статья 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод), что подразумевает закрепление в Конституции и принятом в соответствии с нею законе правомочий различных судов. Данный принцип находит свое выражение в статьях 47, 118, 120 и 128 Конституции Российской Федерации и лежит в основе определения предметной, территориальной и инстанционной подсудности дел, а также разграничения видов судебной юрисдикции. Применительно к осуществлению компетенции по

судебной проверке конституционности актов надлежащий суд устанавливается только Конституцией и другим законом устанавливаться не может.

3. В статьях 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации последовательно развивается логика ее статьи 118, согласно которой судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. Именно исходя из того, что конституционное судопроизводство в соответствии со статьей 125 возложено на Конституционный Суд Российской Федерации, в статьях 126 и 127 определено, что к полномочиям других судов отнесено судопроизводство по гражданским, уголовным, административным делам и по разрешению экономических споров.

Перечень полномочий судов общей юрисдикции и арбитражных судов не является закрытым, поскольку статьи 126 и 127 допускают рассмотрение ими и иных, не названных в этих конституционных нормах категорий дел, что связано с возможностью введения (на основании статьи 128 Конституции Российской Федерации) новых судебных процедур, не нашедших закрепления в действующей Конституции Российской Федерации. Однако это ни в коей мере не предполагает осуществления судами общей юрисдикции и арбитражными судами проверки конституционности нормативных актов, перечисленных в статье 125 Конституции Российской Федерации, поскольку она прямо возлагает данную функцию на Конституционный Суд Российской Федерации.

4. Правомочием по проверке конституционности указанных нормативных актов наделен только Конституционный Суд Российской Федерации, который осуществляет ее в особой судебной процедуре конституционного судопроизводства. Это обусловлено тем, что решения Конституционного Суда Российской Федерации, в результате которых неконституционные нормативные акты утрачивают юридическую силу, имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, и, следовательно, такое же, как нормативные акты, общее значение, не присущее правоприменительным по своей природе актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов.

В то же время Конституционный Суд Российской Федерации, принимая решение по делу, оценивает также смысл, придаваемый рассматриваемому нормативному акту сложившейся судебной практикой. Таким образом он выражает свое отношение как к позиции законодателя или иного нормотворческого органа, так и к ее пониманию правоприменителем, основываясь при этом на толковании положений Конституции Российской Федерации, в сфере которого, по смыслу ее статьи 125 (части 5 и 6), только Конституционный Суд Российской Федерации выносит официальные решения, имеющие общеобязательное значение. Поэтому его постановления являются окончательными, не могут быть пересмотрены другими органами или преодолены путем повторного принятия отвергнутого неконституционного акта, а также обязывают всех правоприменителей, включая другие суды, действовать в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации.

Решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов не обладают такой юридической силой. Они не обязательны для других судов по другим делам, так как суды самостоятельно толкуют подлежащие применению нормативные предписания, следуя при этом Конституции Российской Федерации и федеральному закону (статья 120, часть 1, Конституции Российской Федерации). Решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов могут быть оспорены в установленных федеральным законом процессуальных формах. Кроме того, не предусмотрена обязательность официального опубликования этих решений, что в силу статьи 15 (часть 3) Конституции Российской Федерации, согласно которой применению подлежат только официально опубликованные акты, также исключает для других правоприменителей и обязательность следования им при разрешении других дел. Возможность опубликования отдельных судебных решений или извлечений из них не является достаточной гарантией для реализации указанной конституционной нормы.

В силу изложенного согласно Конституции Российской Федерации решения судов общей юрисдикции и арбитражных судов не признаются адекватным средством для лишения нормативных актов, названных в ее статье 125 (пункты "а" и "б" части 2 и часть 4), юридической силы в связи с их неконституционностью.

5. Отсутствие у судов общей юрисдикции и арбитражных судов правомочия признавать указанные нормативные акты не соответствующими Конституции Российской Федерации и потому недействующими прямо вытекает и из части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации, которая относит Верховный Суд Российской Федерации и Высший Арбитражный Суд Российской Федерации к субъектам обращения в Конституционный Суд Российской Федерации с запросами о проверке (вне связи с рассмотрением конкретного дела, т.е. в порядке абстрактного нормоконтроля)

конституционности нормативных актов, перечисленных в пунктах "а" и "б" части 2 данной статьи. Кроме того, согласно ее части 4 Конституционный Суд Российской Федерации по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле.

Таким образом, на конституционном уровне закреплено, что выводы других судов о неконституционности закона не могут сами по себе послужить основанием для его официального признания не соответствующим Конституции Российской Федерации и утрачивающим юридическую силу. В аспекте взаимодействия судов различных видов юрисдикции и разграничения их компетенции по выявлению неконституционных законов исключение последних из числа действующих актов является совокупным результатом реализации, с одной стороны, обязанности общих судов поставить вопрос о конституционности закона перед Конституционным Судом Российской Федерации, а с другой - обязанности последнего окончательно разрешить этот вопрос.

Предусмотренное статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации обращение иных судов в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности примененного или подлежащего применению в конкретном деле закона, если суд приходит к выводу о несоответствии закона Конституции Российской Федерации, не может рассматриваться только как его право, - суд обязан обратиться с таким запросом, чтобы не соответствующий Конституции Российской Федерации акт был лишен юридической силы (часть 6 статьи 125) в конституционно установленном порядке, что исключило бы его дальнейшее применение. Данная обязанность судов вытекает из возложенного на них, как на независимые органы правосудия, конституционного полномочия обеспечивать судебную защиту прав и свобод человека, включая равенство перед законом и судом (статьи 18, 19 и 46), подчиняясь при этом Конституции Российской Федерации и федеральному закону (статья 120).

Отказ от применения в конкретном деле закона, неконституционного с точки зрения суда, без обращения в связи с этим в Конституционный Суд Российской Федерации противоречил бы и конституционным положениям, согласно которым законы действуют единообразно на всей территории Российской Федерации (статьи 4, 15 и 76), и в то же время ставил бы под сомнение верховенство Конституции Российской Федерации, так как оно не может быть реализовано, если допускается разноречивое толкование различными судами конституционных норм. Именно поэтому обращение в Конституционный Суд Российской Федерации обязательно и в тех случаях, когда суд при рассмотрении конкретного дела приходит к выводу о неконституционности закона, который принят до вступления в силу Конституции Российской Федерации и применение которого должно быть исключено в соответствии с пунктом 2 ее Заключительных и переходных положений.

Обязанность судов в случаях, если они приходят к выводу о неконституционности закона, для официального подтверждения его неконституционности обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации не ограничивает непосредственное применение ими Конституции Российской Федерации, которое призвано обеспечивать реализацию конституционных норм прежде всего при отсутствии их законодательной конкретизации. Если же закон, который должен был бы быть применен в конкретном деле, по мнению суда, не соответствует Конституции Российской Федерации и тем самым препятствует реализации ее положений, то для обеспечения непосредственного действия Конституции Российской Федерации во всех случаях, в том числе и когда дело разрешено судом на основании конкретной конституционной нормы, требуется лишение такого закона юридической силы в предусмотренном статьей 125 Конституции Российской Федерации порядке конституционного судопроизводства.

Устранение неконституционного закона из системы правовых актов не может быть достигнуто ни путем разрешения дел в порядке гражданского, административного или уголовного судопроизводства, ни путем разъяснений по вопросам судебной практики, которые в соответствии со статьями 126 и 127 Конституции Российской Федерации дают Пленумы Верховного Суда Российской Федерации и Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Последние не вправе определять какой-либо иной порядок обеспечения непосредственного применения Конституции Российской Федерации при разрешении конкретных дел, чем предусмотренный ею, а также федеральным конституционным законом.

6. Статья 125 Конституции Российской Федерации, определяя полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, не ограничивает правомочий других судов самостоятельно решать, руководствуясь статьей 120 (часть 2) в ее взаимосвязи со статьей 76 (части 3, 5 и 6) Конституции Российской Федерации, какой закон подлежит применению в рассматриваемом деле в случаях противоречия между законами, обнаружения в правовом регулировании пробелов либо фактически утративших силу, но не отмененных в установленном порядке норм. При этом, однако, суд может не

применить федеральный закон или закон субъекта Российской Федерации, но не вправе признавать их недействующими.

Из статьи 76 Конституции Российской Федерации, регулирующей принципы разрешения коллизий между нормативными актами различного уровня, не вытекает и правомочие федеральных судов признавать нормативные акты субъектов Российской Федерации не соответствующими их конституциям (уставам). Осуществление указанной функции, влекущее лишение нормативных актов субъектов Российской Федерации юридической силы, по смыслу статей 5 (часть 2), 73 и 118 Конституции Российской Федерации, возможно лишь органами конституционного судопроизводства, если такое их правомочие предусматривается конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.

7. Конституционное закрепление исключительного полномочия Конституционного Суда Российской Федерации по проверке конституционности нормативных актов, перечисленных в статье 125 (пункты "а" и "б" части 2) Конституции Российской Федерации, не затрагивает положение ее статьи 120 (часть 2), согласно которому другие суды, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного органа закону, принимают решение в соответствии с законом.

Непосредственно из Конституции Российской Федерации не вытекает также, что суды вправе вне связи с рассмотрением конкретного дела осуществлять нормоконтроль в отношении нормативных актов, перечисленных в статье 125 (пункты "а" и "б" части 2), и признавать их недействующими в связи с несоответствием иному акту, имеющему большую юридическую силу. В то же время статьи 76, 118, 120, 125, 126, 127 и 128 Конституции Российской Федерации не исключают права законодателя специально предусматривать осуществление судами общей юрисдикции и арбитражными судами в порядке административного судопроизводства полномочий по проверке соответствия перечисленных в статье 125 (пункты "а" и "б" части 2) нормативных актов ниже уровня федерального закона иному, имеющему большую юридическую силу акту, кроме Конституции Российской Федерации. Однако признание недействующими названных в статье 125 Конституции Российской Федерации актов ниже уровня федерального закона невозможно вне четкой регламентации принятия таких решений.

Осуществленная в статье 125 конституционная регламентация компетенции Конституционного Суда Российской Федерации указывает и на те общие требования, которым должно отвечать правовое регулирование принятия иными судами решений о признании перечисленных в ней актов недействующими. Им должны определяться предметная, территориальная и инстанционная подсудность дел, субъекты, уполномоченные обращаться в суд с соответствующим требованием, основания обращения, виды актов, подлежащих проверке судами, правила, обеспечивающие юридическую силу судебных решений как обязательных для правоприменителей по всем другим делам, в том числе в соответствии с требованием статьи 15 (часть 3) Конституции Российской Федерации, по смыслу которой прекращение действия любых нормативных положений, затрагивающих права, свободы и обязанности граждан, невозможно без официального опубликования для всеобщего сведения судебных решений, аннулирующих такие нормы.

Из статей 71 (пункт "о"), 118 (часть 3) и 128 Конституции Российской Федерации в их совокупности вытекает, что впредь соответствующие полномочия судов могут устанавливаться только федеральным конституционным законом. В отсутствие указанного регулирования суды общей юрисдикции и арбитражные суды не обладают полномочиями по прекращению юридической силы нормативных актов, перечисленных в статье 125 (пункты "а" и "б" части 2) Конституции Российской Федерации. Вместе с тем и при наличии закрепленных таким образом полномочий других судов не исключается - исходя из приоритета Конституции Российской Федерации - проверка конституционности этих актов Конституционным Судом Российской Федерации.

На основании изложенного и руководствуясь статьями 72, 74 и 75 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Предусмотренное статьей 125 Конституции Российской Федерации полномочие по разрешению дел о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Государственной Думы, 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, относится к компетенции только Конституционного Суда Российской Федерации. По смыслу статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации, суды общей юрисдикции и арбитражные суды не могут признавать названные в ее статье 125 (пункты "а" и "б" части 2 и часть 4) акты не соответствующими Конституции Российской Федерации и потому утрачивающими юридическую силу.

2. Суд общей юрисдикции или арбитражный суд, придя к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации федерального закона или закона субъекта Российской Федерации, не вправе применить его в конкретном деле и обязан обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности этого закона. Обязанность обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с таким запросом, по смыслу частей 2 и 4 статьи 125 Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 2, 15, 18, 19, 47, 118 и 120, существует независимо от того, было ли разрешено дело, рассматриваемое судом, отказавшимся от применения неконституционного, по его мнению, закона на основе непосредственно действующих норм Конституции Российской Федерации.

3. Статьи 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации не исключают возможности осуществления судами общей юрисдикции и арбитражными судами вне связи с рассмотрением конкретного дела проверки соответствия перечисленных в статье 125 (пункты "а" и "б" части 2) Конституции Российской Федерации нормативных актов ниже уровня федерального закона иному, имеющему большую юридическую силу акту, кроме Конституции Российской Федерации.

Такие полномочия судов могут быть установлены федеральным конституционным законом, с тем чтобы в нем были закреплены виды нормативных актов, подлежащих проверке судами, правила о предметной, территориальной и инстанционной подсудности таких дел, субъекты, уполномоченные обращаться в суд с требованием о проверке законности актов, обязательность решений судов по результатам проверки акта для всех правоприменителей по другим делам. Иначе суды не вправе признавать незаконными и в связи с этим утрачивающими юридическую силу акты ниже уровня федерального закона, перечисленные в статье 125 (пункты "а" и "б" части 2) Конституции Российской Федерации.

4. Согласно статье 106 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" данное Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Постановлении толкование является официальным и общеобязательным.

5. Согласно частям первой и второй статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" настоящее Постановление является окончательным, вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно.

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

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации
М.В.Баглай

Судьи
Конституционного Суда
Российской Федерации
Э.М.Аметистов
Н.Т.Ведерников
Н.В.Витрук
Г.А.Гаджиев
Ю.М.Данилов
В.Д.Зорькин
А.Л.Кононов
В.О.Лучин
Т.Г.Морщакова
В.И.Олейник

Н.В.Селезнев
В.Г.Стрекозов
О.И.Тиунов
О.С.Хохрякова
Б.С.Эбзеев
В.Г.Ярославцев

№ 19-П