



Именем  
Российской Федерации

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ  
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

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" в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации

город Москва

11 апреля 2000 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя М.В.Баглая, судей Н.В.Витрука, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, В.Д.Зорькина, А.Л.Кононова, В.О.Лучина, Т.Г.Морщаковой, Ю.Д.Рудкина, А.Я.Сливы, В.Г.Стрекозова, О.И.Тиунова, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

с участием председателя состава Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации В.П.Кнышева, депутата Государственной Думы С.А.Попова, постоянного представителя Государственной Думы в Конституционном Суде Российской Федерации В.В.Лазарева, представителя Совета Федерации Ю.А.Костанова и полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде Российской Федерации М.А.Митюкова,

руководствуясь статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации, пунктом 3 части первой, частями второй и третьей статьи 3, частью первой статьи 21, пунктом 3 части второй статьи 22, статьями 36, 74, 86, 101, 102 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации",

рассмотрел в открытом заседании дело о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации".

Поводом к рассмотрению дела явился запрос Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации. Основанием к рассмотрению дела явилась обнаружившаяся неопределенность в вопросе о том, соответствуют ли Конституции Российской Федерации оспариваемые в запросе положения Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации".

Заслушав сообщение судей-докладчиков Г.А.Гаджиева и Г.А.Жилина, объяснения представителей сторон, выступление приглашенного в заседание представителя от прокуратуры Российской Федерации - В.П.Рябцева, исследовав представленные документы и иные материалы, Конституционный Суд Российской Федерации

установил:

1. Согласно Федеральному закону от 17 января 1992 года "О прокуратуре Российской Федерации" (в редакции Федеральных законов от 17 ноября 1995 года и от 10 февраля 1999 года) прокуратура Российской Федерации в целях обеспечения верховенства закона, единства и укрепления законности, защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства осуществляет надзор за соответствием законам правовых актов, издаваемых представительными (законодательными) органами субъектов Российской Федерации (абзацы первый и второй пункта 2 статьи 1); соответствие законам правовых актов, издаваемых

представительными (законодательными) органами субъектов Российской Федерации, является предметом надзора (пункт 1 статьи 21); прокурор или его заместитель опротестовывает противоречащие закону правовые акты, обращается в суд или арбитражный суд с требованием о признании таких актов недействительными (абзацы первый и третий пункта 3 статьи 22).

Исходя из закрепленных в этих положениях полномочий прокурора и суда, Кемеровский областной суд 12 ноября 1998 года удовлетворил заявление прокурора Кемеровской области о признании Закона Кемеровской области "О ценовой политике в Кемеровской области" недействительным как противоречащего федеральному законодательству, применив тем самым и названные нормы Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации".

Администрация Кемеровской области обжаловала решение Кемеровского областного суда в Верховный Суд Российской Федерации, полагая, что оно подлежит отмене, поскольку в соответствии с постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации рассмотрение возникшего спора относится к исключительной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации при рассмотрении дела в кассационном порядке приостановила производство и обратилась в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности названных положений, содержащихся в пункте 2 статьи 1, пункте 1 статьи 21 и пункте 3 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации".

2. Конституционный Суд Российской Федерации в силу статей 74, 101 и 102 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" по запросам судов проверяет конституционность закона или отдельных его положений лишь в той части, в какой они применены или подлежат, по мнению суда, применению в рассматриваемом им конкретном деле, и принимает постановление только по предмету, указанному в запросе.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации ставит вопрос о том, вправе ли прокурор, осуществляя надзор, обращаться в суд общей юрисдикции с требованием о признании недействительным такого правового акта, как закон субъекта Российской Федерации, если он противоречит федеральному закону, и управомочен ли суд рассматривать данные дела и, соответственно, признавать закон субъекта Российской Федерации недействительным. При этом заявитель ходатайствует о проверке конституционности оспариваемых норм как по форме закрепляющего их акта с точки зрения требований статьи 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации, так и по содержанию - с точки зрения требований статей 18, 46 (часть 2) и 47 (часть 1) Конституции Российской Федерации, предъявляемых к оспариванию нормативных правовых актов.

Следовательно, 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" являются предметом рассмотрения по настоящему делу 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. Названные законоположения в части, касающейся иных правовых актов, в том числе конституций и уставов субъектов Российской Федерации, а также в части, касающейся полномочий арбитражных судов, предметом проверки по настоящему делу не являются.

3. Рассматриваемые положения Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" определяют как полномочия прокурора, так и полномочия суда.

Согласно статье 129 (часть 5) Конституции Российской Федерации полномочия, организация и порядок деятельности прокуратуры Российской Федерации определяются федеральным законом. Осуществляя соответствующее регулирование и руководствуясь статьями 4 (часть 2), 5 (часть 3), 15 (части 1 и 2), 18, 45 (часть 1), 46 (части 1 и 2) и 71 (пункты "в" и "о") Конституции Российской Федерации, федеральный законодатель в целях обеспечения верховенства федеральных законов на всей территории Российской Федерации, исходя из ее федеративного устройства и необходимости государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, а также охраняемых законом интересов общества и государства, может наделить прокурора полномочием обращаться в суд, в том числе с заявлением о проверке соответствия закона субъекта Российской Федерации федеральному закону. При этом, однако, реализация указанного полномочия прокурором не должна приводить к

подмене функций органов законодательной, исполнительной и судебной власти, а также местного самоуправления.

Устанавливая полномочие прокурора обращаться в суд с заявлением о проверке соответствия закона субъекта Российской Федерации федеральному закону и тем самым подтверждая соответствующее полномочие суда, Федеральный закон "О прокуратуре Российской Федерации" не определяет при этом порядок его осуществления судом.

4. Конституция Российской Федерации непосредственно не предусматривает полномочие судов общей юрисдикции рассматривать дела о проверке соответствия закона субъекта Российской Федерации федеральному закону - вне связи с рассмотрением какого-либо другого конкретного дела - и принимать решения, которые влекут правовые последствия, связанные с лишением закона субъекта Российской Федерации юридической силы.

Верховенство Конституции Российской Федерации и верховенство федеральных законов как составные части единого принципа, образующего одну из основ конституционного строя (статья 4, часть 2, Конституции Российской Федерации), вместе с тем имеют относительно самостоятельное значение и обеспечиваются правосудием не только в конституционном, но и в других видах судопроизводства, что следует из статей 118 (часть 2), 120 и 126 Конституции Российской Федерации.

Согласно статье 125 Конституции Российской Федерации проверка конституционности нормативных актов и лишение их юридической силы в случае противоречия Конституции Российской Федерации осуществляются в порядке конституционного судопроизводства, что является юридической гарантией высшей юридической силы Конституции Российской Федерации, провозглашенной в ее статье 15 (часть 1). Соответствие же федеральному закону законов субъектов Российской Федерации, если при этом не затрагивается вопрос об их конституционности, проверяется судами общей юрисдикции, которые гарантируют верховенство федеральных законов в правоприменительной деятельности, основываясь на положениях статей 4 (часть 2), 5 (часть 3) и 76 (части 5 и 6) Конституции Российской Федерации.

Как следует из данных статей во взаимосвязи со статьями 66 (части 1 и 2), 125 и 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации, проверка актов, определяющих конституционный статус субъектов Российской Федерации, может быть осуществлена только в порядке конституционного, а не административного или гражданского судопроизводства. Не допуская проверки судами общей юрисдикции конституций (уставов) субъектов Российской Федерации, Конституция Российской Федерации, однако, не исключает возможность наделения судов общей юрисдикции на основании федерального конституционного закона полномочием проверять вне связи с рассмотрением какого-либо иного дела соответствие законов субъекта Российской Федерации федеральному закону и в случае противоречия признавать их недействующими именно на этом основании.

Федеральный законодатель может предусмотреть осуществление судами общей юрисдикции - вне связи с рассмотрением какого-либо другого конкретного дела - проверки соответствия перечисленных в статье 125 (пункты "а" и "б" части 2) Конституции Российской Федерации нормативных актов ниже уровня федерального закона (в том числе, следовательно, и законов субъектов Российской Федерации) иному, имеющему большую юридическую силу акту, кроме Конституции Российской Федерации. Данная правовая позиция была изложена в постановлениях Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 года по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации и от 30 апреля 1997 года по делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 2 марта 1996 года № 315 "О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации", а также в определении от 5 ноября 1998 года № 147-О по запросу Иркутского областного суда о проверке конституционности ряда положений Закона Иркутской области "О статусе депутата Законодательного собрания Иркутской области".

Как указал Конституционный Суд Российской Федерации, суды общей юрисдикции, по смыслу статей 76, 118, 120, 125, 126, 127 и 128 Конституции Российской Федерации, не могут признавать законы субъектов Российской Федерации не соответствующими Конституции Российской Федерации и на этом основании утрачивающими юридическую силу. Данное полномочие в силу статьи 125 Конституции Российской Федерации относится к компетенции только Конституционного Суда Российской Федерации.

Суд общей юрисдикции, придя к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации закона субъекта Российской Федерации, не вправе применить его в конкретном деле и обязан

обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке его конституционности. Данная обязанность, по смыслу статьи 125 (части 2 и 4) Конституции Российской Федерации во взаимосвязи с ее статьями 2, 15, 18, 19, 47, 118 и 120, существует независимо от того, было ли дело, рассматриваемое судом, отказавшимся от применения неконституционного, по его мнению, закона, разрешено на основе непосредственно действующих норм Конституции Российской Федерации. Однако такой подход к разграничению компетенции в области нормоконтроля между Конституционным Судом Российской Федерации и другими судами не отрицает правомочия судов общей юрисдикции подтверждать недействительность законов субъекта Российской Федерации, содержащих такие же положения, какие уже были признаны неконституционными Конституционным Судом Российской Федерации, т.е. основывать свое решение на соответствующем решении Конституционного Суда Российской Федерации, что вытекает из части второй статьи 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" (определение Конституционного Суда Российской Федерации от 5 ноября 1998 года № 147-О).

5. Согласно статье 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации полномочия, порядок образования и деятельности федеральных судов устанавливаются федеральным конституционным законом. Такие законы отсутствовали в правовой системе до вступления в силу Конституции Российской Федерации. Вместе с тем, согласно ее "Заключительным и переходным положениям", в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации, применяются законы и другие правовые акты, действовавшие ранее на территории Российской Федерации (пункты 1 и 2).

Именно поэтому, в частности, статьей 86 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предусмотрено, что проверка конституционности нормативных актов органов государственной власти, принятых до вступления в силу Конституции Российской Федерации, производится Конституционным Судом Российской Федерации только по содержанию норм, и, следовательно, Конституционный Суд Российской Федерации не устанавливает соответствие таких актов Конституции Российской Федерации по форме, в том числе в зависимости от того, являются ли они федеральными или федеральными конституционными законами.

Отсюда следует, что принятый до вступления в силу Конституции Российской Федерации закон, исходя из которого судом общей юрисдикции осуществляется то или иное полномочие, не может быть признан неконституционным лишь на том основании, что по форме он не является федеральным конституционным законом.

Таким образом, если полномочие судов общей юрисдикции по проверке соответствия закона субъекта Российской Федерации федеральному закону основано на законе, принятом до вступления в силу Конституции Российской Федерации, то оно не может быть аннулировано лишь по той причине, что отсутствует (не принят) соответствующий федеральный конституционный закон. Вместе с тем закон, регулирующий это полномочие, подлежит применению лишь в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации, и, следовательно, его конституционность по содержанию норм может быть проверена Конституционным Судом Российской Федерации.

6. Конституционно-правовой смысл рассматриваемых положений Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" выявляется только во взаимосвязи с другими предписаниями данного Федерального закона, а также с иными законодательными актами, которые устанавливают полномочие прокурора обращаться в суд с заявлением о проверке соответствия закона субъекта Российской Федерации федеральному закону и полномочие судов общей юрисдикции разрешать такого рода дела.

Согласно Федеральному закону "О прокуратуре Российской Федерации" прокурор обращается в суд и участвует в рассмотрении дел в случаях и порядке, предусмотренных процессуальным законодательством Российской Федерации (пункт 1 статьи 23 и пункт 1 статьи 35), в том числе он вправе обратиться в суд с заявлением или вступить в дело в любой стадии процесса, если этого требует защита прав граждан и охраняемых законом интересов общества или государства (пункт 3 статьи 35). Данное полномочие прокурора и соответствующее полномочие суда основаны на положениях принятого в 1964 году Гражданского процессуального кодекса РСФСР, которые содержатся в части третьей статьи 10, статье 41, пункте 2 части первой и части второй статьи 231, статьях 239<sup>1</sup>-239<sup>8</sup> (в редакции Закона Российской Федерации от 28 апреля 1993 года), а также на положениях Закона Российской Федерации от 27 апреля 1993 года "Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан" (статьи 3 и 6).

Следовательно, рассматриваемые положения Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" лишь подтверждают нормативные положения о полномочии прокурора обращаться в суд с заявлением о проверке нормативных актов представительных органов субъекта

Российской Федерации и соответствующем полномочии судов общей юрисдикции, которые до вступления в силу Конституции Российской Федерации уже были предусмотрены названным процессуальным законодательством. Сложившаяся на его основе правоприменительная практика также исходит из того, что суд по заявлению прокурора может вне связи с каким-либо другим гражданско-правовым или административно-правовым спором проверить закон субъекта Российской Федерации и признать его противоречащим федеральному закону в порядке, установленном для рассмотрения дел, возникающих из административно-правовых отношений, с теми особенностями, которые дополнительно к общим правилам, в том числе допускающим возможность использования аналогии процессуального закона и аналогии процессуального права, предусмотрены для этой категории дел в Гражданском процессуальном кодексе РСФСР.

Указанный процессуально-правовой механизм осуществления данного полномочия, как закрепленный не в Федеральном законе "О прокуратуре Российской Федерации", не является предметом рассмотрения и не подлежит проверке и оценке Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем деле. Это относится не только к инстанционной подсудности таких дел, но и к вопросам о подведомственности, о субъектах, уполномоченных обращаться в суд с требованием проверки законности актов, о составе суда по таким делам, о порядке исполнения решений и т. д.

7. Абзац третий пункта 3 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации", как по его буквальному смыслу, так и по смыслу, придаваемому ему сложившейся правоприменительной практикой и официальными разъяснениями Верховного Суда Российской Федерации, позволяет суду республики, краевому, областному суду, рассмотрев дело по заявлению прокурора, признать правовой акт, в том числе закон субъекта Российской Федерации, недействительным, утрачивающим силу, не порождающим правовых последствий со дня издания и, следовательно, не требующим отмены органом, его принявшим.

Однако это выходит за пределы установленных Гражданским процессуальным кодексом РСФСР, в том числе его главой 24<sup>1</sup>, правил, на основании которых осуществляется производство по делам о признании нормативных актов субъектов Российской Федерации противоречащими федеральному закону. В соответствии со статьей 239<sup>8</sup> Гражданского процессуального кодекса РСФСР решение суда, вступившее в законную силу, обязательно для государственного органа, общественной организации, должностного лица, которых оно касается (часть первая); решение суда направляется государственному органу, общественной организации, должностному лицу, а также гражданину не позднее десяти дней после вступления данного решения в законную силу (часть вторая); с момента вступления в законную силу решения суда о признании индивидуального или нормативного акта либо отдельной его части незаконными этот акт или его отдельная часть считаются недействующими (часть третья); об исполнении решения должно быть сообщено суду и гражданину не позднее чем в месячный срок со дня получения решения суда (часть четвертая).

Утрата законом юридической силы, как следует из статьи 125 (часть 6) Конституции Российской Федерации и конкретизирующих ее статей 79 и 87 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", возможна лишь в результате признания его неконституционным. Такое решение, вынесенное в порядке конституционного судопроизводства, действует непосредственно, и потому отмена не соответствующего Конституции Российской Федерации закона органом, его принявшим, не требуется, так как этот закон считается отмененным, т.е. недействительным, с момента оглашения постановления Конституционного Суда Российской Федерации.

Различия в юридических последствиях признания закона субъекта Российской Федерации недействительным и признания закона субъекта Российской Федерации недействующим обусловлены различиями между его несоответствием Конституции Российской Федерации и несоответствием федеральному закону.

Рассмотрение судом общей юрисдикции дела о проверке закона субъекта Российской Федерации, в результате которой он может быть признан противоречащим федеральному закону, не исключает последующей проверки его конституционности в порядке конституционного судопроизводства. Следовательно, решение суда общей юрисдикции, которым закон субъекта Российской Федерации признан противоречащим федеральному закону, по своей природе не является подтверждением недействительности закона, его отмены самим судом, тем более лишения его юридической силы с момента издания, а означает лишь признание его недействующим и, следовательно, с момента вступления решения суда в силу не подлежащим применению; как любое судебное решение, оно обязательно к исполнению всеми субъектами, которых оно касается. Лишение же акта юридической силы возможно только по решению самого законодательного органа,

издавшего акт, или в предусмотренном Конституцией Российской Федерации порядке конституционного судопроизводства.

Таким образом, 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" не противоречат Конституции Российской Федерации, поскольку на их основании во взаимосвязи с частью третьей статьи 10, статьей 41, статьями 231, 239<sup>1</sup>-239<sup>8</sup> Гражданского процессуального кодекса РСФСР прокурор, осуществляя надзор, обращается в суд общей юрисдикции с требованием о проверке соответствия закона субъекта Российской Федерации федеральному закону, а суд по правилам, установленным Гражданским процессуальным кодексом РСФСР, может признать закон субъекта Российской Федерации противоречащим федеральному закону и, следовательно, недействующим, не подлежащим применению, что влечет необходимость его приведения в соответствие с федеральным законом законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации.

Между тем положение абзаца третьего пункта 3 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" предполагает, что в случае противоречия закона субъекта Российской Федерации федеральному закону суд общей юрисдикции по заявлению прокурора признает закон субъекта Российской Федерации недействительным, что не согласуется с закрепленными Конституцией Российской Федерации принципами осуществления народовластия через законодательные (представительные) органы, разделения властей, обеспечения правосудием верховенства Конституции Российской Федерации и закона и потому не соответствует ее статьям 3 (часть 2), 10, 11, 15 (части 1 и 2), 120 и 125 (части 2, 3 и 6).

8. Статьи 5 (часть 3) и 66 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, закрепляющие принципы федеративного устройства, основанного в том числе на разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами (статьи 71, 72 и 73), во взаимосвязи со статьями 15 и 76 Конституции Российской Федерации обосновывают соответствующую иерархию законов в Российской Федерации, исходя из которой решается вопрос о том, в каких случаях закон субъекта Российской Федерации признается противоречащим федеральному закону и действует федеральный закон, а в каких случаях противоречие между ними не может служить основанием для признания закона субъекта Российской Федерации недействующим.

Согласно статье 72 (пункт "а" части 1) обеспечение соответствия законов субъектов Российской Федерации федеральным законам относится к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов. Из федеративной природы их взаимоотношений вытекает также недопустимость произвольного присвоения органами государственной власти Российской Федерации всей полноты полномочий по предметам совместного ведения, т.е. без учета интересов субъектов Российской Федерации и места их органов власти в системе публичной власти. Разрешение публично-правовых споров между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в области разграничения нормотворческой компетенции должно основываться прежде всего на толковании компетенционных норм Конституции Российской Федерации в порядке конституционного судопроизводства.

Признание судами общей юрисдикции законов субъектов Российской Федерации недействительными не согласуется с конституционным полномочием обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с требованием о подтверждении конституционности закона субъекта Российской Федерации, как принятого в соответствии с установленным Конституцией Российской Федерации разграничением предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, или о проверке конституционности федерального закона. Принятое же судом общей юрисдикции решение о том, что закон субъекта Российской Федерации не подлежит применению, не препятствует возможности проверки Конституционным Судом Российской Федерации конституционности федерального закона и закона субъекта Российской Федерации, в том числе если заявитель вопреки решению суда общей юрисдикции считает закон субъекта Российской Федерации подлежащим действию.

Конституционный Суд Российской Федерации вправе рассматривать такие дела как по инициативе соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации - в соответствии со статьей 125 (части 2 и 3) Конституции Российской Федерации, так и по запросам судов, а также по жалобам граждан, когда публично-правовой спор о разграничении компетенции между различными уровнями государственной власти затрагивает конституционные права и свободы, - в соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации. При этом Конституционный Суд Российской Федерации, принимающий в силу прямого указания Конституции Российской Федерации решение, на основании которого признанные неконституционными акты

законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации утрачивают юридическую силу, выступает в качестве судебной инстанции, окончательно разрешающей такие публично-правовые споры.

В то же время при наличии указанной конституционной компетенции Конституционного Суда Российской Федерации законодатель может, соблюдая требования статьи 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации и исходя из предписаний статьи 72 (пункт "а" части 1) Конституции Российской Федерации, а также в развитие статьи 27 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации" дополнительно урегулировать в федеральном конституционном законе полномочия не только судов общей юрисдикции, но и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по проверке соответствия федеральному закону законов субъектов Российской Федерации.

Исходя из изложенного и руководствуясь частями первой и второй статьи 71, статьями 72, 75, 85, 100 и 104 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

постановил:

1. Признать 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<sup>1</sup>-239<sup>8</sup> Гражданского процессуального кодекса 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, недействующим, не подлежащим применению, что влечет необходимость его приведения в соответствие с федеральным законом законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации.

Этим не затрагивается право соответствующих органов и лиц на основании статьи 125 Конституции Российской Федерации обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с требованием о проверке конституционности федерального закона или закона субъекта Российской Федерации.

2. Признать не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 10, 11, 15 (части 1 и 2) и 125 (части 2, 3 и 6), положение абзаца третьего пункта 3 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" в части, наделяющей суды общей юрисдикции полномочием признавать закон субъекта Российской Федерации, противоречащий федеральному закону, недействительным и утрачивающим юридическую силу.

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

4. 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  
Н.В.Витрук  
Г.А.Гаджиев  
Ю.М.Данилов  
Л.М.Жаркова

Г.А.Жилин  
В.Д.Зорькин  
А.Л.Кононов  
В.О.Лучин  
Т.Г.Морщакова  
Ю.Д.Рудкин  
А.Я.Слива  
В.Г.Стрекозов  
О.И.Тиунов  
О.С.Хохрякова  
Б.С.Эбзеев  
В.Г.Ярославцев

№ 6-П

**ОСОБОЕ МНЕНИЕ  
СУДЬИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ  
ФЕДЕРАЦИИ Г.А. ЖИЛИНА 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"  
В СВЯЗИ С ЗАПРОСОМ СУДЕБНОЙ КОЛЛЕГИИ ПО ГРАЖДАНСКИМ  
ДЕЛАМ ВЕРХОВНОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Разделяя выраженную в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 11 апреля 2000 года позицию о непротиворечии Конституции Российской Федерации положений законодательства о полномочии прокурора обращаться в суд с требованием о проверке соответствия закона субъекта Российской Федерации федеральному закону и полномочии суда разрешать такие дела по правилам ГПК РСФСР, излагаю свое мнение по поводу отдельных аргументов, касающихся некоторых иных выводов Постановления.

Признавая неконституционным положение абзаца третьего пункта 3 статьи 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" в части, наделяющей суды общей юрисдикции полномочием признавать закон субъекта Российской Федерации, противоречащий федеральному закону, недействительным и утрачивающим юридическую силу, Конституционный Суд Российской Федерации сослался на статьи 10, 11, 15 (части 1 и 2) и 125 (части 2, 3 и 6) Конституции Российской Федерации. Однако ни одна из приведенных норм не дает оснований для такого вывода.

Так, статья 10 Конституции Российской Федерации, устанавливающая принцип разделения государственной власти и самостоятельности ее ветвей, не исключает возможности осуществления в соответствующей процессуальной форме судебной проверки нормативных актов органов законодательной власти, включая законы субъектов Российской Федерации.

Ни прямо, ни косвенно из нее нельзя вывести положение о том, что в делах о проверке законов субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия федеральным законам, по сравнению с другими категориями дел, суды как самостоятельные и независимые органы судебной власти ограничены в реализации целей гражданского судопроизводства, приоритетной из которых в соответствии со статьями 2, 17, 18 и 46 Конституции Российской Федерации является защита прав и свобод человека и гражданина. Сохранение юридической силы закона субъекта Российской Федерации, признанного вступившим в законную силу решением суда противоречащим федеральному закону, не соответствует не только названной главной конституционной цели правосудия, но и целям охраны государственных и общественных интересов, укрепления законности и правопорядка, предупреждения правонарушений, формирования уважительного отношения к праву и суду.

Статья 11 Конституции Российской Федерации, устанавливая общие положения о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, также не содержит запрета федеральным судам осуществлять такой контроль за решениями и действиями органов власти субъектов Российской Федерации в целях обеспечения верховенства федерального закона (статья 76, часть 2, и статья 120 Конституции Российской Федерации).

Признание судом общей юрисдикции закона субъекта Российской Федерации не соответствующим федеральному закону и в связи с этим не имеющим юридической силы не находится в противоречии и с положениями статьи 15 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации, провозглашающей ее высшую юридическую силу и прямое действие, обязательность

Конституции и законов на всей территории Российской Федерации для всех субъектов правоотношений. Более того, такие судебные решения являются одним из способов реализации названных конституционных положений.

Что касается статьи 125 (части 2, 3 и 6) Конституции Российской Федерации, устанавливающей полномочия Конституционного Суда Российской Федерации, то она не имеет отношения к вопросу о последствиях признания судом общей юрисдикции закона субъекта Российской Федерации противоречащим федеральному закону. Такого рода дела суды общей юрисдикции рассматривают не в порядке конституционного судопроизводства, а по правилам ГПК РСФСР, не вторгаясь при этом в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации.

Отсутствие у суда общей юрисдикции полномочий признавать закон субъекта Российской Федерации утратившим юридическую силу в Постановлении выводится из придания понятиям "признание закона недействующим" и "признание закона недействительным" различного содержания, которое усматривается в том, что первое отражает противоречие закона субъекта Российской Федерации федеральному закону, а второе - несоответствие Конституции Российской Федерации, что может признать лишь Конституционный Суд Российской Федерации. На самом же деле приведенные понятия выражают одно и то же явление при его рассмотрении в процессуально - правовом и материально - правовом аспектах.

Согласно части третьей статьи 239<sup>8</sup> ГПК РСФСР с момента вступления в законную силу решения суда о признании нормативного акта (к числу которых относится и закон субъекта Российской Федерации) незаконным этот акт считается недействующим. Из этого следует, что данная процессуальная норма устанавливает последствия вступления в законную силу решения суда о признании нормативного акта незаконным, которое в силу своей специфики не требует каких-либо действий по принудительному исполнению. Как и все другие вступившие в законную силу решения судов, оно является обязательным для всех без исключения органов государственной власти и других субъектов правоотношений и не нуждается в каком-либо их подтверждении. Это вытекает из положений статей 10, 118 и 120 Конституции Российской Федерации, закрепляющих самостоятельность и независимость судебной власти, и конкретизирующих их положений статей 1 (часть 2), 5 (части 1 и 3) и 6 (часть 1) Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", а также статьи 13 ГПК РСФСР. Реализация данных положений возможна лишь при условии, что закон субъекта Российской Федерации, признанный не соответствующим федеральному закону, с момента вступления решения в законную силу утрачивает юридическую силу.

В связи с этим нельзя согласиться и с пунктом 1 резолютивной части Постановления, где указывается на приведение закона субъекта Российской Федерации в соответствие с федеральным законом представительным (законодательным) органом, его принявшим, как на обязательное последствие вступления в законную силу решения суда о признании закона субъекта Российской Федерации недействующим. Это умаляет авторитет судебной власти, ее самостоятельность и независимость, вводит дополнительные условия для сохранения юридической силы за актами, признанными судом незаконными.

Обязательность и неопровержимость вступившего в законную силу решения суда о признании закона субъекта Российской Федерации полностью или в части противоречащим федеральному закону не допускает выбора вариантов для законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации - признавать или не признавать такое решение. Между тем законодательный (представительный) орган принимает свое решение большинством голосов, что предполагает юридическую оценку вступившего в законную силу решения суда и возможность выбора варианта неисполнения такого судебного решения, которое по своей правовой сути не требует специальных действий по исполнению.

Что касается понятия недействительности нормативных актов, к числу которых относятся и законы субъектов Российской Федерации, то оно характеризует не процессуальные вопросы вступления решения суда в законную силу, а его материально - правовые последствия для защиты субъективных прав, нарушенных незаконным актом. Согласно части второй статьи 13 Гражданского кодекса Российской Федерации в случае признания судом нормативного акта недействительным нарушенное право подлежит восстановлению либо защите иными способами, предусмотренными законом.

Решение суда о признании закона субъекта Российской Федерации противоречащим федеральному закону не может затрагивать полномочия соответствующих органов законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации с запросом о проверке конституционности федерального закона, послужившего основанием для вынесения решения (статья 125, пункт "б" части 2, Конституции Российской Федерации). Последствием признания данного федерального закона неконституционным является пересмотр принятого судом решения в установленном порядке. Указанные обстоятельства являются бесспорными, они не являлись предметом запроса Верховного Суда Российской Федерации, поэтому не имелось необходимости указывать на это полномочие в абзаце втором пункта 1 резолютивной части Постановления.

В полномочия суда общей юрисдикции не входит признание закона субъекта Российской Федерации не соответствующим Конституции Российской Федерации, а вступление в законную силу его решения о признании данного нормативного акта противоречащим федеральному закону должно иметь своим последствием утрату им юридической силы. Поэтому не соответствует статье 85 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" положение абзаца второго пункта 1 резолютивной части Постановления о полномочиях управомоченных субъектов на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации с ходатайством о подтверждении конституционности закона субъекта Российской Федерации, признанного противоречащим федеральному закону. Тем самым Конституционный Суд Российской Федерации взял на себя функции дополнительной инстанции по проверке вступивших в законную силу решений судов общей юрисдикции, что не соответствует положениям статей 125 и 126 Конституции Российской Федерации, статьям 1, 4, 5 и 19 Федерального конституционного закона "О судебной системе Российской Федерации", статьям 1, 3 и 36 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации".