



## ОПРЕДЕЛЕНИЕ

### КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

по жалобе граждан Вихровой Любови Александровны, Каревой Екатерины Ивановны и Масловой Валентины Николаевны на нарушение их конституционных прав пунктом 1 части первой статьи 134, статьями 220 и 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации

город Москва

12 мая 2005 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, А.Л.Кононова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, А.Я.Сливы, О.С.Хохряковой, Б.С.Эбзеева, В.Г.Ярославцева,

заслушав в пленарном заседании заключение судьи Н.С.Бондаря, проводившего на основании статьи 41 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" предварительное изучение жалобы граждан Л.А.Вихровой, Е.И.Каревой и В.Н.Масловой,

установил:

1. Определением Санкт-Петербургского городского суда от 14 марта 2003 года производство по делу по заявлению граждан Л.А.Вихровой, Е.И.Каревой, В.Н.Масловой и по заявлению прокурора Санкт-Петербурга об оспаривании отдельных положений распоряжения мэра Санкт-Петербурга от 29 ноября 1993 года № 958-р "О порядке передачи гражданам в собственность или пожизненное наследуемое владение ранее предоставленных земельных участков" на основании пункта 1 части первой статьи 134 и статьи 220 ГПК Российской Федерации было прекращено в связи с тем, что после обращения заинтересованных лиц в суд оспариваемый акт признан утратившим силу распоряжением Губернатора Санкт-Петербурга от 31 декабря 2002 года № 2732-ра "Об утверждении Положения о порядке взаимодействия исполнительных органов государственной власти Санкт-Петербурга и организаций при оформлении документов по передаче в собственность граждан земельных участков, находящихся в их пользовании"; кроме того, суд отметил, что поданные жалобы подлежат рассмотрению в иной судебной процедуре.

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации оставила определение Санкт-Петербургского городского суда без изменения, а судья Верховного Суда Российской Федерации отказал в истребовании дела в порядке надзора на том основании, что, по смыслу статьи 253 ГПК Российской Федерации, предмет судебного обжалования могут выступать лишь такие нормативные правовые акты, которые на время рассмотрения заявленных требований по существу являются действующими и влекущими нарушение прав и свобод граждан; правовые акты, действие которых прекращено, сами по себе основанием для возникновения прав и обязанностей не являются и каких-либо нарушений охраняемых законом прав и свобод физических и юридических лиц повлечь не могут. Одновременно заявителям было разъяснено их право требовать судебной защиты иными способами, предусмотренными статьей 12 ГК Российской Федерации.

В своей жалобе в Конституционный Суд Российской Федерации граждане Л.А.Вихрова, Е.И.Карева и В.Н.Маслова утверждают, что пункт 1 части первой статьи 134, статьи 220 и 253 ГПК Российской Федерации не соответствуют Конституции Российской Федерации, ее статьям 2, 15, 17, 18, 19, 45, 46 и 118, в той мере, в какой содержащиеся в них нормы по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, служат основанием для прекращения производства по делу по заявлению заинтересованных лиц об оспаривании нормативных правовых актов в случае их отмены без придания актам об их отмене обратной силы.

Следовательно, предметом рассмотрения по данной жалобе являются пункт 1 части первой статьи 134 и статья 220 ГПК Российской Федерации во взаимосвязи с его статьей 253 в той части, в какой по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, они являются основанием для прекращения производства по делу об оспаривании нормативных правовых актов в случае, если после подачи заявления заинтересованного лица в суд оспариваемый акт признается принявшим его органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом утратившим силу.

2. В соответствии со статьей 46 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод; решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Право на судебную защиту выступает как гарантия в отношении всех конституционных прав и свобод, а закрепляющая его статья 46 Конституции Российской Федерации находится в неразрывном системном единстве с ее статьей 21, согласно которой государство обязано охранять достоинство личности во всех сферах, чем утверждается приоритет личности и ее прав (статья 17, часть 2, и статья 18 Конституции Российской Федерации). Из этого следует, что личность в ее взаимоотношениях с государством выступает не как объект государственной деятельности, а как равноправный субъект, который может защищать свои права всеми не запрещенными законом способами (статья 45, часть 2, Конституции Российской Федерации) и спорить с государством в лице любых его органов (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 3 мая 1995 года № 4-П по делу о проверке конституционности статей 220<sup>1</sup> и 220<sup>2</sup> УПК РСФСР и от 2 июля 1998 года № 20-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 331 и 464 УПК РСФСР).

Таким образом, возможность лица обжаловать принятые органами государственной власти и местного самоуправления и их должностными лицами решения, включая нормативные правовые акты, воплощая в себе как индивидуальный (частный) интерес, связанный с восстановлением нарушенных прав, так и публичный интерес, направленный на поддержание законности и конституционного правопорядка, является неотъемлемой характеристикой нормативного содержания права каждого на судебную защиту, одной из необходимых и важнейших его составляющих.

По смыслу приведенных конституционных положений, федеральный законодатель, располагая достаточной свободой усмотрения при регулировании способов и процедуры судебной защиты, обязан обеспечить участникам судопроизводства такой уровень гарантий права на судебную защиту, который обеспечивал бы ее полноту и своевременность, эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости, недопустимость подмены судопроизводственной формы защиты права другой и произвольного прекращения начатого судопроизводства.

3. Конституционное право на судебную защиту получило свою нормативную конкретизацию в том числе в гражданско-процессуальном законодательстве, которое, согласно статье 2 ГПК Российской Федерации, относит к задачам гражданского судопроизводства правильное и своевременное рассмотрение и разрешение гражданских дел в целях защиты нарушенных или оспариваемых прав, свобод и законных интересов граждан, организаций, прав и интересов Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, других лиц, являющихся субъектами гражданских, трудовых или иных правоотношений, укрепление законности и правопорядка, что предполагает как саму возможность обращения заинтересованного лица в порядке, установленном законодательством о гражданском судопроизводстве, в суд за защитой нарушенных либо оспариваемых прав, свобод или законных интересов, так и возбуждение гражданского дела судом по заявлению лица, обратившегося за защитой своих прав, свобод и законных интересов (статьи 3 и 4 ГПК Российской Федерации).

В настоящее время производство по делам о признании нормативных правовых актов недействующими полностью или в части осуществляется судами общей юрисдикции по правилам главы 24 ГПК Российской Федерации с учетом как общих положений, относящихся к производству по делам, возникающим из публичных правоотношений (глава 23), так и общих правил искового производства.

3.1. Общие правила искового производства, применяемые в силу части первой статьи 246 ГПК Российской Федерации при рассмотрении дел, возникающих из публичных правоотношений, предусматривают основания для отказа в принятии искового заявления к рассмотрению и основания прекращения производства по делу.

Согласно Гражданскому процессуальному кодексу Российской Федерации судья отказывает в принятии искового заявления в случаях, если заявление не подлежит рассмотрению и разрешению в порядке гражданского судопроизводства, поскольку заявление рассматривается и разрешается в ином судебном порядке; если заявление предъявлено в защиту прав, свобод или законных интересов другого лица государственным органом, органом местного самоуправления, организацией или гражданином, которым данным Кодексом или другими федеральными законами не предоставлено такое право; если в заявлении, поданном от своего имени, оспариваются акты, которые не затрагивают права, свободы или законные интересы заявителя (пункт 1 части первой статьи 134); суд прекращает производство по делу в случае, если дело не подлежит рассмотрению и разрешению в суде в порядке гражданского судопроизводства по основаниям, предусмотренным пунктом 1 части первой статьи 134 данного Кодекса (абзац второй статьи 220); как отказ в принятии искового заявления, так и прекращение производства по делу по указанным основаниям означают невозможность повторного обращения заявителя в суд общей юрисдикции с тождественным иском (часть третья статьи 134 и статья 221); в рамках же производства по делам, возникающим из публичных правоотношений, судья оставляет заявление без движения, если при подаче заявления в суд будет установлено, что имеет место спор о праве, подведомственный суду (часть третья статьи 247); одновременно в соответствии с правилами статьи 248 судья отказывает в принятии заявления или прекращает производство по делу, возникшему из публичных правоотношений, в случае, предусмотренном частью третьей статьи 247.

Из приведенных положений пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части третьей статьи 247 во взаимосвязи с частью седьмой статьи 251 ГПК Российской Федерации, согласно которой подача заявления об оспаривании нормативного правового акта в суд не приостанавливает действие оспариваемого нормативного правового акта, не следует, что сама по себе утрата силы таким нормативным правовым актом после подачи заявления в суд лицом, считающим, что этим актом нарушаются его права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, является безусловным основанием для прекращения производства по делу.

3.2. В соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, выраженными в постановлениях от 28 ноября 1996 года № 19-П по делу о проверке конституционности статьи 418 УПК РСФСР и от 14 февраля 2002 года № 4-П по делу о проверке конституционности статьи 140 ГПК РСФСР, одним из конституционно значимых принципов, присущих гражданскому судопроизводству, является принцип диспозитивности, который означает, что процессуальные отношения в гражданском судопроизводстве возникают, изменяются и прекращаются главным образом по инициативе непосредственных участников спорного материального правоотношения, имеющих возможность с помощью суда распоряжаться своими процессуальными правами, а также спорным материальным правом; конституционный принцип состязательности предполагает такое построение судопроизводства, при котором правосудие (разрешение дела), осуществляемое только судом, отделено от функций спорящих перед судом сторон; при этом суд обязан обеспечивать справедливое и беспристрастное разрешение спора, предоставляя сторонам равные возможности для отстаивания своих позиций, и потому не может принимать на себя выполнение их процессуальных функций.

Вместе с тем, как указал Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 16 июля 2004 года № 15-П по делу о проверке конституционности части 5 статьи 59 АПК Российской Федерации, принцип диспозитивности, значимый и при производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, может быть ограничен в силу специфики публично-правового спора, но только в тех случаях, когда природа спорного публичного правоотношения не предполагает возможность свободного распоряжения субъективным материальным правом.

Так, Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации устанавливает, что при рассмотрении и разрешении дел, возникающих из публичных правоотношений, суд не связан основаниями и доводами заявленных требований (часть третья статьи 246); обязанности по доказыванию по делам, возникающим из публичных правоотношений, распределены иным, нежели для дел искового производства, образом (статья 249); отказ лица, обратившегося в суд, от своего требования не влечет за собой прекращение производства по делу, а признание требования органом государственной власти, органом местного самоуправления или должностным лицом, принявшими оспариваемый нормативный правовой акт, для суда необязательно (часть третья статьи 252).

Суд не может быть связан и ходатайством органа или должностного лица, принявшего оспариваемый нормативный правовой акт, о прекращении производства по делу лишь на том основании, что в процессе рассмотрения дела этот акт утратил силу. Безусловное следование суда

заявленному заинтересованным лицом (органом или должностным лицом, принявшим оспариваемый нормативный правовой акт) ходатайству, которое, как свидетельствует сложившаяся правоприменительная практика, может преследовать определенный процессуальный интерес, связанный с достижением данным заинтересованным лицом (органом) в судебном процессе желаемого для себя исхода дела путем прекращения производства по нему, означало бы недопустимое ограничение самостоятельности суда как носителя судебной власти при осуществлении правосудия, независимости и подчинения судей только Конституции Российской Федерации и федеральному закону (статья 10; статья 118, части 1 и 2; статья 120 Конституции Российской Федерации). В силу принципа самостоятельности судебной власти суд не может быть лишен необходимых для осуществления правосудия дискреционных полномочий (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 12 марта 2001 года № 4-П по делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве)", касающихся возможности обжалования определений, выносимых арбитражным судом по делам о банкротстве, иных его положений, статьи 49 Федерального закона "О несостоятельности (банкротстве) кредитных организаций", а также статей 106, 160, 179 и 191 АПК Российской Федерации).

Прекращение производства по делу о признании недействующим нормативного правового акта на основании одного лишь факта утраты им юридической силы фактически приводило бы к отказу заявителю в судебной защите его прав и свобод, с нарушением которых он связывает свое обращение в суд, и не отвечало бы имеющей место в производстве по делам, возникающим из публичных правоотношений, публичной потребности в разрешении спора о законности оспариваемого нормативного правового акта по существу, - утрата оспариваемым нормативным правовым актом силы имеет иные, отличные от признания его недействующим в судебном порядке, юридические последствия, вытекающие, в частности, из положений частей второй и третьей статьи 253 ГПК Российской Федерации, и не является основанием для восстановления нарушенных прав заинтересованного лица (статья 13 ГК Российской Федерации). Поэтому суд, имея в виду, что в делах, возникающих из публичных правоотношений, приоритетные задачи судопроизводства определяются интересами законности, защиты прав и свобод граждан, при оценке значения факта утраты силы оспариваемым нормативным правовым актом для дальнейшего движения дела не может быть связан этим фактом.

Применительно к конституционному судопроизводству такой подход закреплен в части второй статьи 43 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации". Сформулированное в названной норме - исходя из конституционного принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина в правовом государстве - правило, предполагающее возможность прекращения судом производства по делу в связи с утратой оспариваемым нормативным правовым актом юридической силы, за исключением случаев, когда имеются основания полагать, что соответствующим нормативным правовым актом нарушены права и свободы, соотносится и с основными принципами и задачами гражданского судопроизводства.

При принятии решения по заявлению об оспаривании нормативного правового акта суд должен руководствоваться статьей 253 ГПК Российской Федерации с учетом правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, выраженных в постановлениях от 18 июля 2003 года № 13-П по делу о проверке конституционности статей 115 и 231 ГПК РСФСР, статей 26, 251 и 253 ГПК Российской Федерации, статей 1, 21 и 22 Федерального закона "О прокуратуре Российской Федерации" и от 27 января 2004 года № 1-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статей 27, 251 и 253 ГПК Российской Федерации.

3.3. Таким образом, положения пункта 1 части первой статьи 134 и статьи 220 во взаимосвязи со статьей 253 ГПК Российской Федерации по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего гражданского процессуального регулирования предполагают, что суд не может прекратить производство по делу об оспаривании нормативного правового акта, признанного по решению органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявшего данный нормативный правовой акт, утратившим силу после подачи в суд соответствующего заявления, если в процессе судебного разбирательства будет установлено нарушение оспариваемым нормативным правовым актом прав и свобод заявителя, гарантированных Конституцией Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктами 2 и 3 части первой статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", Конституционный Суд Российской Федерации

определил:

1. Положения пункта 1 части первой статьи 134 и статьи 220 во взаимосвязи со статьей 253 ГПК Российской Федерации по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего гражданского процессуального регулирования предполагают, что суд не может прекратить производство по делу об оспаривании нормативного правового акта, признанного по решению органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица, принявшего данный нормативный правовой акт, утратившим силу после подачи в суд соответствующего заявления, если в процессе судебного разбирательства будет установлено нарушение оспариваемым нормативным правовым актом прав и свобод заявителя, гарантированных Конституцией Российской Федерации, законами и иными нормативными правовыми актами.

2. Признать жалобу граждан Вихровой Любови Александровны, Каревой Екатерины Ивановны и Масловой Валентины Николаевны не подлежащей дальнейшему рассмотрению в заседании Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку для разрешения поставленного в ней вопроса не требуется вынесение предусмотренного статьей 71 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации" итогового решения в виде постановления.

3. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данной жалобе окончательно и обжалованию не подлежит.

4. Настоящее Определение подлежит опубликованию в "Собрании законодательства Российской Федерации" и "Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации".

Председатель  
Конституционного Суда  
Российской Федерации  
В.Д.Зорькин

Судья-секретарь  
Конституционного Суда  
Российской Федерации  
Ю.М.Данилов