



ОПРЕДЕЛЕНИЕ

КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности положений пункта 2 части первой статьи 26, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации и статьи 5 Закона Ростовской области «Об охране зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области»

город Санкт-Петербург

4 июня 2013 года

Конституционный Суд Российской Федерации в составе Председателя В.Д.Зорькина, судей К.В.Арановского, А.И.Бойцова, Н.С.Бондаря, Г.А.Гаджиева, Ю.М.Данилова, Л.М.Жарковой, Г.А.Жилина, С.М.Казанцева, М.И.Клеандрова, С.Д.Князева, А.Н.Кокотова, Л.О.Красавчиковой, С.П.Маврина, Н.В.Мельникова, Ю.Д.Рудкина, Н.В.Селезнева, О.С.Хохряковой, В.Г.Ярославцева,

заслушав заключение судьи Л.О.Красавчиковой, проводившей на основании статьи 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предварительное изучение запроса Законодательного Собрания Ростовской области,

у с т а н о в и л :

1. Законодательное Собрание Ростовской области в своем запросе в Конституционный Суд Российской Федерации оспаривает конституционность положений Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, устанавливающих подсудность верховному суду

республики, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа в качестве суда первой инстанции гражданских дел об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций (пункт 2 части первой статьи 26), закрепляющих правила подачи заявлений об оспаривании нормативных правовых актов (части первая, вторая и четвертая статьи 251), а также порядок признания нормативного правового акта недействующим, правила вступления решения суда в силу и правила публикации решения суда в печатном издании (части вторая и третья статьи 253).

По мнению заявителя, эти законоположения по смыслу, придаваемому правоприменительной практикой, противоречат статьям 10, 11 (части 1 и 3), 66 (части 1 и 2), 76 (части 3–6), 118 (часть 2), 125 (части 2, 3 и 5), 126 и 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации, поскольку допускают осуществление судами общей юрисдикции проверки закона субъекта Российской Федерации на соответствие федеральным законам в случае, когда таким законом субъекта Российской Федерации устанавливается нормативное правовое регулирование по предмету, не урегулированному федеральным законодательством, а также в случае отсутствия законодательного разграничения законотворческих полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации в соответствующей сфере общественных отношений.

Кроме того, Законодательное Собрание Ростовской области просит проверить на соответствие статьям 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (часть 1), 19 (часть 1), 42, 72 (пункты «д», «к» части 1) и 76 (часть 5) Конституции Российской Федерации статью 5 Закона Ростовской области от 3 августа 2007 года № 747-ЗС «Об охране зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области» (в редакции Закона Ростовской области от 26 июля 2012 года № 921-ЗС), согласно которой вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности в результате нарушения

требований данного Закона, подлежит возмещению заказчиком и (или) субъектом хозяйственной и иной деятельности в порядке, установленном законодательством в области охраны окружающей среды.

Согласно указанной статье в первоначальной редакции вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, подлежал возмещению в соответствии с таксами и методиками исчисления размера вреда окружающей среде, утвержденными администрацией Ростовской области, а при их отсутствии – исходя из фактических затрат на восстановление нарушенного состояния окружающей среды с учетом понесенных убытков, в том числе упущенной выгоды (часть 2), при этом методики исчисления размера вреда окружающей среде могли учитывать фактические затраты на восстановление нарушенного состояния окружающей среды, понесенные убытки, в том числе упущенную выгоду, коэффициент приживаемости зеленых насаждений, коэффициент обеспеченности зелеными насаждениями и иные факторы, влияющие на размер вреда окружающей среде (часть 3). Законом Ростовской области от 26 июля 2012 года № 921-ЗС «О внесении изменений в Областной закон «Об охране зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области» данная статья была изложена в новой редакции.

Заявитель утверждает, что статьей 5 Закона Ростовской области «Об охране зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области» в новой редакции, так же как и данной статьей в прежней редакции, не исключается полномочие органов исполнительной власти Ростовской области по утверждению в порядке опережающего правового регулирования такс и методик исчисления размера вреда, причиненного зеленому фонду поселений и городских округов, не относящемуся к лесным насаждениям.

2. Согласно статье 85 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» запрос в Конституционный Суд Российской Федерации о проверке конституционности нормативного акта либо отдельных его положений допустим, если заявитель считает их не подлежащими действию из-за неконституционности либо подлежащими

действию вопреки официально принятому решению федеральных органов государственной власти, высших государственных органов субъектов Российской Федерации или их должностных лиц об отказе применять и исполнять их как не соответствующие Конституции Российской Федерации. При этом в силу правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в постановлениях от 16 июня 1998 года № 19-П и от 11 апреля 2000 года № 6-П и др., рассмотрение судом общей юрисдикции дел о проверке нормативных актов (в том числе законов субъектов Российской Федерации, принятых по предмету совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов), в результате которого такие нормативные акты могут быть признаны противоречащими федеральному закону, не исключает их последующей проверки в порядке конституционного судопроизводства.

В то же время, по смыслу Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации в процессе конституционного судопроизводства проверяет по жалобам граждан и по запросам иных субъектов обращения в Конституционный Суд Российской Федерации конституционность действующих нормативных правовых актов; в предусмотренных частью второй его статьи 43 случаях в целях защиты конституционных прав и свобод граждан он может по жалобам граждан проверить конституционность закона, отмененного или утратившего силу к началу или в период рассмотрения дела, однако если оспариваемый закон отменен или утратил силу до начала производства в Конституционном Суде Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации отказывает в принятии жалобы к рассмотрению.

Из этого следует, что утративший силу нормативный правовой акт во всяком случае не может быть предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации в порядке абстрактного нормоконтроля. Отмена же нормативного правового акта самим принявшим этот акт органом государственной власти с очевидностью свидетельствует о том, что такой акт расценивается им как более не подлежащий действию, при этом мотивы,

которыми руководствуется данный орган государственной власти, не имеют существенного значения для целей конституционного судопроизводства.

Статья 5 Закона Ростовской области «Об охране зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области», закреплявшая полномочия органов исполнительной власти Ростовской области по утверждению такс и методик исчисления размера вреда, причиненного зеленому фонду поселений и городских округов, не относящемуся к лесным насаждениям, в своей первоначальной редакции утратила силу по решению Законодательного Собрания Ростовской области (на основании Закона Ростовской области от 26 июля 2012 года № 921-ЗС).

В то же время в запросе не указывается на какое-либо официальное решение государственного органа или должностного лица об отказе применять и исполнять оспариваемое положение статьи 5 Закона Ростовской области «Об охране зеленых насаждений в населенных пунктах Ростовской области» в новой редакции, как не соответствующее Конституции Российской Федерации.

Таким образом, запрос Законодательного Собрания Ростовской области в этой части не может быть признан допустимым.

3. Согласно Конституции Российской Федерации каждому гарантируется государственная, в том числе судебная, защита его прав и свобод (статья 45, часть 1; статья 46, часть 1); правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом; судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства; судебная система Российской Федерации устанавливается Конституцией Российской Федерации и федеральным конституционным законом; создание чрезвычайных судов не допускается (статья 118); право на судебную защиту является непосредственно действующим, оно признается и гарантируется в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации (статья 17, часть 1; статья 18).

Соответственно, Российская Федерация как правовое государство обязана обеспечивать эффективную защиту прав и свобод человека и гражданина посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости, на основе законодательно закрепленных критериев, которые в нормативной форме (в виде общих правил) предопределяют, в каком суде и в какой процедуре подлежит рассмотрению конкретное дело, что позволяет суду (судье), сторонам, другим участникам процесса, а также иным заинтересованным лицам избежать правовой неопределенности в данном вопросе (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 1998 года № 9-П, от 20 февраля 2006 года № 1-П, от 17 января 2008 года № 1-П, от 25 марта 2008 года № 6-П и др.).

Ценность права на судебную защиту как важнейшей конституционной гарантии всех других прав и свобод обусловлена особым местом судебной власти в системе разделения властей и ее прерогативами по осуществлению правосудия, вытекающими из статей 10, 11 (часть 1), 18, 118 (часть 2), 120 (часть 1), 125–127 и 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации. Именно судебная власть, независимая и беспристрастная по своей природе, играет решающую роль в государственной защите прав и свобод человека и гражданина, и именно суд окончательно разрешает спор о праве, чем предопределяется значение судебных решений как государственных правовых актов, выносимых именем Российской Федерации и имеющих общеобязательный характер (постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 4 апреля 2002 года № 8-П и от 17 марта 2009 года № 5-П).

Подсудность дел, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, предполагает установление законом разграничения как предметной компетенции, так и в рамках каждого вида юрисдикции – для определения конкретного суда, уполномоченного рассматривать данное дело; несоблюдение установленной федеральным законодателем подсудности дел нарушает конституционное предписание о законном суде, а вследствие этого – и само право на судебную защиту; рассмотрение дела вопреки правилам о

подсудности не отвечает требованию справедливого правосудия, поскольку суд, не уполномоченный на рассмотрение данного конкретного дела, по смыслу статей 46 и 47 Конституции Российской Федерации, не является законным судом, принятые же в результате такого рассмотрения судебные акты не могут признаваться реально обеспечивающими права и свободы (постановления от 16 марта 1998 года № 9-П и от 21 января 2010 года № 1-П, определения от 11 июля 2006 года № 262-О и от 15 января 2009 года № 144-О-П).

Приведенные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, раскрывающие содержание конституционного права на законный суд, относятся к определению и компетентного суда, и характера судебной инстанции; при этом федеральный законодатель, обладая широкими дискреционными полномочиями при установлении в соответствии с Конституцией Российской Федерации системы судебных инстанций, последовательности и процедуры обжалования, оснований для отмены или изменения судебных решений вышестоящими судами, полномочий судов вышестоящих инстанций, должен осуществлять соответствующее регулирование исходя из конституционных целей и ценностей, общепризнанных принципов и норм международного права и международных обязательств Российской Федерации.

В целях создания механизма эффективного восстановления нарушенных прав Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации предусматривает порядок рассмотрения дел об оспаривании нормативных правовых актов, в том числе нормативных правовых актов органов государственной власти, и подведомственность таких дел судам общей юрисдикции независимо от того, физическое или юридическое лицо обращается в суд, а также от того, какие отношения регулирует оспариваемый нормативный правовой акт.

В частности, пункт 2 части первой статьи 26 ГПК Российской Федерации устанавливает подсудность верховному суду республики, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду

автономной области и суду автономного округа в качестве суда первой инстанции гражданских дел об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций.

Статьей 251 ГПК Российской Федерации предусмотрены специальные условия подачи в суд заявления о признании нормативных правовых актов противоречащими закону. Согласно данной статье гражданин, организация, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом органа государственной власти, органа местного самоуправления или должностного лица нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации, законами и другими нормативными правовыми актами, а также прокурор в пределах своей компетенции вправе обратиться в суд с заявлением о признании этого акта противоречащим закону полностью или в части (часть первая); с заявлением о признании нормативного правового акта противоречащим закону полностью или в части в суд вправе обратиться Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, орган местного самоуправления, глава муниципального образования, считающие, что принятым и опубликованным в установленном порядке нормативным правовым актом нарушена их компетенция (часть вторая); заявления об оспаривании нормативных правовых актов подаются по подсудности, установленной статьями 24, 26 и 27 ГПК Российской Федерации (часть четвертая).

Суд, установив, что нормативный правовой акт или его часть противоречит федеральному закону либо другому нормативному правовому акту, имеющему большую юридическую силу, признает оспариваемый акт недействующим полностью или в части со дня принятия или иного указанного судом времени (статья 253 ГПК Российской Федерации).

Названные положения Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации – обеспечивая, как следует из их содержания, гарантированное Конституцией Российской Федерации право на судебную защиту и согласуясь с одним из вытекающих из Конституции Российской Федерации (статьи 47, 118, 120 и 128) принципов правосудия, предусматривающим, что надлежащим судом для рассмотрения дела признается суд, компетенция которого определена законом, устанавливающим как разграничение видов судебной юрисдикции, так и определение предметной, территориальной и инстанционной подсудности, – исключают нечеткое или расширительное определение компетенции суда в вопросах оспаривания нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также произвольное толкование правоприменителем и потому сами по себе не могут рассматриваться как не соответствующие Конституции Российской Федерации в указанном заявителем аспекте.

Исходя из изложенного и руководствуясь пунктом 2 части первой, частью второй статьи 43 и частью первой статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Конституционный Суд Российской Федерации

о п р е д е л и л :

1. Отказать в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области, поскольку он не отвечает требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в соответствии с которыми такого рода обращения в Конституционный Суд Российской Федерации признаются допустимыми.
2. Определение Конституционного Суда Российской Федерации по данному запросу окончательно и обжалованию не подлежит.

3. Настоящее Определение подлежит опубликованию в «Вестнике Конституционного Суда Российской Федерации».

Председатель
Конституционного Суда
Российской Федерации

№ 882-О



В.Д.Зорькин