УДК 342.5





Анатолий Тиханович КАРАСЕВ,
профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета (г. Екатеринбург), доктор юридических наук, профессор
a.t.karasev@ mail.ru

Вероника Александровна МЕЩЕРЯГИНА,
доцент кафедры публичного права Уральскогогосударственногоэкономического университета (г. Екатеринбург), кандидат юридических наук
metsheryagina@yandex.ru

РАЗГРАНИЧЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ МЕЖДУ РЕГИОНАЛЬНЫМИ ОРГАНАМИ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮСТИЦИИ И ИНЫМИ СУДАМИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: КОНКУРЕНЦИЯ ИЛИ АЛЬТЕРНАТИВНАЯ ПОДСУДНОСТЬ?

DELINEATION OF COMPETENCE BETWEEN REGIONAL BODIES OF CONSTITUTIONAL JUSTICE AND OTHER COURTS IN THE RUSSIAN FEDERATION: COMPETITION OR ALTERNATIVE JURISDICTION?

В статье проводится анализ компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в соотношении с судами общей юрисдикции, арбитражными судами, а также с Конституционным Судом Российской Федерации. Авторы делают вывод об отсутствии вмешательства конституционных (уставных) судов субъектов Российский Федерации в федеральную компетенцию в условиях единства правовой системы, которая обеспечивается согласованностью актов различного уровня, в которой органы региональной конституционной юстиции вынуждены обращаться к федеральному законодательству при принятии решений.

Основываясь на нормах ГК РФ, АПК РФ, КАС РФ, постановлениях Верховного и Конституционного Судов Российской Федерации, а также решениях органов региональной конституционной юстиции удалось установить, что на сегодняшний день только конституционные (уставные) суды правомочны рассматривать обращения граждан о соответствии Конституции (Уставу) субъекта Российской Федерации нормативных правовых актов субъекта РФ и муниципальных образований.

По совпадающим предметам рассмотрения конкуренции у судов региональной конституционной юстиции и судов общей юрисдикции не возникает, так как гражданин правомочен сам выбирать судебный орган, в котором будет осуществлена защита или восстановление его прав, то есть применяется принцип альтернативной подсудности.

The article deals with the analysis of competence of the constitutional (statutory) courts of territorial entities the Russian Federation in relation to the courts of General jurisdiction, arbitration courts, as well as the Constitutional Court of the Russian Federation. Based on the analysis, the authors draw the conclusion that there is no interference of the constitutional (statutory) courts of territorial entities of the Russian Federation in the Federal jurisdiction in conditions of the unity of the legal system, which is provided by the consistency of acts of different levels, in accordance to which the bodies of regional constitutional justice are forced to refer to the Federal legislation when making decisions.

Based on the norms of the Civil Code of the Russian Federation, the Arbitration Procedural Code of the Russian Federation, the Code of Administrative Judicial Procedure of the Russian Federation, judgements of the Supreme and Constitutional courts of the Russian Federation, as well as the decisions of the bodies of regional constitutional justice, it was found that today only the constitutional (statutory) courts are competent to consider citizens ' appeals on compliance with the Constitution (Charter) of a territorial entity of the Russian Federation normative legal acts of the territorial entity of the Russian Federation and municipalities.

Competition does not arise between the courts of regional constitutional justice and courts of General jurisdiction on concurring issues, as a citizen has the right to choose a judicial authority, which will carry out protection or restoration of his rights, that is, the principle of alternative jurisdiction is in effect.

Ключевые слова: конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации, компетенция, разграничение компетенции, судебная система, конституционная юстиция.

Key words: *constitutional (Charter) court of the subject of the Russian Federation, competence, differentiation of competence, judicial system, constitutional justice.*

Судебная система России является достаточно сложной и неоднородной, в ее рамках функционируют как суды общей юрисдикции, арбитражные суды, так и суды так называемой «конституционной юстиции» – Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные (уставные) суды субъектов РФ.

Законодатель сформулировал диспозитивную норму о создании конституционного (уставного) суда субъекта Федерации, что породило крайне слабое развитие региональной конституционной юстиции. Так, согласно справочной информации «Конституционный Суд РФ. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ» (СПС КонсультантПлюс) по состоянию на 1 февраля 2019 г. конституционные (уставные) суды действуют только в 16 из 85 субъектов РФ. В таких российских регионах, как Республика Бурятия и Республика Тыва, деятельность созданных конституционных судов приостановлена. Уставный суд Челябинской области после непродолжительной деятельности в 2014 г. был упразднен.

Таким образом, в судебной системе фактически отсутствует важное звено, за которым в соответствии с ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» закреплены два направления деятельности:

– рассмотрение вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ;

– толкование конституции (устава) субъекта РФ.

Ситуация осложняется также и тем, что этот перечень полномочий не является исчерпывающим в соответствии с определением Конституционного Суда РФ от 6 марта 2003 г. № 103-О, и разграничивать компетенцию конституционных (уставных) судов необходимо, учитывая их «основные» полномочия, установленные федеральным конституционным законом, и «субсидиарные» полномочия, установленные законодательством конкретного субъекта Российской Федерации.

Полномочия первой категории не должны вторгаться в компетенцию Конституционного Суда Российской Федерации, судов

общей юрисдикции и арбитражных судов.

Законодатель субъекта РФ ориентируется на конституционную и законодательную регламентацию полномочий Конституцион-Законодатель субъекта РФ ориентируется на конституционную и законодательную регламентацию полномочий Конституционного Суда РФ, как на некую «нормативную модель», которая воспроизводится с учетом специфики регионального конституционного правосудия [1, с. 30-33]: оба органа осуществляют толкование нормативно-правовых актов. Конституционный Суд РФ является субъектом толкования Конституции РФ, конституционные (уставные) суды осуществляют толкование конституции (устава) субъекта Российской Федерации. Для определения подсудности дел, связанных с толкованием, необходимо установить объект толкования.

На практике все немного сложнее, чем в доктрине. Так, конституционные (уставные) суды, уполномоченные на толкование собственных конституций (уставов), руководствуются Конституцией РФ и федеральными законами, осуществляя, таким образом, казуальное толкование норм. Например, постановление Уставного суда Свердловской области от 22 октября 2018 года «По делу о соответствии Уставу Свердловской области пункта 3 статьи 6 Закона Свердловской области от 20 октября 2011 г. № 86-ОЗ «Об областном материнском (семейном) капитале» и Порядка распоряжения средствами (частью средств) областного материнского (семейного) капитала на приобретение (строительство) жилого помещения, строительство, реконструкцию объекта индивидуального жилищного строительства, утвержденного постановлением Правительства Свердловской области от 26 декабря 2012 года №1542-ПП».

Однако называть это вмешательством в федеральную компетенцию вряд ли допустимо в условиях единства правовой системы, которая обеспечивается согласованностью актов различного уровня. Кроме того, отказаться от использования федерального законодательства конституционные (уставные) суды не могут в силу ч. 3 ст. 5 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», согласно которой «суд, установив при рассмотрении дела несоответствие акта государственного или иного органа, а равно должностного лица Конституции Российской Федерации, федеральному конституционному закону, федеральному закону, общепризнанным принципам и нормам международного права, международному договору Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, закону субъекта Российской Федерации, принимает решение в соответствии с правовыми положениями, имеющими наибольшую юридическую силу».

Зачастую конституции (уставы) субъектов Российской Федерации содержат массу отсылочных норм к федеральному законодательству или норм, полностью дублирующих положения федерального законодательства, и в данной ситуации конституционный (уставный) суд субъекта неизбежно устанавливает соответствие акта формально конституции (уставу) субъекта РФ, а по сути – норме федерального законодательства. Так, например, постановлением Уставного Суда Свердловской области от 27 апреля 2017 г. № 5/14 статья 85 Правил землепользования и застройки городского округа Верхняя Пышма, утвержденных решением Думы городского округа Верхняя Пышма от 30 апреля 2009 г. № 5/14 «О первой части правил землепользования и застройки на территории городского округа Верхняя Пышма», в части изменения карты градостроительного зонирования и установлениятерриториальной зоны Ж-6 (зона многоквартирной секционной жилой застройки свыше 5 этажей) в границах улиц Радуга (четная сторона) – Петрова (нечетная сторона, дома с 17 по 33) была признана не соответствующей статьям 2, 18, 87 Устава Свердловской области. Уставный суд при принятии решения исходил из того, что не было учтено требование федерального законодательства о возможности сочетания различных видов существующего и планируемого использования земельных участков и объектов капитального строительства (п. 1 и 4 ч. 1 ст. 34 и п. 1 ч. 2 ст. 36 Градостроительного кодекса РФ).

Позиция тех, кто считает указанную ситуацию вмешательством в федеральную ком-

петенцию, отчасти строится на аналогии с высказанной Конституционным Судом РФ правовой позицией, касающейся разграничения компетенции между ним и Верховным Судом РФ по оспариванию нормативно-правовых актов Правительства РФ. В определении от 3 ноября 2006 г. № 545-О Конституционный Суд РФ уточнил правовую позицию, сформулированную по этому вопросу в постановлении от 27 января 2004 г. № 1-П, и указал, что Верховный Суд РФ не вправе разрешать дела об оспаривании нормативных правовых актов Правительства РФ в порядке ст. 27 ГПК РФ в том случае, когда проверка законности этих актов невозможна без установления соответствия их Конституции РФ. Исходя из этого, принятый в 2014 г. Федеральный конституционный закон «О Верховном Суде Российской Федерации» включил положение, обязывающее Верховный Суд РФ обращаться в Конституционный Суд РФ в соответствии с ч. 2 ст. 125 Конституции РФ с запросами о проверке конституционности законов, иных нормативных правовых актов и договоров, а также на основании ч. 4 ст. 125 Конституции РФ с запросом о проверке конституционности закона, подлежащего применению в деле, рассматриваемом им в любой инстанции.

По аналогии с данным правилом конституционные (уставные) суды не должны осуществлять проверку актов на соответствие конституции (уставу) субъекта РФ, если это невозможно без установления их соответствия федеральному закону.

Хотелось бы отметить, что вышеуказанное правило является специальным и неприменимым к ограничению компетенции конституционных (уставных) судов, так как высказано Конституционным Судом РФ именно в отношении проверки актов Правительства РФ.

Следует также отметить, что, например, ст. 2 Устава Свердловской области от 23 декабря 2010 г. закрепляет, что «на территории Свердловской области гарантируется защита и соблюдение прав и свобод человека и гражданина» независимо от того, в актах какого уровня они закреплены, и данная норма отражает одно из важнейших положений Конституции РФ. Таким образом, признать «вмешательством в федеральную компетенцию» проверку акта на соответствие указанному положению Устава означало бы признать полную автономию законодательства субъектов от федерального.

Кроме того, ограничение полномочий конституционных (уставных) судов проверкой актов на соответствие лишь исключительно «новым» нормам конституции (устава), требует, чтобы изначально субъекты обладали компетенцией по законодательному регулированию достаточно широкого круга вопросов. Однако предметы ведения субъектов, в соответствии со ст. 73 Конституции РФ, определяются по остаточному принципу, и нельзя не признать, что их число незначительно и что регулирование всех существенных и важных вопросов Конституцией РФ отнесено к исключительному ведению РФ и совместному ведению Федерации и субъектов.

Субсидиарные полномочия конституционных (уставных) судов должны соответствовать юридической природе и предназначению таких судов в качестве судебных органов конституционного (уставного) контроля и касаться только вопросов, относящихся к исключительному ведению субъектов Федерации в силу ст. 73 Конституции РФ.

В законодательстве большинства субъектов Российской Федерации закреплено, что решения судов и иных органов, основанные на правовых актах, признанных противоречащими действующему законодательству, должны быть пересмотрены в установленном законом порядке. Очевидно, что процессуальный порядок пересмотра актов судов общей юрисдикции и арбитражных судов в силу п. «о» ст. 71 Конституции РФ может быть установлен только федеральным законом. Между тем законодатель обходит этот вопрос, что делает реализацию указанных норм проблематичной. Так, процессуальные кодексы в качестве оснований пересмотра дел по новым обстоятельствам относят решения Европейского суда по правам человека, Конституционного Суда РФ, Пленума и Президиума Верховного Суда РФ (ст. 350 Кодекса административного судопроизводства РФ от 8 марта 2015г. № 21-ФЗ, ст. 311 Арбитражного процессуального кодекса РФ от 24

июля 2002 г. № 95-ФЗ, ст. 392 Гражданского процессуального кодекса РФ от 14 ноября 2002 г. №138-ФЗ). И если вопрос учета решений Конституционного Суда РФ решен как в перечисленных законах, так и в многочисленных актах самого суда, то в вопросе с судебными актами органов региональной конституционной наблюдается пробельность.

Вместе с тем вопрос о разграничении компетенции конституционных (уставных) судов и судов общей юрисдикции изложен в постановлении Пленума Верховного Суда РФ от 25 декабря 2018 г. № 50, где указано, что при наличии в субъекте Российской Федерации конституционного (уставного) суда субъекта суды общей юрисдикции не вправе рассматривать дела о проверке соответствия законов субъекта Российской Федерации, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, поскольку рассмотрение этих дел отнесено ч.ч. 1 и 3 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» и на основании законодательства субъекта Российской Федерации к компетенции конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации (ч. 5 ст. 208 КАС РФ).

Если же конституционный (уставный) суд в субъекте отсутствует, то в этом случае указанные полномочия осуществляют суды общей юрисдикции в целях реализации гарантированного ч. 1 ст. 46 Конституции РФ права на судебную защиту.

Тем не менее реализация этих полномочий судами общей юрисдикции (проверка актов субъекта на несоответствие законов субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ) предусмотрена по обращению только прокурора, Президента РФ, Правительства РФ, высшего должностного лица субъекта РФ, органа местного самоуправления, главы муниципального образования, что исключает возможность обжалования гражданами.

Прослеживается несовершенство и действующего процессуального законодательства в части отсутствия норм, предусматривающих пересмотр дел по новым обстоятельствам в связи с признанием конституционным (уставным) судом не соответствующими Основному закону субъекта РФ примененных нормативных положений.

Соответствующего подхода придерживаются в своей практике конституционные суды республик Коми, Саха (Якутия), Дагестан, Бурятия. Обоснованность этой позиции признается Конституционным Судом РФ, который в определении от 5 июня 2012 г. № 1239-О указал, что решение суда общей юрисдикции (арбитражного суда), основанное на подзаконном нормативном правовом акте, признанном конституционным (уставным) судом в пределах его полномочий противоречащим конституции (уставу) субъекта РФ, может быть пересмотрено в установленном законом порядке в соответствии с п. 1 ч. 4 ст. 392 ГПК РФ. Иное, по мнению Конституционного Суда РФ, приводило бы к невозможности исполнения решений конституционного (уставного) суда субъекта РФ и потому нарушало бы единство судебной системы России, лишало бы смысла обращение заявителей в этот суд, делая иллюзорным предоставленный гражданам и их объединениям способ защиты своих прав с помощью конституционного правосудия.

Однако необходимые изменения в ГПК РФ внесены не были, в связи с чем пробел в законе до настоящего времени не устранен. Несмотря на то, что в определении Конституционный Суд РФ высказал достаточно определенную позицию об обязательности решений конституционных (уставных) судов, остаются сомнения в достаточности данного судебного акта для воздействия на сложившиеся правоотношения. Прежде всего вызывает недопонимание диспозитивность формулировки Конституционного Суда РФ в абз. 5 п. 2 определения о том, что решение суда «может быть пересмотрено». По мнению И.М. Евлоева, такая оговорка, а также формулирование позиции суда в определении, а не постановлении, существенно ослабляют обязательность требования о пересмотре дел по новым обстоятельствам на основании решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ [2, с. 51]. В целом, как справедливо отмечает О.А. Кожевников, отсутствие нормативной

определенности по данному вопросу создает препятствия для эффективного восстановления судами прав граждан [3, с. 104-105].

Рассматриваемая проблема была поднята на проходившем 14 декабря 2017 года в Совете Федерации Федерального Собрания РФ круглом столе на тему «Исполнение решений органов конституционной юстиции: состояние законодательства и перспективы его развития». Участники мероприятия в итоговом документе рекомендовали Комитету Совета Федерации по конституционному законодательству и государственному строительству совместно с заинтересованными органами государственной власти рассмотреть возможность внесения в действующее законодательство изменений, направленных на урегулирование в числе прочего вопросов, связанных с пересмотром по новым обстоятельствам судебных решений, которые основаны на актах или их отдельных положениях, признанных решением конституционного (уставного) суда неконституционными (не соответствующими конституции (уставу) субъекта РФ). Стоит заметить, что данные предложения до сих пор не нашли отражения в законодательстве.

Длительное время остается открытым вопрос о приостановлении рассмотрения дел иными судами до принятия решения конституционным (уставным) судом. Если ст. 143 АПК РФ допускает такое приостановление, то в ГПК РФ аналогичная норма отсутствует. При этом в законах о конституционных судах ряда субъектов (Ингушетии, Дагестана, Чеченской Республики) содержатся нормы о праве суда приостановить рассмотрение дела по указанному основанию. Естественно, при отсутствии в Гражданском процессуальном кодексе РФ корреспондирующей нормы эти положения остаются по существу нереализуемыми, что вызывает критику в юридической литературе [1, с. 30-33].

Не внес ясности в этот вопрос и Конституционный Суд РФ, который, рассматривая дело о проверке конституционности абз. 5 и 6 ст. 215 ГПК РФ, в определении от 5 июня 2012 г. № 1239-О пришел к выводу, что если суд выносит решение на основании правовых норм, которые впоследствии будут признаны не соответствующими конституции (уставу) субъекта РФ, то лица, участвующие в деле, имеют право обжаловать его в порядке, предусмотренном гражданским процессуальным законодательством, на основе решения конституционного (уставного) суда, в связи с чем конституционное право на судебную защиту не нарушается. Тем самым Конституционный Суд РФ не только признал правомерным отсутствие в ГПК РФ такой нормы, но и подтвердил отсутствие необходимости в ней.

Такая позиция представляется недостаточно обоснованной, учитывая, что в соответствии с ГПК РФ основаниями для приостановления является не только обращение в Конституционный Суд РФ, но и невозможность рассмотрения дела до разрешения другого дела, рассматриваемого в гражданском, административном или уголовном производстве, а также дела об административном правонарушении. То есть рассмотрение иного дела в любом суде, вплоть до мирового судьи, может повлечь приостановление производства по делу, а рассмотрение в конституционном (уставном) суде дела об оспаривании подлежащего применению и, соответственно, прямо связанного с первичным делом нормативного акта, таких последствий не влечет (следует иметь в виду, что в региональном законодательстве, в отличие от федерального, сохраняются нормы, предоставляющие гражданам право обращения в конституционный (уставный) суд с жалобой о проверке конституционности закона, не только примененного, но и подлежащего применению в конкретном деле). Ссылка в указанном определении Конституционного Суда РФ на возможность пересмотра дела не делает эту позицию более убедительной, особенно в свете отсутствия четкого законодательного регулирования вопроса пересмотра, о чем сказано выше.

В КАС РФ этот пробел устранен, и в ст. 190 закреплена обязанность суда приостановить производство по административному делу в случае невозможности его рассмотрения до разрешения другого дела, рассматриваемого конституционным (уставным) судом субъекта РФ. Данная норма, по мнению И.М. Евлоева, свидетельствует о признании законодателем необходимости та-

кого правового регулирования и понимании ущербности позиции, не учитывающей роль региональных конституционных судов в осуществлении правосудия [2, с. 51]. Несмотря на это, в Гражданский процессуальный кодекс РФ соответствующая норма до настоящего времени не включена, что в сочетании с неопределенностью в вопросе о пересмотре дел в определенной степени лишает смысла обращение стороны по гражданскому делу в конституционный (уставный) суд с жалобой о проверке конституционности применяемого нормативного акта. Подобное различие подходов в разных процессуальных кодексах нарушает единообразие правоприменительной практики и снижает эффективность деятельности региональной конституционной юстиции.

Подводя итог вышесказанному, необходимо отметить, что говорить о конкуренции компетенции конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации с компетенцией иных судов судебной системы России не приходится. На сегодняшний день только конституционные (уставные) суды правомочны рассматривать обращения граждан о соответствии конституции (уставу) субъекта Федерации нормативных правовых актов субъекта Федерации и муниципальных образований.

По совпадающим предметам рассмотрения конкуренциию судов региональной конституционной юстиции и судов общей юрисдикции (арбитражных судов) не возникает, так как гражданин правомочен сам выбирать судебный орган, в котором будет осуществлена защита или восстановление его прав, то есть применяется принцип альтернативной подсудности.

Библиографический список

1. Брежнев, О.В. Институт запроса суда общей юрисдикции, арбитражного суда в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации: проблемы и перспективы / О.В. Брежнев // Российская юстиция. – 2013. – № 10.

2. Евлоев, И.М. Конституционные (уставные) суды через призму процессуальных кодексов: пробелы в правовом регулировании / И.М. Евлоев // Администратор суда. – 2018. – № 4.

3. Кожевников, О.А. Позиции Конституционного Суда РФ и совершенствование норм ГПК РФ и АПК РФ по вопросам пересмотра судебных актов по вновь открывшимся и новым обстоятельствам / О.А. Кожевников // Российский юридический журнал. – 2013. – № 6.