

Роман КАРАСЕВ

РАЗГРАНИЧЕНИЕ КОМПЕТЕНЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ИНЫХ СУДЕБНЫХ ОРГАНОВ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ НОРМОКОНТРОЛЯ

Осуществление нормоконтроля является важной функцией судебных органов, осуществляющих защиту прав и свобод человека и гражданина. В статье рассматриваются понятия «судебного нормоконтроля» и «конституционного контроля», определяется их соотношение, а также проблемы разграничения компетенции судебных органов, осуществляющих нормоконтроль. Автор делает вывод, что понятия «нормоконтроль» и «конституционный контроль» соотносятся как общее и частное. Последнее следует рассматривать не только как способ устранения нарушений прав и свобод человека и гражданина, но и как элемент правовой охраны конституции, средство обеспечения ее верховенства. Проблема разграничения компетенции судов, осуществляющих нормоконтроль, по мнению автора, может быть решена путем использования института судебного запроса.

Ключевые слова: арбитражный суд, конституционный контроль, Конституционный Суд, Конституция, нормативные акты, нормоконтроль, судебные органы, судебный запрос

Одной из форм защиты прав и свобод человека и гражданина является осуществление судебными органами нормоконтроля, под которым в широком смысле, по нашему мнению, следует понимать

контроль судебных органов за законностью нормативно-правовых актов. Как отмечает С.В. Никитин, «контроль судов общей юрисдикции и арбитражных судов за законностью (правомерностью) нормативных правовых актов (судебный нормоконтроль) представляет собой одно из проявлений контрольной функции судебной власти в сфере нормотворчества. Реализация судебных полномочий по проверке нормативных предписаний позволяет судебной власти поддерживать баланс между законодательной и исполнительной ветвями власти, ее федеральным, региональным и муниципальным уровнями, а также является важнейшим средством сохранения равновесия всей нормативно-правовой системы»¹. Термин «нормоконтроль» впервые упоминается в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 16 июня 1998 г. № 19-П по делу о толковании отдельных положений ст.ст. 125, 126 и 127 Конституции РФ². По нашему мнению, можно выделить несколько целей осуществления нормоконтроля:

- обеспечение законности и правопорядка в обществе;
- защита прав и свобод человека и гражданина;
- эффективное разрешение социальных противоречий, возникающих вследствие действия и применения незаконных правовых актов;
- недопущение возникновения таких противоречий (превенция).

Нормоконтроль осуществляется как Конституционным Судом Российской Федерации (конкретный и абстрактный конституционный контроль), так и судами общей юрисдикции и арбитражными судами. Для удобства в настоящей статье нормоконтроль, осуществляемый судами общей юрисдикции и арбитражными судами, будет обозначаться термином «судебный нормоконтроль».

Роль Конституционного Суда РФ в защите прав и свобод человека и гражданина трудно переоценить. Это, в частности, следует из содержания ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», в которой отмечается, что все цели конституционного судопроизводства органически связаны с правами и свободами. Иными словами, защита прав и свобод граждан является не только важнейшей, но и *сквозной* функцией Конституционного Суда³.

Итак, правовой основой осуществления конституционного контроля является ст. 125 Конституции РФ, а также Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁴.

¹ Никитин С.В. Роль правовых позиций Конституционного Суда РФ в развитии судебного нормоконтроля // Журнал российского права. 2011. № 10. С. 55–68 / Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» / Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

³ См.: Эбзеев Б.С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд: Учебное пособие. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997. С. 160–161.

⁴ См.: Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» / Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

В юридической литературе отсутствует универсальное определение понятия «конституционный контроль». Так, под конституционным контролем может пониматься «любая форма проверки на соответствие конституции актов и действий органов публичной власти, а также общественных объединений, осуществляющих публичные функции или созданных (формально и/или фактически) для участия в осуществлении публичной власти»⁵. По мнению Н.В. Витрука, конституционный контроль — это специфическая функция лишь компетентных органов публичной власти по обеспечению верховенства конституции в системе нормативных актов, ее прямого, непосредственного действия в деятельности субъектов общественных отношений на всей территории государства⁶. Ю.Л. Шульженко определяет конституционный контроль как «деятельность компетентных государственных органов по проверке, выявлению, констатации и устранению несоответствий нормативных актов конституции, законам, в ходе которой эти органы полномочны отменять обнаруженные несоответствия»⁷.

В соответствии со ст. 36 Федерального конституционного закона 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» поводом к рассмотрению дела в Конституционном Суде может послужить запрос, ходатайство или жалоба. На наш взгляд, прямыми способами защиты прав и свобод человека и гражданина в Конституционном Суде является *подача конституционной жалобы непосредственно гражданином* (или объединением граждан) в порядке гл. XII Федерального конституционного закона от № 1-ФКЗ, а также судебный запрос в связи с рассмотрением конкретного дела (гл. XIII Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ). В последнем случае права и свободы будут защищаться судом общей юрисдикции или арбитражным судом уже в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда после вынесения соответствующего постановления.

Анализ ст. 36, 96, 97, 101 Федерального конституционного закона № 1-ФКЗ позволяет сделать вывод, что в указанных случаях необходимым условием рассмотрения дела в Конституционном Суде является *применение закона, нарушающего права граждан* (либо их объединений), в конкретном деле. Иными словами, для защиты прав в порядке конституционного судопроизводства, во-первых, должен иметь место *факт нарушения права гражданина* и, во-вторых, необходим *факт обращения в суд* общей юрисдикции или арбитражный суд для защиты нарушенного права. Кроме того, право подачи конституционной жалобы возникает после завершения рассмотрения дела в суде. Этим и характеризуется конкретный конституционный

⁵ Конституционное (государственное) право зарубежных стран. В 4-х т. Т. 1–2 / отв. ред. Б.А. Страшун. М.: БЕК, 1996. С. 72.

⁶ См.: Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): Очерки теории и практики. М.: Городец-издат, 2001 / Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

⁷ Шульженко Ю.Л. Самоохрана Конституции Российской Федерации. М.: ИГП РАН, 1997 / Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

контроль. В Определении Конституционного Суда от 23.04.2013 г. № 664 отмечается, что «из права каждого на судебную защиту его прав и свобод, как оно сформулировано в ст. 46 Конституции Российской Федерации, не следует возможность выбора гражданином по своему усмотрению любых способов и процедур судебной защиты, особенности которых применительно к отдельным видам судопроизводства и категориям дел определяются, исходя из Конституции Российской Федерации, ее ст. 46—53, 118, 120, 123 и 125—128, федеральными конституционными законами и федеральными законами. В силу названных конституционных положений недопустимо, чтобы конституционное судопроизводство использовалось как средство судебной защиты, заменяющее судопроизводство по гражданским, уголовным или административным делам»⁸.

Некоторые исследователи предлагают расширить круг полномочий Конституционного Суда РФ, предоставив ему право рассматривать дела о защите избирательных прав, а также вопросов, связанных с конституционным правом на объединение⁹. По нашему мнению, рассмотрение и разрешение таких споров противоречит природе конституционного правосудия как *специфической форме отправления правосудия* и выходит за рамки конституционного контроля.

Понятия «нормоконтроль» и «конституционный контроль» хотя и тесно связаны между собой, однако между ними имеется существенное различие: они соотносятся между собой как *общее и частное*. Конституционный контроль, по нашему мнению, следует рассматривать не только как способ устранения нарушений прав и свобод человека и гражданина, социальных противоречий, вызванных принятием и применением незаконных правовых актов, но и как *элемент правовой охраны конституции, средство обеспечения ее верховенства*, а значит, и средство обеспечения стабильности конституционного строя Российской Федерации.

Что касается судебного нормоконтроля, то его правовыми основами являются гл. 24 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации (далее — ГПК РФ)¹⁰ и гл. 23 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. В частности, ст. 251 ГПК РФ и ст. 191 АПК РФ предусматривают право граждан и их объединений на обращение в соответствующий суд с заявлением о признании нормативно-правового акта, принятого государственным органом, органом местного самоуправления, иным органом, должностным лицом, недействующим (противоречащим закону),

⁸ Определение Конституционного Суда РФ от 23.04.2013 г. № 664-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Черепановой Инны Федоровны на нарушение ее конституционных прав пунктом 3 части первой статьи 3, статьями 96 и 97 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» / Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

⁹ См.: Герасимова Е.В. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в системе судебной защиты прав и свобод человека и гражданина: дис. канд. юрид. наук. СПб.: СПбГУ, 2011. С. 66.

¹⁰ Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации от 14.11.2002 г. № 138-ФЗ (ред. от 07.05.2013) / Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

если они полагают, что таким актом нарушаются их права, свободы и законные интересы. Основанием для возбуждения производства по делу о признании нормативно-правового акта недействующим является заявление о признании такого акта недействующим полностью или в части.

Вопрос о разграничении компетенции судов в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина уже рассматривался Конституционным Судом Российской Федерации. Так, в Постановлении Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений ст.ст. 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» (далее — Постановление № 19-П) определено, что разрешение дел о соответствии нормативно-правовых актов Конституции РФ относится к исключительной компетенции Конституционного Суда РФ. В случае если суд общей юрисдикции или арбитражный суд придет к выводу о несоответствии Конституции Российской Федерации федерального закона или закона субъекта Российской Федерации, то суд не вправе применить его в конкретном деле и обязан обратиться в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности этого закона. Вопрос о соответствующей обязанности является дискуссионным. Так, В.В. Ершов полагает, что в случае, когда суд «уверен» в том, что закон не соответствует конституции, т.е. отсутствует неопределенность в вопросе о соответствии нормативно-правового акта конституции, следует напрямую применять Конституцию Российской Федерации¹¹. По нашему мнению, данная позиция не корректна, поскольку даже в случае полной уверенности суда в неконституционности закона такой нормативный акт подлежит исключению из системы правовых актов Российской Федерации. Фактически, применяя Конституцию РФ, суд общей юрисдикции или арбитражный суд *ставит под сомнение верховенство Конституции Российской Федерации*, т.к. оно не может быть реализовано, если допускается разноречивое толкование конституционных норм различными судами. В этой связи считаем правильной позицию Конституционного Суда, выраженную в Постановлении № 19-П, согласно которой «обязанность судов в случаях, если они приходят к выводу о неконституционности закона, для официального подтверждения его неконституционности обращаться в Конституционный Суд Российской Федерации не ограничивает непосредственное применение ими Конституции Российской Федерации, которое призвано обеспечивать реализацию конституционных норм прежде всего при отсутствии их законодательной конкретизации»¹². Следует отметить, что *институт конституционного контроля является наивысшей формой нормоконтроля*, поскольку судебные акты Конституционного Суда РФ носят общеобязательный характер и принимаются по вопросам о соответствии нормативно-правовых актов

¹¹ См.: Ершов В.В., Ершова Е.А. О правовом статусе Конституционного Суда РФ // Российская юстиция. 2004. № 2. С. 25.

¹² См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 16.06.1998 г. № 19-П «По делу о толковании отдельных положений ст. 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации» / Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

Конституции РФ. Судебный нормоконтроль находится на более низком по юридической силе уровне: суды общей юрисдикции и арбитражные суды могут принимать решения о признании нормативно-правового акта не соответствующим акту более высокой юридической силы, но не Конституцию РФ. Конституционный Суд осуществляет проверку нормативно-правовых актов с позиции соответствия их Конституции РФ, а суды общей юрисдикции и арбитражные суды — с позиции соответствия нормативно-правовых актов федеральным законам и другим актам. Признание акта недействующим в порядке судебного нормоконтроля предполагает его последующую отмену компетентным органом. Именно этим определяется разграничение категорий «конституционный контроль» и «судебный нормоконтроль».

Однако Постановление № 19-П не внесло ясности в вопрос разграничения подведомственности дел по оспариванию нормативно-правовых актов Президента, палат Федерального Собрания, Правительства, законов и иных нормативных актов органов власти субъектов Федерации. Ч. 2 ст. 125 Конституции РФ предусмотрено, что рассмотрение данных дел относится к компетенции Конституционного Суда РФ. Ст.ст. 26, 27 ГПК РФ также допускается возможность оспаривания указанных актов в судах общей юрисдикции. Проблема видится в невозможности разрешения споров о соответствии федеральным законам нормативных актов Президента, палат Федерального Собрания, Правительства, законов субъектов Федерации без выявления конституционно-правового смысла данных актов и решения ряда вопросов конституционного характера. О.В. Брежнев к таким вопросам относит следующие: насколько издание соответствующих нормативных актов согласуется с установленным Конституцией РФ разграничением полномочий между органами государственной власти, не превысил ли данный орган власти, издав нормативный акт, конституционно установленные пределы своих полномочий, не вмешался ли он в компетенцию иных органов власти¹³.

В частности, проблемным является вопрос о разграничении компетенции по проверке законности актов Правительства. Конституционный Суд РФ в своем Постановлении от 27 января 2004 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации»¹⁴ (далее — Постановление № 1-П) определил правовые позиции, направленные на устранение данного недостатка в правоприменении.

¹³ См.: Брежнев О.В. Проблема «совместной компетенции» в сфере судебного нормоконтроля в России и пути ее решения // Журнал российского права. 2006. № 6. С. 75.

¹⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 27.01.2004 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 части первой статьи 27, частей первой, второй и четвертой статьи 251, частей второй и третьей статьи 253 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Правительства Российской Федерации» / Справочно-правовая система КонсультантПлюс.

Согласно данному постановлению, «если нормативный акт Правительства Российской Федерации принят во исполнение полномочия, возложенного на него непосредственно федеральным законом, по вопросу, не получившему содержательной регламентации в этом законе, и именно на основании такого уполномочия Правительство Российской Федерации непосредственно осуществляет правовое регулирование соответствующих общественных отношений (так называемое делегированное регулирование), судебная проверка нормативного акта Правительства Российской Федерации невозможна без установления соответствия такого акта и (или) самого федерального закона Конституции Российской Федерации с точки зрения установленных ею разделения властей и разграничения компетенции между федеральными органами законодательной и исполнительной власти»¹⁵.

Представляется, что проблема разграничения компетенции Конституционного Суда РФ и других судов в сфере нормоконтроля должна решаться комплексно. С одной стороны, необходимо учитывать *характер нормативно-правовых актов*, подлежащих нормоконтролю; с другой — то, что проверка конституционности нормативно-правового акта в порядке конституционного контроля возможна только при условии, что данный акт *направлен на регулирование общественных отношений в соответствии с федеральным законом*. При этом должна осуществляться *проверка конституционности*, а не проверка законности нормативно-правового акта. Представляется, что правовую позицию Конституционного Суда, выраженную в Постановлении № 19-П, следует учитывать и при осуществлении нормоконтроля в отношении нормативных актов Президента, палат Федерального Собрания, Правительства, законов субъектов Федерации. В процессе осуществления нормоконтроля суды общей юрисдикции и арбитражные суды должны взаимодействовать с Конституционным Судом путем направления запросов о конституционности того или иного нормативного акта, в случае если возникнет неопределенность в вопросе о его соответствии Конституции РФ. Представляется, что подобные запросы могут являться наиболее действенным способом защиты прав, свобод и законных интересов человека и гражданина при рассмотрении дел об оспаривании нормативно-правовых актов.

Правовой основой института конституционного судебного запроса является ч. 4 ст. 125 Конституции РФ, в которой закреплено, что Конституционный Суд по запросам судов проверяет конституционность закона, подлежащего применению в конкретном деле, а также статьи 101–104 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», ст. 215, 217 ГПК РФ, ст. 143 АПК РФ. По мнению Н.С. Бондаря, запрос суда представляет собой правовой институт в системе конституционного судопроизводства, регулирующий деятельность судов общей юрисдикции и арбитражных судов по участию в возбуждении

¹⁵ Там же.

и рассмотрении дел о конституционности законов, подлежащих применению в конкретном деле¹⁶.

В заключение следует отметить, что запрос суда является связующим звеном между судебным нормоконтролем и конституционным контролем, позволяющим защитить права и свободы человека и гражданина в порядке конституционного судопроизводства еще на стадии разбирательства дела в суде общей юрисдикции или арбитражном суде. Активное использование судами института конституционного запроса, на наш взгляд, может являться существенным условием повышения уровня правовой защищенности человека и гражданина в частности, и поддержания стабильности конституционного строя в целом.

¹⁶ См.: *Бондарь Н.С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным Судом РФ. М.: ЗАО «Юстицинформ», 2005. С. 65.