

СУДЕБНАЯ СИСТЕМА: ПРАКТИКА ПРИНЯТИЯ РЕШЕНИЙ

О. А. Кожевников

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ В РАЗГРАНИЧЕНИИ ПОДВЕДОМСТВЕННОСТИ СПОРОВ МЕЖДУ СУДАМИ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ И КОНСТИТУЦИОННЫМИ (УСТАВНЫМИ) СУДАМИ СУБЪЕКТОВ РФ И ПУТИ ИХ РАЗРЕШЕНИЯ

***Аннотация.** Статья посвящена анализу практики применения положений ст. 27 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 №1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». В ходе проведенного исследования, автором делается вывод о том, что диспозитивность указанных положений приводит к необоснованному расширению усмотрения конституционными (уставными) судами субъектов РФ своей компетенции по разрешению споров.*

***Ключевые слова:** юриспруденция, конституция РФ, конституционный суд РФ, конституционные (уставные) суды субъектов РФ, подведомственность, судебные споры, суды общей юрисдикции, судебная система РФ, государственная дума РФ, право.*

Право на судебную защиту (статья 46, часть 1 Конституции РФ) относится к основным правам и свободам человека, оно признается и гарантируется в Российской Федерации согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией Российской Федерации и не подлежит ограничению (статьи 17 (части 1 и 2) и 56 (часть 3) Конституции Российской Федерации). Как неоднократно отмечал Конституционный Суд Российской Федерации, данное право предполагает наличие таких конкретных правовых гарантий, которые позволяют реализовать его в полном объеме и обеспечивать эффективное восстановление в правах посредством правосудия, отвечающего общеправовым требованиям справедливости и равенства (Постановления от 14 июля 2005 года №9-П, от 26 декабря 2005 года №14-П и от 25 марта 2008 года №6-П).

Ценность права на судебную защиту как важнейшей конституционной гарантии всех других прав и свобод предопределена особой ролью судебной власти и ее прерогативами по осуществлению правосудия, в том числе путем контроля за обеспечением верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации и федеральных законов на всей территории Российской Федерации (статьи 18, 118 (часть 2), 120 (часть 1), 125, 126, 127 и 128 (часть 3) Конституции Российской Федерации). Исходя из положений Конституции Российской Федерации и корреспондирующих им положений статьи 6 Конвенции о защите

прав человека и основных свобод следует, что правосудие по самой своей сути может признаваться таковым лишь при условии, что оно отвечает требованиям справедливости и обеспечивает эффективное восстановление в правах.

Конституцией Российской Федерации в статьях 47, 118, 120 и 128 установлен один из фундаментальных принципов правосудия, в силу которого надлежащим судом для рассмотрения дела признается суд, компетенция которого определена законом, обосновывающим как разграничение видов судебной юрисдикции, так и определение предметной, территориальной и инстанционной подсудности. Необходимость определения законом надлежащего суда для каждого дела исключает нечеткое или расширительное определение судебной компетенции, допускающее ее произвольное истолкование правоприменителем.

Полномочия Конституционного суда РФ по разрешению споров в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации определены Федеральным конституционным законом от 21.07.1994 №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (ст. 3). Подведомственность и подсудность споров судам общей юрисдикции в РФ определены главой 3 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации от 14.11.2002 №138-ФЗ. Подведомственность и подсудность споров арбитражным

судам в РФ определены Федеральным конституционным законом от 28.04.1995 №1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации» и Арбитражным процессуальным кодексом Российской Федерации от 24.07.2002 №95-ФЗ.

Полномочия конституционных (уставных) судов в РФ определены ст. 27 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 №1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации». При этом как указал Конституционный суд РФ в своем Определении от 06.03.2003 №103-О «По запросам Государственного Собрания Республики Башкортостан и Государственного Совета Республики Татарстан о проверке конституционности части 1 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации»: «Дела, отнесенные Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными и федеральными законами к компетенции Конституционного Суда Российской Федерации, судов общей юрисдикции и арбитражных судов, конституционным (уставным) судам субъектов Российской Федерации как судам, входящим в судебную систему Российской Федерации, неподведомственны. Предоставление же им полномочий вне указанных пределов не противоречит Конституции Российской Федерации, если эти полномочия соответствуют юридической природе и предназначению данных судов в качестве судебных органов конституционного (уставного) контроля и касаются вопросов, относящихся к ведению субъектов Российской Федерации в силу статьи 73 Конституции Российской Федерации».

Именно на указанную диспозитивность нормы п.1 ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», приведшую к негативной правоприменительной практике, которая, по нашему мнению, подрывает устои судебной системы РФ, приводит к искажению конечной цели правосудия – обеспечения и защиты конституционных прав и свобод гражданина нам хотелось бы обратить внимание особо. Для наглядности приведем лишь пару примеров:

1 пример: 22.11.2011 года Уставным судом Свердловской области было вынесено Постановление от 22.11.2011 №11-2-12-2011 «По делу о соответствии Уставу Свердловской области Постановления Главы Екатеринбурга от 24 ноября 2009 года №5200 «Об утверждении Положения об организации работы по предоставлению компенсаций расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг на территории муниципального образования «город Екатеринбург» в связи с запросом Л.М. Оплетаева». Указанным решением Уставный суд Свердловской области признал в целом муниципальный нормативно-правовой акт соответствующим Уставу Свердловской области, при этом пункт 4 Положения об организации работы по предоставлению компенсаций расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг на территории муниципального образования «город

Екатеринбург», утвержденного этим же Постановлением Главы Екатеринбурга от 24 ноября 2009 года №5200 «Об утверждении Положения об организации работы по предоставлению компенсаций расходов на оплату жилого помещения и коммунальных услуг на территории муниципального образования «город Екатеринбург», не соответствующим Уставу Свердловской области, его статье 87. Не вторгаясь такую странную коллизию, когда в целом, нормативный акт нижестоящего уровня признается соответствующим нормативному акту вышестоящего уровня, и тут же, одновременно, часть акта не соответствует этому же вышестоящему акту, хотелось бы обратить на следующее обстоятельство.

Оспариваемый в Уставном суде Свердловской области муниципальный правовой акт до рассмотрения его Уставным судом Свердловской области уже был предметом рассмотрения судами общей юрисдикции (первой и кассационной инстанции). Согласно решениям Ленинского районного суда г. Екатеринбурга и кассационной инстанции Свердловского областного суда вышеуказанный муниципально-правовой акт муниципального образования «город Екатеринбург» признан в полном объеме соответствующим требованиям Конституции РФ, федеральному законодательству и правовым актам Свердловской области, а также не нарушает права и свободы заявителя.

2 пример: 19 марта 2012 года Уставным судом Свердловской области было вынесено Определение по делу о соответствии Уставу Свердловской области статей 48, 48-2 Правил землепользования и застройки городского округа – муниципального образования «город Екатеринбург», утвержденных Решением Екатеринбургской городской Думы от 13 ноября 2007 года №68/48 «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа – муниципального образования «город Екатеринбург», в части отнесения территории Железнодорожного района города Екатеринбурга в границах улиц Ватутина – Таёжная – Коуровская – переулок Клубный к территориальной зоне Ц-2 (зона обслуживания и деловой активности местного значения) в связи с запросом граждан А.Г. Альшевских, А.К. Гайнетдиновой, М.В. Сахаровой, в соответствии с которым производство по делу было прекращено. Одним из оснований прекращения стала позиция Уставного суда Свердловской области, изложенная в постановлении Уставного суда Свердловской области от 22 июня 2011 года, согласно которой статья 48 Правил землепользования и застройки городского округа – муниципального образования «город Екатеринбург», содержащая карту градостроительного зонирования территорий муниципального образования «город Екатеринбург», опубликованная в Вестнике Екатеринбургской городской Думы от 8 июля 2009 года, выпуск №168 карты не достигают цели ознакомления с ними населения, поскольку масштаб карт и

разрешение печати не позволяют достоверно установить содержание некоторых закрепленных таким образом норм, в том числе оспариваемых заявителями.

Вместе с тем, указанная норма муниципального нормативного правового акта была предметом рассмотрения Железнодорожного районного суда города Екатеринбурга и кассационной инстанции Свердловского областного суда, при этом заявителями выступали те же граждане. Суды общей юрисдикции отказали в удовлетворении требований заявителей, поскольку не нашли никаких противоречий муниципального нормативного правового акта Конституции РФ, федеральным законам и законодательству Свердловской области.

Указанные примеры поднимают вопрос о необходимости совершенствования судопроизводства в РФ и вызывает необходимость нового толкования положений федерального и регионального законодательства, поскольку совершенно очевидно, что один и тот же нормативный акт не может быть одновременно признан двумя судами судебной системы РФ с одной стороны соответствующим Конституции РФ, федеральному законодательству, законодательству субъектов РФ, с другой стороны - несоответствующим Уставу Свердловской области. При этом каждый из судов судебной системы вроде бы соблюдал свою компетенцию в части подведомственности и подсудности. Но тогда вопрос достигло ли своей цели правосудие? Полагаем, что нет, поскольку граждане, органы местного самоуправления не нашли с помощью судебной системы защиты своих прав. Как же предотвратить подобные казусы? Полагаем, что ответы можно найти в Конституции РФ и многочисленных решениях Конституционного суда РФ.

1. Не оспаривая полномочия конституционной (уставной) юстиции, признавать нормативные акты субъектов Российской Федерации (органов местного самоуправления, действующих на территории субъекта РФ) не соответствующими конституциям (уставам) субъектов РФ, в тоже время, по смыслу все той же ст. 76 Конституции РФ, указанное полномочие напрямую зависит от предмета спора и полномочий органов государственной власти в спорной сфере общественных отношений.

Важность обращения внимания на предмет судебного спора обусловлена тем фактом, что установление ст. 71, 72, 73 Конституции РФ предметов ведения РФ и субъектов РФ нетождественно наличию у их органов полномочий по осуществлению правового регулирования в пределах указанных предметов.

В силу положений Конституции Российской Федерации законодательно субъекта Российской Федерации запрещено вторгаться в сферу ведения Российской Федерации. По вопросам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов он может самостоятельно осуществлять правовое регулирование лишь при отсутствии соответствующего

федерального закона либо в случаях неурегулирования в федеральном законе тех или иных общественных отношений, но при этом должны быть соблюдены конституционные требования о непротиворечивости законов и иных нормативных актов субъектов Российской Федерации федеральным законам и о соблюдении прав и свобод человека и гражданина¹.

В связи с этим, полагаем, что, при принятии к производству споров, конституционные (уставные) суды субъектов РФ должны руководствоваться ст. 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», но и положениями ст. 71, 72, 73 Конституции РФ в части установления полномочий по правовому регулированию отношений – ставших предметом судебного спора. По нашему мнению, конституционные (уставные) суды субъектов РФ не вправе принимать решения по предметам спора, относящимся к исключительному ведению РФ, поскольку в соответствии с п. «а» ст. 71 Конституции РФ, контроль в т.ч. судебный, за соблюдением Конституции РФ и федерального законодательства осуществляют исключительно федеральные органы государственной власти (в т.ч. федеральные суды, которым конституционные (уставные) суды не относятся).

В случае, если предметом спора являются общественные отношения, правовое регулирование которых относится к предмету совместного ведения РФ и ее субъектов (ст. 72 Конституции РФ), конституционные (уставные) суды вправе принимать решения только с учетом полномочий по правовому регулированию, данные соответствующему субъекту РФ Конституцией РФ, федеральным законом. Простое же наличие в Конституции (уставе) субъекта РФ какой либо нормы, зачастую повторяющую нормы Конституции РФ, федерального закона, не означает автоматического права конституционных (уставных) судов рассматривать споры о соответствии указанным актам субъектов РФ и органов местного самоуправления конституциям (уставам) субъектов РФ.

2. Полагаем весьма своевременной инициативу депутатов Заксобрания Санкт-Петербурга о внесении поправок в федеральные конституционные законы «О Конституционном Суде Российской Федерации» и «О судебной системе Российской Федерации», в части наделения Конституционного суда РФ полномочием по пересмотру итоговых решений конституционных (уставных) судов субъектов Федерации.

Как неоднократно подчеркивал в своих решениях Конституционный суд РФ, Конституция Российской

¹ Определение Конституционного Суда РФ от 07.10.2005 N 342-О «По запросу Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан о проверке конституционности пункта 1 статьи 4 Федерального закона «Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации».

Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Отсюда также следует, что принадлежащая субъекту Российской Федерации полнота государственной власти, в т.ч. пределы полномочий по нормативному регулированию, установление субъектом Российской Федерации своей системы органов государственной власти (статья 77, часть 1, Конституции Российской Федерации) не могут рассматриваться в качестве суверенных прав и суверенных полномочий субъекта РФ со всеми вытекающими последствиями.

Даже в том случае, если нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации, издается в соответствии со статьей 76 (часть 4) Конституции Российской Федерации, это не может свидетельствовать о суверенном характере прав субъектов РФ. В соответствии со статьей 120 (часть 1) Конституции Российской Федерации суды подчиняются только Конституции Российской Федерации и федеральному закону. Этим положением не отрицается возможность применения судами конституций (уставов) и других законов субъектов Российской Федерации, что вытекает из статьи 120 (часть 2) и прямо предусмотрено статьей 3 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации». Однако такое применение допустимо лишь при условии, что нормативные правовые акты субъекта Российской Федерации не противоречат Конституции Российской Федерации.

Согласно статье 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации и пункту 3 части первой статьи 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» только Конституционный Суд Российской Федерации вправе рассматривать жалобы на нарушение конституционных прав и свобод граждан через проверку конституционности закона (в нашем случае Конституции или Устава субъекта РФ), примененного или подлежащего применению в конкретном деле. Тем самым исключается сама постановка вопроса об окончательности решений конституционных (уставных) судов, при наличии признаков несоблюдения Конституции РФ или общеобязательных толкований ее Конституционным судом РФ.

Косвенно, возможность пересмотра решений конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации, если такое решение принято вне пределов его полномочий, Конституционный суд РФ подтвердил в своем Определении от 01.04.2008 №194-О-П «По жалобе администрации муниципального образования «Балтийский городской округ» Калининградской области и окружного Совета депутатов того же муниципального образования на нарушение конституционных прав и свобод Законом Калининградской области «Об организации местного само-

управления на территории Балтийского городского округа» и частью 4 статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», а также по жалобе граждан Н.А. Горшениной, Н.И. Кабановой и других на нарушение их конституционных прав названным Законом Калининградской области», в котором он указал, что уполномоченные субъекты, исходя из верховенства Конституции Российской Федерации вправе обратиться в Конституционный Суд Российской Федерации, если считает признанный не соответствующим конституции (уставу) субъекта Российской Федерации правовой акт подлежит действию вопреки официально принятому решению органа конституционного правосудия субъекта Российской Федерации.

Однако, инициатива о наделении Конституционного суда РФ полномочиями по пересмотру решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ не нашла поддержки у профильного комитета Государственной Думы РФ по конституционному законодательству и государственному строительству, который в своем заключении по проекту федерального конституционного закона №643410-5 «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» и статью 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» еще раз отметил, что конституционные (уставные) суды субъектов РФ имеют усеченный спектр своей подсудности. «В соответствии со статьей 125 Конституции Российской Федерации предметом запроса о конституционности могут быть региональные нормативные правовые акты, но не все, а лишь учредительные - конституции республик и уставы иных субъектов Российской Федерации, а также те нормативные правовые акты субъектов, которые изданы ими по вопросам исключительного ведения Российской Федерации и совместного ее ведения с субъектами Федерации. Таким образом, в число обжалуемых в Конституционном Суде не вошли законы и иные нормативные акты, изданные субъектами Российской Федерации в пределах вопросов собственного ведения.

Такие акты могут быть обжалованы на предмет соответствия их конституции (уставу) субъекта Российской Федерации (статья 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации») лишь в конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, которые могут создаваться субъектами Российской Федерации»².

3. Несмотря на то, что компетенция судов судебной системы РФ судов различна, вся она определяется законом. Разграничение подведомственности дел не ставит

² <http://asozd2.duma.gov.ru/main.nsf/%28Spravka%29?OpenAgent&RN=643410-5&02>

непреодолимой грани между решениями судов судебной системы РФ. Они не могут противоречить друг другу, в связи с чем, вступившее в законную силу решение суда одной ветви судебной системы, например, общей юрисдикции по ранее рассмотренному делу должно быть обязательно для судов другой ветви судебной системы, естественно при наличии в деле тех же обстоятельств, установленных ранее решениями судов и имеющих отношение к лицам, участвующим в деле. К сожалению, судебная практика как конституционных (уставных) судов РФ, так и иных судов судебной системы РФ показывает, что преюдиция фактов, установленных судами пока действует только между решениями судов общей юрисдикции и арбитражными судами, и то в силу прямого указания на это в ГПК РФ и АПК РФ. Отсутствие подобного указания в ФКЗ «О судебной системе РФ» и в частности в уже упомянутой ст. 27 указанного закона, приводит к тому, что конституционные (уставные) суды субъектов РФ не признают преюдицию фактов, установленных решениями федеральных судов. Вместе с тем, Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 16.02.2012 №264-О-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Максимова Николая Викторовича на нарушение его конституционных прав частью третьей статьи 61 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» еще раз обозначил свое позицию о признании преюдициального значения судебного решения: «Основная цель преюдиции - это обеспечение стабильности и общеобязательности судебного решения, исключение возможного конфликта судебных актов. Она предполагает, что факты, установленные судом при рассмотрении одного дела, впредь до их опровержения принимаются другим судом по другому делу в этом же или ином виде судопроизводства, если они имеют

значение для разрешения данного дела. Преюдициальность служит средством поддержания непротиворечивости судебных актов и обеспечивает действие принципа правовой определенности».

Наличие института преюдиции позволяет соблюсти баланс между такими конституционно защищаемыми ценностями, как общеобязательность и непротиворечивость судебных решений, с одной стороны, и независимость суда и состязательность судопроизводства - с другой. В тоже время и со стороны судов общей юрисдикции и арбитражных судов РФ отсутствуют правовые основы преюдиции решений конституционных (уставных) судов РФ. Так, например, ст. 61 ГПК РФ не содержит ссылки на такое основание для освобождения от доказывания, впрочем как и ст. 392 ГПК РФ не указывает решения конституционных (уставных) судов РФ в качестве оснований для пересмотра судебных постановлений, вступивших в законную силу (по вновь открывшимся или новым обстоятельствам). Преюдиция решений конституционных (уставных) судов РФ для других судов судебной системы РФ конечно же нужна и обязательно должна быть закреплена в законодательстве, но прежде, надо четко определить компетенцию вышеуказанных судов и добиваться ее четкой (императивной) регламентации законом как для других судов судебной системы РФ.

Это лишь некоторые предложения по законодательному и правоприменительному совершенствованию судебной системы и судопроизводства в РФ, но полагаем, что реализация указанных инициатив в полной мере приведет к гармонизации судебной системы и практики судов, что в конечном счете должно способствовать качеству обеспечения правосудием гарантированных Конституцией РФ прав и свобод человека.

Библиография

1. Определение Конституционного Суда РФ от 07.10.2005 N 342-О.
2. “По запросу Государственного Собрания - Курултая Республики Башкортостан о проверке конституционности пункта 1 статьи 4 Федерального закона “Об адвокатской деятельности и адвокатуре в Российской Федерации” // СПС Консультант Плюс.

References (transliteration)

1. Opredelenie Konstitutsionnogo Suda RF ot 07.10.2005 N 342-O.
2. “Po zaprosu Gosudarstvennogo Sobraniya - Kurultaya Respubliki Bashkortostan o proverke konstitutsionnosti punkta 1 stat’i 4 Federal’nogo zakona “Ob advokatskoy deyatel’nosti i advokature v Rossiyskoy Federatsii” // CPS Konsul’tant Plyus.