

Ярошенко Наталья Ивановна

"КОНКУРИРУЮЩАЯ" КОМПЕТЕНЦИЯ В СФЕРЕ СУДЕБНОГО НОРМОКОНТРОЛЯ

Статья посвящена малоисследованной, актуальной теме в конституционном праве России, характеризующейся научной новизной. Ввиду отсутствия четкого нормативного закрепления объектов нормоконтроля на практике возникают сложности с их обжалованием в соответствующий суд. Дано авторское понятие "нормоконтроль", выявлены его объекты. Предложено разрешение проблемы по разграничению объектов нормоконтроля и вследствие этого устранению "конкурирующей" компетенции судов России в сфере нормоконтроля.

Адрес статьи: www.gramota.net/materials/3/2012/3-1/57.html

Источник

Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики

Тамбов: Грамота, 2012. № 3 (17): в 2-х ч. Ч. I. С. 215-218. ISSN 1997-292X.

Адрес журнала: www.gramota.net/editions/3.html

Содержание данного номера журнала: www.gramota.net/materials/3/2012/3-1/

© Издательство "Грамота"

Информация о возможности публикации статей в журнале размещена на Интернет сайте издательства: www.gramota.net

Вопросы, связанные с публикациями научных материалов, редакция просит направлять на адрес: voprosy_hist@gramota.net

УДК 34

Статья посвящена малоисследованной, актуальной теме в конституционном праве России, характеризующейся научной новизной. Ввиду отсутствия четкого нормативного закрепления объектов нормоконтроля на практике возникают сложности с их обжалованием в соответствующий суд. Дано авторское понятие «нормоконтроль», выявлены его объекты. Предложено разрешение проблемы по разграничению объектов нормоконтроля и вследствие этого устранению «конкурирующей» компетенции судов России в сфере нормоконтроля.

Ключевые слова и фразы: нормоконтроль; конституционный контроль; Конституционный Суд России; конституционные (уставные) суды субъектов федерации; суды общей юрисдикции; арбитражные суды; объекты нормоконтроля.

Наталья Ивановна Ярошенко, к.ю.н.

Кафедра конституционного и муниципального права

Российский университет дружбы народов

yaroshenko1979@mail.ru

«КОНКУРИРУЮЩАЯ» КОМПЕТЕНЦИЯ В СФЕРЕ СУДЕБНОГО НОРМОКОНТРОЛЯ[©]

Конституция России 1993 года определила новый этап российского конституционализма, закрепив самостоятельность судебной власти, тем самым обозначила природу судебной власти и отвела ей особую роль в формировании судебного конституционализма, основанием которого является нормоконтроль. Однако до настоящего времени сохраняется пробел в нормативной регламентации деятельности судов России в сфере нормоконтроля. Принятый 7 февраля 2011 года Федеральный конституционный закон «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» не разрешил проблемы «конкурирующей» компетенции судов России в сфере нормоконтроля.

С. В. Никитин справедливо отмечает, что пока достаточно сложно утверждать не только о выработке общепринятого понятия судебного контроля в сфере нормотворчества, но и наличии общих подходов в понимании этого правового явления [17, с. 3-4]. На сегодняшний день в юридической литературе нет единого подхода к пониманию нормоконтроля. Одни авторы понимают нормоконтроль как функцию судебной власти, другие дают определение нормоконтроля, третьи считают нормоконтроль формой осуществления судебной власти.

Автор полагает верным определять нормоконтроль как деятельность уполномоченных органов государственной власти (должностных лиц) по установлению, поддержанию, упрочнению и восстановлению законности и конституционности, которые выражаются в проверке соответствия акта нормативному акту большей юридической силы или в проверке специальных действий правового характера как формы развития Конституции России и основания формирования судебного конституционализма, а при необходимости – в пресечении нарушений законодательства и привлечении виновных к конституционно-правовой ответственности. В узком смысле под нормоконтролем можно понимать только контроль за нормами права, а в широком смысле – контроль за нормативными и ненормативными правовыми актами и специальными действиями правового характера.

Анализ действующего законодательства свидетельствует, что целью нормоконтроля является пресечение и устранение нарушений действующего законодательства в правовых актах и специальных действиях правового характера, повышение качества нормотворческой деятельности. Данная цель достигается путем выполнения следующих задач: 1) соблюдение в разрабатываемых и принимаемых актах и действиях требований федерального и регионального законодательства для обеспечения верховенства Конституции России и федерального закона либо Конституции (Устава) субъекта федерации, региональных законов и актов органов местного самоуправления в зависимости от уровня осуществления нормоконтроля; 2) соответствие основам конституционного строя России, соблюдение основных прав и свобод человека и гражданина; 3) правильное выполнение формы акта, техники юридического письма; 4) достижение в разрабатываемых и принимаемых нормативных правовых актах реализации правовых позиций Конституционного Суда РФ или конституционного (уставного) суда субъекта федерации, выводов решений Верховного Суда РФ, Военной коллегии Верховного Суда РФ, Высшего Арбитражного Суда РФ, арбитражного суда субъекта и судов общей юрисдикции в зависимости от уровня осуществления нормоконтроля; 5) недопущение нарушений единства правового пространства России либо региона (субъекта федерации) или муниципального образования; 6) проверка, выявление и устранение несоответствий различных актов Конституции РФ и федеральному законодательству для укрепления законности и конституционности в стране, на региональном или муниципальном уровнях; проверка, выявление и устранение несоответствий различных актов Конституции РФ, Конституции (Уставу) субъекта федерации или Уставу муниципального образования, федеральному и региональному законодательству для укрепления законности и конституционности в регионе или муниципальном образовании;

7) решение спорных вопросов, имеющих конституционное значение (например, разрешение споров о компетенции между различными органами государственной власти, тем самым обеспечивается конституционный принцип разделения властей); 8) участие в развитии и совершенствовании законодательства путем выявления недостатков, высказывание соображений о состоянии, перспективах развития законодательства. Особенности реализации задач нормоконтроля на федеральном, региональном и муниципальном уровнях зависят от проверяемого объекта, от критерия оценки акта, от территориального принципа.

При осуществлении нормоконтроля субъекты оценивают различные объекты нормоконтроля. В большом толковом словаре русского языка слово «объект» трактуется как явление, предмет, лицо, на которое направлена чья-либо деятельность, чье-либо внимание и т.п. [10, с. 693]. Тогда как А. В. Молотов отмечает, что предмет и объект нормоконтроля не тождественные понятия. По его мнению, предмет конституционного нормоконтроля есть совокупность нормативных актов, проверяемых Конституционным Судом на их соответствие Конституции РФ, а объект – конституционно-материальные правоотношения, которые возникают по поводу охраны (защиты) Конституции РФ в связи с ее нарушением в законодательной (правотворческой) деятельности органов двух политических ветвей власти либо в связи с неопределенностью в вопросе о том, как понимать и применять Конституцию [15, с. 16]. Е. К. Замотаева считает, что объект – это состояние конституционной законности в сферах правового регулирования, а предмет нормоконтроля есть нормативный правовой акт [8, с. 13].

Автор работы в широком смысле объект нормоконтроля рассматривает как конституционные правоотношения в связи с осуществлением деятельности уполномоченными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов федерации и органами местного самоуправления. В узком смысле объект нормоконтроля – это правовой акт или действия (бездействие), проверка которых относится к компетенции того или иного субъекта нормоконтроля. Объектами нормоконтроля, как уже отмечалось, являются не только правовые акты, но и специальные действия правового характера. При этом объекты конституционного контроля подлежат рассмотрению в Конституционном Суде РФ либо конституционных (уставных) судах субъектов федерации в зависимости от вида объекта, а объекты нормоконтроля – в иных органах (судах общей юрисдикции, арбитражных судах и др.). К объектам нормоконтроля относятся Конституции (Уставы) субъектов федерации, федеральные законы, законы субъектов федерации, подзаконные акты, в том числе и ведомственные нормативные акты, акты органов местного самоуправления, акты Совета Федерации и Государственной Думы, договоры между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов федерации либо между органами государственной власти субъектов федерации, правовые акты Правительства РФ, Указы Президента РФ. Как отмечают В. О. Лучин и А. В. Мазуров, судебный контроль за Указами Президента представляет собой их непосредственное (безотносительно к защите прав конкретных лиц) оспаривание на предмет соответствия Конституции и закону [14, с. 87]. В целом все объекты нормоконтроля непосредственно затрагивают права и свободы человека и гражданина, гарантированные Конституцией РФ, и только в ходе осуществления нормоконтроля происходит реальное восстановление нарушенных прав и свобод и установление истины по делу. При этом Конституция РФ не является объектом нормоконтроля, поскольку она есть основа для признания нормы неконституционной.

По справедливому замечанию Л. Лазарева, В. В. Невинского и других, одной из проблем нормоконтроля являются различия в интерпретации некоторых важных вопросов судебного нормоконтроля в Постановлениях Конституционного Суда РФ и Пленумах Верховного Суда РФ, что приводит к дезориентации судебной и прокурорской практики [11, с. 8; 16, с. 22]. Можно привести в качестве примеров постановления Пленума Верховного Суда России от 31.10.1995 № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия», в котором указаны случаи непосредственного применения Конституции России, и от 10.10.2003 № 5 «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации». При этом в Постановлении Пленума от 19.12.2003 № 23 «О судебном решении» содержится положение о необходимости учитывать судами общей юрисдикции Постановление Конституционного Суда РФ о толковании статей 125, 126, 127 Конституции РФ.

В практике прокуратуры Новосибирской области и Новосибирского областного суда появился прецедент о разграничении компетенции в сфере судебного нормоконтроля. 5 сентября 2003 года за № 7/2-9/428-03 прокурором области направлено заявление в Новосибирский областной суд о подтверждении аналогии, поскольку положения Устава Новосибирской области аналогичны положениям Конституции Республики Алтай, Устава Тамбовской и Курской областей, признанным Конституционным Судом РФ неконституционными. Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда РФ, отменяя решения областного суда об отказе в удовлетворении требований прокурора, указала, что при установлении в судебном заседании отсутствия очевидности тождества сопоставляемых норм решения вопроса об аналогичности этих норм по существу выходит за рамки компетенции судов общей юрисдикции, в силу чего суд в связи с неподведомственностью ему данного дела на основании статьи 220 ГПК РФ должен прекратить производство по делу. Более того, суд допустил не только толкование сопоставляемых норм в системе всех правовых норм, связанных с конституционно-правовым статусом субъекта федерации, положений постановлений Конституционного Суда РФ, но и признал сопоставляемую норму Устава Новосибирской области соответствующей закону, то есть осуществил полномочия Конституционного Суда РФ [6]. Таким образом, возникла необходимость не только в теории, но и на практике разрешить проблему «конкурирующей» компетенции в сфере судебного нормоконтроля.

А. Павлушина отмечает, что «вопрос о пределах возможного для судебной власти в области нормоконтроля не был с достаточной ясностью первоначально решен на принципиальном, конституционном уровне. По правилам Гражданского процессуального кодекса не может осуществляться производство по делам об оспаривании нормативных актов, поскольку так называемый “абстрактный нормоконтроль” отличается от гражданско-правового спора в процессуальном аспекте буквально всеми признаками – нет самого нарушенного права, нет спора о материальном праве и т.д.» [18, с. 17]. Е. Лупарев заявляет, что «после принятия в 2001 году Кодекса РФ об административных правонарушениях, а в 2002 году – Гражданского процессуального кодекса РФ и Арбитражного процессуального кодекса РФ можно констатировать: законодатель фактически избрал такую переходную модель административной юстиции, которая в ближайшее после принятия вышеуказанных нормативных актов время не предполагает организационного оформления самостоятельной системы административных судов вне рамок судов общей юрисдикции» [13, с. 23]. Председатель Верховного Суда РФ В. Лебедев считает, что весь нормоконтроль, выходящий на сегодняшний день за рамки исключительной компетенции Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов субъектов федерации, должен быть отнесен к ведению административных судов [12, с. 3-4]. Кроме этого, компетенция не должна затрагивать компетенцию арбитражных судов [19, с. 9-11].

Ю. В. Гаврюсов считает, что полномочия конституционного (уставного) суда должны быть прописаны по исчерпывающему принципу, и предлагает передать в подсудность конституционных (уставных) судов субъектов федерации дела, вытекающие из конституционно-правовых отношений, которые в настоящее время вынуждены рассматривать суды общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства [4; 5]. М. В. Баглай высказался о необходимости расширения судебного нормоконтроля, при этом четко обозначив в законодательстве все объекты контроля, подлежащие обжалованию [1, с. 15]. Г. Диков считает, что распределение компетенции в сфере судебного контроля невозможно по «списочному» принципу, как определена компетенция Конституционного Суда РФ в статье 125 Конституции России [7, с. 99].

По мнению О. В. Брежнева, в России существует «смешанная» модель судебного конституционного контроля, предполагающая разделение соответствующих полномочий между судами общей и специализированной юрисдикции. Поэтому разграничение компетенции судебных органов власти предполагает, что полномочия специализированных судов подлежат исчерпывающему законодательному закреплению, а судов общей юрисдикции – определяются по остаточному принципу. Законодатели субъектов федерации при разработке законопроектов о конституционных (уставных) судах в соответствующем субъекте должны учитывать конституционно обусловленное распределение полномочий между различными судебными органами [2, с. 15; 3, с. 74]. В. А. Кряжков проводит различие компетенции между судами по контролю за соответствием нормативных правовых актов высших органов государственной власти субъектов Российской Федерации актам большей юридической силы по следующим критериям: 1) «правовой масштаб» контроля (на соответствие чему суд проверяет акт); 2) условия и субъекты инициирования процедуры контроля; 3) особенности правовых последствий контроля [9, с. 87]. А. В. Молотов полагает, что критерием разграничения является вид конституционного нормоконтроля – абстрактный или конкретный [15, с. 16]. Е. К. Замотаева критерии разграничения делит на группы, связанные: 1) с предметами ведения; 2) с полномочиями; 3) с предметами ведения и полномочиями. А также добавляет вид судопроизводства, вид нормоконтроля, нарушение прав, свобод или компетенции оспариваемого акта, характер компетенции суда по проверке акта, подведомственность дела [8, с. 9].

По мнению автора, критерием разграничения компетенции должны выступить объекты нормоконтроля и компетенция судов в сфере судебного нормоконтроля должна быть распределена следующим образом:

1) Конституционный Суд РФ проверяет конституционность объектов, закрепленных в статье 125 Конституции РФ, – федеральные законы, включая федеральные конституционные законы, законы о поправках к Конституции России, нормативные акты Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ; конституции республик, уставы, законы и иные нормативные акты субъектов федерации, изданные по вопросам, относящимся к ведению органов государственной власти Российской Федерации, совместному ведению органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов федерации, а также внутрифедеральные договоры и не вступившие в силу международные договоры;

2) конституционные (уставные) суды субъектов федерации проверяют на соответствие Конституции (Уставу) субъекта федерации законы и иные нормативные акты субъекта федерации, нормативные правовые акты главы администрации, органов исполнительной и законодательной (представительной) власти субъекта, органов местного самоуправления; правовые акты субъектов федерации, принятые по вопросам совместного ведения РФ и соответствующего субъекта, а также по вопросам исключительного ведения органов государственной власти субъектов федерации;

3) Военная коллегия Верховного Суда РФ рассматривает с точки зрения законности дела об оспаривании ненормативных актов Президента РФ, нормативных актов Правительства РФ, Министерства обороны РФ, иных федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба;

4) Административная коллегия Верховного Суда РФ будет решать вопросы о законности, рассматривая дела об оспаривании ненормативных и нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, об оспаривании ненормативных правовых актов палат Федерального Собрания, об оспаривании нормативных правовых актов иных федеральных органов государственной власти, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций;

5) Административная коллегия Верховного Суда субъекта федерации будет рассматривать дела об оспаривании нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта федерации;

б) административные суды на уровне муниципальных образований будут рассматривать и иные дела, имеющие публично-правовой характер;

7) Высший Арбитражный Суд рассматривает как суд первой инстанции дела об оспаривании нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ, федеральных органов исполнительной власти, нарушающих права и законные интересы организаций и граждан в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности (аналогичную точку зрения в 2010 году высказывал С. В. Никитин [17, с. 25]); дела о признании полностью или частично недействительными ненормативных актов Президента РФ, Совета Федерации, Государственной Думы, Правительства РФ, федеральных органов государственной власти;

8) арбитражные суды субъектов федерации рассматривают дела на предмет законности, оценивая правовые акты органов законодательной и исполнительной власти субъектов федерации, органов местного самоуправления, не соответствующие закону, нарушающие права и законные интересы организаций и граждан в предпринимательской и иной экономической деятельности.

При этом, учитывая правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом РФ с 1995 года в постановлении и определениях с позитивным содержанием в сфере судебного нормоконтроля, действующее процессуальное законодательство России, Конституционный Суд РФ и конституционные (уставные) суды субъектов федерации признают акты недействительными. Суды общей юрисдикции, в том числе военные и административные, и арбитражные суды признают акты недействующими. С учетом предложенного распределения объектов и вследствие этого устранения «конкурирующей» компетенции судов России в сфере судебного нормоконтроля соблюдены конституционные нормы и правовые позиции Конституционного Суда РФ.

Список литературы

1. Баглай М. В. Слово о конституционном правосудии в России // Закон и право. 2002. № 2.
2. Брежнев О. В. Компетенция конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 3.
3. Брежнев О. В. Федеральный судебный конституционный контроль в России. М.: Изд-во Моск. ун-та, 2006. 273 с.
4. Гаврюсов Ю. В. Конституционная юстиция: учеб.-метод. пособие. Сыктывкар: Коми республиканская академия государственной службы и управления, 2002. 114 с.
5. Гаврюсов Ю. В. Правовые вопросы организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. СПб., 1998. 22 с.
6. Дело № 67-Г03-20 // Архив Новосибирского областного суда.
7. Диков Г. Распределение компетенции в сфере судебного контроля за деятельностью администрации // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 2002. № 3.
8. Замотаева Е. К. Судебный нормоконтроль как способ разрешения конституционно-правовых споров в Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 25 с.
9. Кряжков В. А. Конституционное право субъектов Российской Федерации. М.: Городец, 2002. 864 с.
10. Кузнецов С. А. Новейший большой толковый словарь русского языка. СПб.: Норинт, 2008. 1534 с.
11. Лазарев Л. Проблемы судебного нормоконтроля в решениях Конституционного Суда РФ // Российская юстиция. 2001. № 2.
12. Лебедев В. От идеи судебного нормоконтроля к административному судопроизводству // Российская юстиция. 2000. № 9.
13. Лупарев Е. Административные суды: эволюция или революция? // Российская юстиция. 2003. № 5.
14. Лучин В. О., Мазуров А. В. Указы Президента Российской Федерации: основные социальные и правовые характеристики. М.: ЮНИТИ-ДАНА; Закон и право, 2000. 303 с.
15. Молотов А. В. Абстрактный и конкретный судебный конституционный нормоконтроль в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Тюмень, 2003. 23 с.
16. Невинский В. В. Совершенствование нормоконтроля – задача российских судов // Российский юридический журнал. 2003. № 1.
17. Никитин С. В. Судебный нормоконтроль в гражданском и арбитражном процессе: вопросы теории и практики: автореф. дисс. ... доктора юрид. наук. М., 2010. 47 с.
18. Павлушина А. Судебный нормоконтроль: «тихая революция» в гражданском процессе // Российская юстиция. 2002. № 7.
19. Радченко В. Компетенция административных судов нам понятна // Российская юстиция. 2001. № 6.

“COMPETITIVE” COMPETENCE IN COURT NORMATIVE CONTROL SPHERE

Natal'ya Ivanovna Yaroshenko, Ph. D. in Law
 Department of Constitutional and Municipal Law
 Peoples' Friendship University of Russia
 yaroshenko1979@mail.ru

The author discusses the little-studied, topical subject in the Constitutional Law of Russia, characterized by scientific novelty, shows that in the absence of the clear normative assignment of normative control objects there exist difficulties with their appeal to appropriate court in practice, gives her own notion of “normative control”, reveals its objects, and suggests the solution to the problem of normative control objects division and thereby the elimination of the Russian courts “competitive” competence in the sphere of normative control.

Key words and phrases: normative control; constitutional control; Constitutional Court of Russia; constitutional (charter) courts of federal subjects; courts of general jurisdiction; arbitral courts; normative control objects.