

Секция «10. Современное российское общество: политическое, социальное и культурное измерение»

ПРОБЛЕМА ИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Манукян Джульетта Гарегиновна

Студент

*Финансовый университет при Правительстве РФ, Юридический факультет,
Москва, Россия*

E-mail: armjulia27@gmail.com

Научный руководитель

доцент Осипов Петр Иванович

Проблема исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации является довольно острой и важной для всего правового пространства России.

Сегодня в условиях стремительно меняющегося мира, когда перед лицом как внешних, так и внутренних вызовов, многие правовые постулаты и принципы подвергаются пересмотру и переоценке, от того, насколько своевременно и эффективно государственная власть находит и использует правовые способы, направленные на защиту таких незыблемых конституционных ценностей, как приоритет прав и свобод человека и гражданина, справедливость и равенство, верховенство права, и зависит дальнейшее развитие и процветание нашего государства.

Воплощение этих ценностей, а также развивающих и конкретизирующих их предписаний Конституции Российской Федерации в жизнь обеспечивается режимом конституционной законности, защита которого составляет смысл деятельности Конституционного Суда - судебного органа, стоящего на страже конституционных основ Российской Федерации[1]. Важнейшая роль Конституционного Суда Российской Федерации в обеспечении верховенства и прямого действия основного закона страны предопределяет и особое значение принимаемых им решений, надлежащая и своевременная реализация которых, на наш взгляд, является неременным условием эффективного функционирования России, как государства, стремящегося к утверждению единого конституционно-правового пространства на всей своей территории.

Как известно, Конституционный Суд, являясь органом конституционного контроля, занимается проверкой конституционности нормативно правовых актов как на уровне Федерации, так и ее субъектов. При этом, по результатам проверки согласно статьям 87 и 100 Федерального Конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», он принимает одно из следующих решений:

- о признании нормативного правового акта (отдельных его положений) соответствующими Конституции Российской Федерации в выявленном Конституционным Судом смысле;

- о признании нормативного правового акта (отдельных его положений) не соответствующими Конституции Российской Федерации.

Решение Конституционного Суда окончательно, не подлежит обжалованию и, как правило, вступает в силу немедленно после его провозглашения. Кроме того, правовым

последствием признания нормативного правового акта либо его части неконституционным является утрата им юридической силы, исключение из правовой системы, а также необходимость принятия нового нормативно правового акта или пересмотра судебных решений, в связи с признанием не соответствующими Конституции Российской Федерации актов правотворчества, примененных или подлежащих применению в конкретных делах, или в их истолковании судами.

Учитывая вышеупомянутое нами, можно говорить об особой важности строгого и неукоснительного исполнения решений Конституционного Суда, так как «в условиях демократического правового государства защита прав и свобод человека и гражданина, равно как и всей системы правопорядка в целом, невозможна без отлаженного функционирования механизмов поддержания режима конституционной законности, включающего в себя неукоснительное выполнение адресатами актов конституционного контроля содержащихся в них предписаний, а также максимального учета рекомендаций»[2].

Хотя на данный момент большинство решений Конституционного Суда реализованы, (это, прежде всего, связано с активной работой органов публичной власти в данном направлении), однако значительное число из них по-прежнему остаются неисполненными. Причем, данное положение вещей имеет место быть, как в нормотворческой, так и в правоприменительной сферах.

Но все же на данном этапе прослеживаются положительные тенденции по разрешению проблемы неисполнения актов Конституционного Суда.

Так, в 2013 году федеральным законодателем во исполнение решений Конституционного Суда было принято 15 федеральных законов[3]. Для сравнения в 2011 году их было принято 13, в 2010 – 10[4]. К тому же, на сегодняшний день со стороны государственных органов предпринимаются более активные меры по повышению эффективности исполнения актов конституционного правосудия и налаживанию сотрудничества между собой и, в частности, с Конституционным Судом по данному вопросу.

Так, Секретариатом Конституционного Суда регулярно проводится систематический анализ состояния их реализации, а также причин их неисполнения (ненадлежащего исполнения) в форме ведения Перечня Решений Конституционного Суда, который направляется им во все, включенные в механизм исполнения решений конституционного Суда органы государственной власти.

Кроме того, значительную работу по данному вопросу проводят и обе палаты Федерального Собрания Российской Федерации. Так, Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества ведется активная работа по координации исполнения актов Конституционного Суда. В свою очередь, Государственная Дума регулярно сообщает Конституционному Суду данные о состоянии исполнения его решений, а также о ходе соответствующих законодательных работ.

Что же касается Правительства Российской Федерации, то им в Конституционный Суд регулярно направляются сведения о поручениях федеральным органам исполнительной власти по разработке проектов нормативных правовых актов во исполнение решений Конституционного Суда. Отдельно в рамках Правительства, следует отметить деятельность, проводимую Министерством юстиции Российской Федерации, на которое Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» были возложены полномочия по

осуществлению в ежеквартальном режиме работ по обобщению данных относительно требующих исполнения решений Конституционного Суда, а также о текущем состоянии их реализации.

Существенный вклад в надлежащее исполнение актов Конституционного Суда вносят и высшие судебные инстанции. Так, в Верховном Суде Российской Федерации функционирует Отдел специального контроля, следящий за своевременным исполнением решений Конституционного Суда, а также содействующий их изучению и учету судами общей юрисдикции на уровне субъектов Федерации.

В целом, исходя из вышесказанного нами, можно констатировать положительные тенденции в налаживании диалога между Конституционным Судом и государственными органами и должностными лицами - непосредственными участниками процесса реализации его решений.

Но все же, несмотря на наметившуюся положительную динамику, многие решения Конституционного Суда, как уже было сказано, до сих пор остаются нереализованными. Данное положение дел обусловлено целым рядом нерешенных проблем, препятствующих их своевременному исполнению.

Так, по нашему мнению, одной из ключевых проблем является затягивание сроков исполнения решений Конституционного Суда как федеральным законодателем, так и Правительством Российской Федерации. Способствует этому, прежде всего, несовершенство нормативной базы, регламентирующей их деятельность в данном направлении. К примеру, в Регламенте Правительства Российской Федерации отсутствуют положения, определяющие порядок принятия решений о мерах по исполнению решений Конституционного Суда и разработке в соответствии с ними законопроектов. Регламентом же Государственной Думы не предусмотрены сроки рассмотрения законопроектов, в том числе и Правительства, направленных на исполнение решений Конституционного Суда.

В связи с этим, для разрешения вышеуказанной проблемы считаем необходимым дополнение Регламентов положениями, гарантирующими своевременную разработку и рассмотрение законопроектов, реализующих решения Конституционного Суда.

Ненадлежащему исполнению его решений препятствует и практика многократного продления сроков Аппаратом Правительства по просьбам ведомств, разрабатывающих соответствующие законопроекты. Чаще всего это связано с многочисленными согласительными процедурами, проверками и обсуждением ими решений Конституционного Суда в ходе разработки проекта закона. Для решения данной проблемы целесообразно, на наш взгляд, было бы конкретизировать во внутренних нормативно-правовых актах соответствующих государственных органов механизм реализации решений Конституционного Суда, а также установить их персональную ответственность за неисполнение своей обязанности по обеспечению данной реализации. Так, эффективным решением данного вопроса считаем принятие Федерального Закона «О мерах исполнения решений Конституционного Суда и ответственности за их неисполнение».

Кроме того, должному исполнению решений Конституционного Суда мешают не только несогласованность и несвоевременность действий органов государственной власти, но и недостаточный уровень качества результатов их деятельности: самих законопроектов, которые подчас не всегда в полной мере отражают правовые позиции Конституционного Суда. Касаясь вопроса содержания как законопроектов, так и самих зако-

нов, следует отметить, что актуальной остается и проблема неразработанности единых критериев отнесения решений Конституционного Суда к реализованным с учетом, в частности, их содержания. Причем, если в ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» в статье 80 упор делается на институционально-организационном критерии исполнения решения Конституционного Суда, то по нашему мнению, более эффективной их реализации будет способствовать закрепление в вышеназванном законе и формально-юридического и ценностного критериев, позволяющий оценить степень отражения социально-ценностного содержания решения Конституционного Суда в принятом на его основе нормативно правовом акте.

Эффективному исполнению решений Конституционного Суда поспособствовало бы, развитие института конституционной ответственности за их неисполнение, ненадлежащее исполнение, а также воспрепятствование их исполнению. Конституционный закон сам не содержит механизмов привлечения к ответственности за вышеназванные деяния, лишь в статье 81 указывается, что ответственность за них предусмотрена федеральным законодательством. Однако предметную норму такого плана содержит только статья 315 Уголовного Кодекса Российской Федерации, которую сложно применить к субъектам, не исполняющим решения Конституционного Суда[5].

Это объясняется тем, что, во-первых, уголовная ответственность распространяется исключительно на физических лиц, а нарушителями актов Конституционного Суда в большинстве случаев выступают государственные органы в целом. Во-вторых, из текста статьи следует, что ответственность наступает за злостное неисполнение, а «квалифицирующий признак злостности в уголовном праве означает, что деяние совершается лицом неоднократно или продолжается после применения иных мер пресечения и ответственности»[6].

Вышеуказанные нами причины недостаточно эффективного действия существующих механизмов привлечения к ответственности за неисполнение решений Конституционного Суда доказывают необходимость признания в федеральном законодательстве института конституционной ответственности за неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению решения Конституционного Суда Российской Федерации. Свое закрепление, на наш взгляд, он может найти как в предложенном нами для разработки ФЗ «О мерах исполнения решений Конституционного Суда и ответственности за их исполнение», так и посредством внесения изменений в действующий ФКЗ «О Конституционном суде РФ».

Особо важной проблемой на пути к восстановлению конституционной законности, вызывающей беспокойство является практика судов, когда решения Конституционного Суда, облеченные в процессуальную форму определения, которое соответственно не содержит признание проверяемой нормы не соответствующей нашей Конституции, а значит, и предписания о необходимости пересмотра принятого ранее решения суда в отношении заявителя не исполняются.

Данная ситуация имеет место быть по причине отсутствия в гражданском и уголовном процессуальном законах прямого указания на такое основание пересмотра судебных решений, как несоответствие истолкования примененного в судебном решении закона его конституционно-правовому смыслу, выявленному Конституционным Судом, в тех случаях, когда Конституционный Суд не указывает на обязательность пересмотра дела заявителя.

В связи с этим решение данной проблемы мы видим в разработке и закреплении в ФКЗ «О Конституционном суде РФ» однозначного законодательного определения правовой природы таких решений Конституционного Суда, их юридической силы, а также процессуального механизма их пересмотра в такого рода случаях.

Подводя итог, следует сказать о том, что неукоснительная реализация принципа общеобязательности решений Конституционного Суда Российской Федерации является важнейшим условием устойчивого развития России. Безусловно, на данном этапе разрешения проблемы неисполнения актов конституционного правосудия наметились положительные изменения. Вместе с тем, по итогам настоящей работы обоснованным представляется вывод о том, что действующий организационно-правовой механизм их реализации в России пока не создан и требуется интенсивная работа и воля всех ветвей и уровней власти для преодоления уже системного характера данной проблемы, так как от ее решения зависит формирование качественно новой правовой системы, способной обеспечить верховенство Конституции Российской Федерации и утверждение на ее территории реально действующего режима конституционной законности.

[1] Интервью с Председателем Конституционного Суда РФ, доктором юридических наук, профессором, заслуженным юристом РФ В.Д. Зорькиным // Законодательство. – 2008. - № 12. – С. 5-15.

[2] Информационно-аналитический отчет об исполнении решений конституционного суда российской федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2011 году // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance> (дата обращения 27.11.2013).

[3] Перечень решений конституционного суда российской федерации, во исполнение которых приняты нормативные правовые акты по состоянию на 16 сентября 2013 г. // [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/ru/node/4779> (дата обращения 27.11.2013).

[4] Информационно-аналитический отчет об исполнении решений конституционного суда российской федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2012 году // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance> (дата обращения 28.11.2013).

[5] Лучин, В.О. Жалобы граждан в Конституционный суд Российской Федерации / Лучин В.О., Доронина О.Н. // Закон и право. – 1998. - № 2. – С. 150.

[6] Леонтьев Е.И. Проблемы механизма исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционно-правовой ответственности за их неисполнение / Леонтьев Е.И. // Вестник Челябинского государственного университета. – 2012. – №37(291). – С. 15-20

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ).
2. Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 05.04.2013) "О Конституционном Суде Российской Федерации".
3. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13.06.1996 N 63-ФЗ (ред. от 25.11.2013).

4. Федеральный конституционный закон от 07.02.2011 N 1-ФКЗ (ред. от 01.12.2012) "О судах общей юрисдикции в Российской Федерации".
5. Указ Президента РФ от 20.05.2011 N 657 "О мониторинге правоприменения в Российской Федерации" (вместе с "Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации").
6. Постановление Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30 января 2002 г. N 33-СФ
7. "О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации" (ред. от 30.10.2013).
8. Постановление Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22 января 1998 г. N 2134-II ГД
9. "О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации" (ред. от 18.10.2013).
10. Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004 г. N 260
11. "О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации" (ред. от 18.09.2013)
12. Кальяк А.М. Проблемы обеспечения исполнения решений Конституционного Суда РОССИИ / Кальяк А.М. // Вестн. Том. гос. ун-та. – 2006. - №292-II. – С.263-266.
13. Волос А.А. Проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации / Волос А.А. // Современная наука. – 2011. - №4(7).
14. Леонтьев Е.И. Проблемы механизма исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционно-правовой ответственности за их неисполнение / Леонтьев Е.И. // Вестник Челябинского государственного университета. – 2012. - №37(291). – С.15-20.
15. Лучин, В.О. Жалобы граждан в Конституционный суд Российской Федерации / Лучин В.О., Доронина О.Н. // Закон и право. – 1998. - № 2. – С.150.
16. Нечаева Ж.В. Эффективность исполнения решений Конституционного Суда России: проблемная ситуация / Нечаев Ж.В. // Вестн. Том. гос. ун-та. – 2009. - №325. – С.100-103.
17. Султанов А.Р. Проблемы исполнения решений Конституционного Суда РФ / Султанов А.Р. // Журнал российского права. – 2009. - №9.
18. Интервью с Председателем Конституционного Суда РФ, доктором юридических наук, профессором, заслуженным юристом РФ В.Д. Зорькиным // Законодательство. – 2008. - № 12. – С.5-15.

19. Информационно-аналитический отчет об исполнении решений конституционного суда российской федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2011 году // [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Documents/ReportKS.pdf> (дата обращения 27.11.2013).
20. Информационно-аналитический отчет об исполнении решений конституционного суда российской федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2012 году // [Электронный ресурс]. URL: http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Documents/Report_2013.pdf (дата обращения 28.11.2013).
21. Перечень решений конституционного суда российской федерации, во исполнение которых приняты нормативные правовые акты по состоянию на 16 сентября 2013 г. // [Электронный ресурс]. URL: <http://minjust.ru/ru/node/4779> (дата обращения 27.11.2013).