УДК 342.4

Ястребов А.Е.

Проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации

В статье рассматриваются актуальные проблемы исполнения решений Конституционного суда Российской Федерации. Автор анализирует причины неисполнения решений Конституционного суда РФ, возникающие в деятельности органов всех ветвей государственной власти – законодательной, исполнительной, судебной. В работе содержатся предложения по совершенствованию отдельных аспектов правового регулирования исполнения решений органа конституционного контроля.

Ключевые слова: Конституционный суд, исполнение решений Конституционного суда, постановления, определения Конституционного суда, Государственная Дума, Правительство, суды общей юрисдикции.

В условиях демократического правового государства защита прав и свобод человека и гражданина, обеспечение правопорядка в целом невозможны без отлаженного функционирования механизмов поддержания режима конституционной законности, включающего в себя неукоснительное выполнение всеми субъектами права актов конституционного контроля, содержащихся в них предписаний, а также максимального учета рекомендаций. В то же время качество исполнения решений органа конституционного правосудия может рассматриваться как показатель, отражающий общее состояние правовой и политической культуры государственного аппарата.

Исходя из необходимости обеспечения конституционный законности, верховенства Конституции и соблюдения законов, защиты прав и свобод человека и гражданина, Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», определяя юридическую силу решений, основывается на следующих принципах.

Во-первых, его решения являются обязательными для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Во-вторых, решения Конституционного Суда РФ являются окончательными, обжалованию не подлежат; юридическая сила решения Конституционного суда об антиконституционности закона или нормативного акта не может быть преодолена повторным принятием аналогичного акта.

В–третьих, решения Конституционного Суда РФ действуют непосредственно после их вынесения и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами. Нормативные акты или их отдельные положения, признанные неконституционными, утрачивают силу и не подлежат исполнению.

Реализация актов конституционной юрисдикции – одна из наиболее актуальных и важных проблем теории и практики конституционного правосудия, так как если решения Конституционного Суда не исполняются или исполняются ненадлежаще, то игнорируются те цели, на достижение которых они направлены согласно Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации»: защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека, обеспечение верховенства и прямого действия

федеральной Конституции, единства конституционно-правового пространства РФ.

К вопросам исполнения решений Конституционного суда РФ неоднократно обращались в своих работах ученые-конституционалисты и юристы-практики[1]. Тем не менее, отдельные аспекты этой проблематики продолжают сохранять актуальность.

Исполнение решений Конституционного Суда представляет собой последовательность тесно взаимосвязанных мероприятий, ответственность за осуществление которых лежит на различных публично-властных субъектах. В число основных правотворческих способов исполнения конституционно-судебных решений прежде всего входят: а) принятие актов отменяющих (признающих утратившими силу) неконституционные акты (нормы); б) принятие новых актов, а также актов, вносящих новые положения в действующие акты, в том числе в целях устранения выявленного КС РФ пробела в правовом регулировании[2].

Процедуру обеспечения решений Конституционного Суда правотворческими органами в общем виде определяет ст. 80 ФКЗ «О Конституционном суде Российской Федераци[3]. Если решение Конституционного Суда требует осуществления законодательного регулирования, соответствующий законопроект не позднее шести месяцев после опубликования такого решения должен быть представлен Правительством Российской Федерации на рассмотрение Государственной Думы, обязанной рассмотреть его во внеочередном порядке; если решение Конституционного суда предполагает необходимость нормативного регулирования Президентом РФ или Правительством РФ, они должны принять соответствующий акт не позднее двух месяцев после опубликования этого решения.

В практике Конституционного суда прослеживается тенденция к увеличению числа решений, в которых нормы признаются не соответствующими Конституции Российской Федерации. Так, если в 2010 г. было принято 7 решений о признании норм не соответствующими Конституции Российской Федерации, то в 2011 – 15 решений. В 2012 г. Конституционный суд принял 18 решений, которыми дисквалифицировались оспоренные нормативные положения, в 2013 г. было принято 23 таких решения[4].

Из 23 решений, принятых в 2013 г., 21 постановление Конституционного Суда предполагает изменение законодательного регулирования. Такие решения подлежат исполнению в порядке статьи 80 ФКЗ о Конституционном Суде РФ.

Всего в 2013 г. принято 20 федеральных законов, направленных на исполнение постановлений Конституционного Суда. Это наибольшее количество соответствующих законов за последние годы, для сравнения – в 2011–2012 г г. в указанных целях было принято, соответственно, 15 и 17 законов[5]. По вопросу исполнения еще шести решений Конституционного Суда даны необходимые поручения Правительства Российской Федерации, на основании которых ведется работа в соответствующих федеральных органах государственной власти.

Долгое время установленный Законом о Конституционном Суде трехмесячный срок для подготовки законопроектов не позволял своевременно осуществить процедуры согласования законопроекта со всеми заинтересованными органами государственной власти. Поэтому Федеральным конституционным законом от 5 апреля 2013 года № 1-ФКЗ[6] были внесены изменения в пункт 1 статьи 80 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», увеличившие с трех до шести месяцев срок подготовки Правительством РФ законопроектов во исполнение решений Конституционного Суда для внесения их в Государственную Думу. В связи с внесением этих изменений практически снята проблема нарушения трехмесячного срока, возникавшая на стадии подготовки законопроектов федеральными органами и согласования позиций по законопроектам.

По мнению Конституционного Суда РФ, итоги 2013 г. позволяют говорить о том, что механизм исполнения решений Конституционного Суда в целом успешно функционирует и обеспечивается соответствующими действиями заинтересованных субъектов[7] (Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации, Министерства юстиции РФ, других министерств и ведомств, которым дано

поручение разработать соответствующие законопроекты).

Несмотря на отмеченную позитивную тенденцию по вопросам исполнения решений Конституционного Суда, определенные проблемы в этой сфере продолжают сохраняться.

Так, по состоянию на 15 марта 2014 г. по сведениям Секретариата Конституционного Суда, федеральным законодателем не исполнено 39 постановлений[8].

Как показывает анализ решений Конституционного Суда, из которых следует необходимость законодательного регулирования, и сведений, представленных органами государственной власти, проблемы их неправильного или несвоевременного исполнения возникают чаще всего на этапе подготовки проектов законов.

Одной из причин неисполнения постановлений Конституционного Суда остается несвоевременный процесс подготовки законопроектов заинтересованными органами исполнительной власти, которым Правительством Российской Федерации даны соответствующие поручения. Такие поручения даются, как правило, одновременно нескольким заинтересованным органам, которые посредством проведения различных согласительных процедур затягивают установленные сроки подготовки соответствующих законопроектов. Затягиванию сроков исполнения решений Конституционного Суда способствует несовершенство нормативной базы, конкретизирующей порядок реализации этих решений. Так, в Регламенте Правительства РФ, регулирующим его работу, в том числе в сфере осуществления законопроектной деятельности, отсутствуют указания, определяющие порядок принятия решений о мерах по исполнению решений Конституционного Суда, порядок разработки предложений о включении в план законопроектной деятельности Правительства, порядок принятия решений о разработке соответствующих законопроектов. Как считает судья Конституционного Суда РФ А.Н.Кокотов, целесообразно нормативно установить, что Правительство РФ не позднее, чем в двухмесячный срок после опубликования решения КС РФ утверждает своим решением срок подготовки и внесения законопроекта в Государственную Думу. Увеличение этого срока должно производиться в исключительных случаях и только по решению Правительства РФ[9].

Другие проблемы неисполнения постановлений Конституционного Суда РФ связаны с деятельностью Государственной Думы.

По данным Конституционного Суда РФ, в 2013 г. в настоящее время в Государственной Думе на различных стадиях законодательного процесса находятся 24 законопроекта, принимаемых во исполнение решений Конституционного Суда. По десяти из них в течение достаточно длительного времени отсутствуют сведения о движении законодательного процесса в Государственной Думе[10].

Кроме того, большинство из находящихся в настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе законопроектов, а это касается по существу половины неисполненных решений Конституционного Суда, проходят продолжительные процедуры назначения ответственных профильных комитетов, комитетов-соисполнителей и т.п. Например, разработанный и представленный Правительством Российской Федерации более года назад законопроект во исполнение Постановления от 14 июля 2011 г. № 16-П в связи с продолжающимися процедурами согласования в настоящее время находится на стадии рассмотрения в процедуре первого чтения[11].

В этой связи следует отметить, что в Регламенте Государственной Думы не предусмотрены специальные процедуры, гарантирующие своевременное рассмотрение законопроектов, направленных на исполнение решений Конституционного Суда. Указанное обстоятельство создает возможность ничем не ограниченных (имевших место, в частности, в 2011 г.) переносов рассмотрения соответствующих законопроектов без определения сроков последующего рассмотрения (например, перенос законопроекта, направленного на реализацию Постановления от 26 декабря 2005 г. № 14-П). Законопроект, реализующий Постановление от 22 июня 2010 г. № 14-П, нацеленное на защиту избирательных прав граждан, внесенный в примерную программу законопроектной деятельности Государ-

ственной Думы в период весенней сессии 2011 г., так и не был принят[12].

По нашему мнению, необходимо внесение изменений в Регламент Государственной Думы, четко определяющих порядок и сроки рассмотрения законопроектов, связанных с исполнением решений Конституционного Суда РФ. Эти изменения позволят повысить интенсивность законодательного процесса по подготовке и рассмотрению законопроектов в соответствии с решениями Конституционного Суда, а также устранению выявленных им несоответствий действующего законодательства Конституции Российской Федерации.

Качественное исполнение решений, принимаемых Конституционным Судом, во многом зависит от судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Нередко суды общей юрисдикции отказывали в пересмотре вынесенных судебных решений непосредственным участникам конституционного судопроизводства в случаях, когда постановлениями Конституционного Суда РФ оспариваемые нормативные положения были признаны соответствующими Конституции Российской Федерации в выявленном Судом конституционно-правовом смысле. В таких случаях суды делали вывод о том, что принятые по жалобам заявителей акты Конституционного Суда, как дающие конституционно-правовое истолкование оспариваемой нормы, а не признающие норму не соответствующей Конституции РФ, не отвечают содержащимся в Гражданском процессуальном кодексе РФ и Уголовно-процессуальном кодексе РФ критериям определения вновь открывшихся обстоятельств[13].

Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2012 года № 31 «О применении норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении судами заявлений, представлений о пересмотре по вновь открывшимся или новым обстоятельствам вступивших в законную силу судебных постановлений»[14] внесло существенные изменения в практику пересмотра судебных актов в связи с принятием постановлений Конституционного Суда РФ. Верховный суд РФ прямо указал, что постановление Конституционного Суда может являться новым обстоятельством и в случае, если оно содержит иное конституционно-правовое истолкование нормативных положений, примененных в конкретном деле, в связи с принятием решения по которым заявитель обращался в Конституционный Суд (п. 11 постановления).

В практике судов по-прежнему встречаются случаи ненадлежащего исполнения решений Конституционного Суда, если выявленный конституционно-правовой смысл проверенных норм облечен в процессуальную форму определения, которое не содержит признания проверяемой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации и, следовательно, предписания о необходимости пересмотра принятых ранее в отношении заявителя правоприменительных решений. По мнению Верховного Суда РФ, причинами такого положения с пересмотром судами дел в отношении лиц, по жалобам которых были приняты отказные определения с позитивным содержанием, являются «отсутствие однозначного законодательного определения правовой природы таких решений Конституционного Суда и их юридической силы»[15].

Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ[16] статья 80 Закона О Конституционном Суде была дополнена положением о том, что позиция Конституционного Суда относительно того, соответствует ли Конституции Российской Федерации смысл нормативного правового акта или его отдельного положения, придаваемый им правоприменительной практикой, выраженная в постановлении Конституционного Суда, в том числе в постановлении по делу о проверке по жалобе на нарушение конституционных прав и свобод граждан конституционности закона, примененного в конкретном деле, или о проверке по запросу суда конституционности закона, подлежащего применению в конкретном деле, подлежит учету правоприменительными органами с момента вступления в силу соответствующего постановления Конституционного Суда Российской Федерации.

Однако в этой норме ничего не сказано об определениях КС РФ, в которых иногда также содержится конституционно-правовое истолкование правовых норм. Это позволяет судам отказывать в пересмотре решений по делам заявителей, по жалобам которых были вынесены определения, и, тем самым, игнорировать правовые позиции Конституционного Суда.

По нашему мнению, в целях повышения эффективности исполнения правоприменительными органами всех решений Конституционного Суда РФ абзац пятый ст. 80 ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» необходимо изложить в следующей редакции: позиция Конституционного Суда относительно того, соответствует ли Конституции Российской Федерации смысл нормативного правового акта или его отдельного положения, придаваемый им правоприменительной практикой, выраженная в постановлении или определении Конституционного Суда, в том числе в постановлении по делу о проверке по жалобе на нарушение конституционных прав и свобод граждан конституционности закона, примененного в конкретном деле, или о проверке по запросу суда конституционности закона, подлежащего применению в конкретном деле, подлежит учету правоприменительными органами с момента вступления в силу соответствующего постановления Конституционного Суда Российской Федерации.

References

1. Berezin, M. Ocenka jeffektivnosti obrashhenija v Konstitucionnyj Sud RF [Estimation of effectiveness of complaints in the Constitutional court of the Russian Federation], Hozjajstvo i pravo, 2010, № 8, p.p. 73–77. (In Russ.)

2. Kokotov, A.N. Ispolnenie reshenij Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii [Execution of the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation], Zhurnal rossijskogo prava, 2013, № 5, p.p. 90–101. (In Russ.)

3. Sultanov A.R. Problemy ispolnenija reshenij Konstitucionnogo Suda RF [The Constitutional Court of the Russian Federation. Problems of the decisions of execution], Zhurnal rossijskogo prava, 2009, № 9, p.p. 65–77. (In Russ.)

4. Shajmardanov K.D. Ispolnenie reshenij Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii [The decisions of execution in the Constitutional Court of the Russian Federation], Rossijskoe pravosudie, 2011, № 10, p.p. 59–68. (In Russ.)

5. O Konstitucionnom Sude Rossijskoj Federacii. Federal'nyj konstitucionnyj zakon ot 21 ijulja 1994 g. № 1-FKZ [On the Constitutional Court of the Russian Federation. The Federal Constitutional Law July 21, 1994], Spravochno-pravovaja sistema «Garant», http:// www.garant.ru. (In Russ.)

6. Postanovlenie Plenuma Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 11 dekabrja 2012 ga № 31 «O primenenii norm Grazhdanskogo processual'nogo kodeksa Rossijskoj Federacii pri rassmotrenii sudami zajavlenij, predstavlenij o peresmotre po vnov' otkryvshimsja ili novym obstojatel'stvam vstupivshih v zakonnuju silu sudebnyh postanovlenij» [The resolution of the Plenum of the Supreme Court of the Russian Federation. December, 11, 2012 № 31. The application rules of the Civil Procedure Code of the Russian Federation for the consideration of applications to review the courts decisions on newly discovered or new circumstances], Spravochno-pravovaja sistema «Garant» , http:// www. garant.ru.

7. Informacionno-analiticheskij otchet ob ispolnenii reshenij Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii, prinjatyh v hode osushhestvlenija konstitucionnogo sudoproizvodstva v 2011 godu [The Constitutional Court of the Russian Federation. The analytical report on the execution decisions in 2011], sajt Konstitucionnogo Suda RF. URL: http://www.ksrf.ru//ru/Info/Maintenance/InformationKS/Pages/ReportKS.aspx.

8. Informacionno-analiticheskij otchet ob ispolnenii reshenij Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii, prinjatyh v hode osushhestvlenija konstitucionnogo sudoproizvodstva v 2012 godu [The Constitutional Court of the Russian Federation. The analytical report on the execution decisions in 2012], (e-resource) sajt Konstitucionnogo Suda RF. URL: http://www.ksrf.ru//ru/Info/Maintenance/InformationKS/Pages/ReportKS.aspx.

9. Informacionno-analiticheskij otchet ob ispolnenii reshenij Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii, prinjatyh v hode osushhestvlenija konstitucionnogo sudoproizvodstva

v 2013 godu [The Constitutional Court of the Russian Federation. The analytical report on the execution decisions in 2013], (e-resource) sajt Konstitucionnogo Suda RF. URL: http://www.ksrf.ru//ru/Info/Maintenance/InformationKS/Pages/ReportKS2013.aspx.

[1] См., например: Султанов А.Р. Проблемы исполнения решений Конституционного Суда РФ // Журнал российского права. – 2009. – № 9. – С. 65–77; Березин М. Оценка эффективности обращения в Конституционный Суд РФ // Хозяйство и право. – 2010. – № 8. – С.73–77; Шаймарданов К.Д. Исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации // Российское правосудие. – 2011. – № 10. – С.59–68; Кокотов А.Н. Исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. – 2013. – № 5. – С. 90–101 и др.

[2] Кокотов А.Н. Исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права. – 2013. – № 5. – С. 92.

[3] О Конституционном Суде Российской Федерации. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ: в ред. Федерального конституционного закона от 4 июня 2014 г. № 9-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 13. – Ст. 1447; Российская газета. 2014, № 6399 (6 июня).

[4] Информационно-аналитический отчет об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2013 году (электронный ресурс) // сайт Конституционного Суда РФ. URL: http://www.ksrf.ru//ru/Info/Maintenance/InformationKS/Pages/ReportKS2013.aspx.

[5] Там же.

[6] О внесении изменения в статью 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Федеральный конституционный закон от 5 апреля 2013 г. № 1-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2013. – № 14. – Ст. 1637.

[7] Информационно-аналитический отчет об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2013 году (электронный ресурс) // сайт Конституционного Суда РФ. URL: http://www.ksrf.ru//ru/Info/Maintenance/InformationKS/Pages/ReportKS2013.aspx.

[8] Там же.

[9] Кокотов А.Н. Указ. соч. – С. 94.

[10] Информационно-аналитический отчет об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2013 году (электронный ресурс) // сайт Конституционного Суда РФ. URL: http://www.ksrf.ru//ru/Info/Maintenance/InformationKS/Pages/ReportKS2013.aspx.

[11] Там же.

[12] Информационно-аналитический отчет об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2011 году (электронный ресурс) // сайт Конституционного Суда РФ. URL: http://www.ksrf.ru//ru/Info/Maintenance/InformationKS/Pages/ReportKS.aspx.

[13] Там же.

[14] Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2012 года № 31 «О применении норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении судами заявлений, представлений о пересмотре по вновь открывшимся или новым обстоятельствам вступивших в законную силу судебных постановлений» // Российская газета. 2012, № 5968 (21 декабря).

[15] См.: Информационно-аналитический отчет об исполнении решений Конституционного суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2012 году (электронный ресурс) // сайт Конституционного Суда РФ. URL: http://www.ksrf.ru//ru/Info/Maintenance/InformationKS/Pages/ReportKS2012.aspx.

[16] О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Федеральный конституционный закон от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 2010. – № 45. – Ст. 5742.