

Проблемы и вопросы конституционного и административного права

УДК 340.131(470)+342.565.2(470)

О ПРОБЛЕМЕ ИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

А. П. Гаранжа,

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права, Южно-Уральский государственный университет

В статье рассматривается ситуация с исполнением решений Конституционного Суда Российской Федерации, вскрываются причины неисполнения целого ряда таких решений. Предлагаются возможные варианты повышения эффективности завершающей стадии судебного конституционного процесса.

Ключевые слова: *правовая охрана Конституции, конституционный контроль, Конституционный Суд, ответственность за неисполнение решений Конституционного Суда.*

Общеизвестно, что реализация актов конституционной юрисдикции – одна из наиболее актуальных и важных проблем теории и практики конституционного правосудия. Если решения Конституционного Суда РФ не исполняются, то тем самым игнорируются цели, на достижение которых они направлены: защита основ конституционного строя, основных прав и свобод личности, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции. По информации Минюста России, с 1992 года Конституционным Судом РФ принято 130 постановлений и определений, которыми признаются несоответствующими Конституции РФ отдельные положения нормативных правовых актов Российской Федерации и из которых вытекает необходимость совершенствования законодательства РФ. Только в 2011 году Конституционный Суд принял 23 таких решений¹.

Положение дел в этой сфере едва ли можно назвать удовлетворительным. Критическая масса неисполненных решений Конституционного Суда РФ достигла такого уровня, что его председатель обратился в 2009 году с письмом в Государственную Думу Федерального Собрания РФ, речь в котором идет о 31 неисполненном решении Конституционного Суда РФ: 13 законопроектов внесены в Государственную Думу, но сроки их рассмотрения неизвестны (большая часть из них даже не закреплена ни за одним комитетом Государственной Думы), а 18 – это за-

конопроекты, рекомендованные к внесению во исполнение решений Конституционного Суда РФ, но по разным причинам не внесенные в Государственную Думу. Наиболее ранние из них датируются 1996 годом².

Не лучше ситуация с исполнением решений Конституционного Суда РФ в субъектах Российской Федерации. В апреле 2009 года Председатель Конституционного Суда РФ в ходе встречи с Президентом Российской Федерации обратил внимание гаранта Конституции на то, что ряд субъектов Федерации не выполняют Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-п и не приводят свои конституции (речь шла только о республиках, конституции которых содержат положения о суверенитете) в соответствие с Конституцией РФ. Однако и после этой встречи ситуация не изменилась. В июле 2012 года на заседании Президиума Совета законодателей председатель Комитета по конституционному законодательству Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации А. Клишас заявил: «Конституционный Суд России неоднократно обращал внимание на конституционную обязанность субъектов Российской Федерации по соблюдению федерального законодательства и норм Основного Закона, а также на недопустимость вторжения субъектов РФ в предметы ведения и полномочия РФ. В первую очередь это относится к конституциям республик, в текстах которых оставлены положения о суверените-

те. Носителем суверенитета в России является ее многонациональный народ, и Конституция РФ не допускает иного носителя суверенитета, однако норма о суверенитете до сих пор сохраняется в законодательстве Башкортостана, Татарстана, Ингушетии и ряда других субъектов РФ» (тем самым игнорируется Постановление Конституционного Суда РФ от 7 июня 2000 г. № 10-п)³.

В июне 2012 года Председатель Конституционного Суда РФ в очередном письме в Государственную Думу изложил положение дел по исполнению 50 постановлений и 18 определений Конституционного Суда РФ⁴. В данном документе приведено множество примеров неисполнения решений Суда. Так, еще в 1996 году Конституционный Суд РФ обязал парламент внести ряд изменений в УПК РФ, затем в 2007 году напомнил об этом. Однако законопроект по этому вопросу не рассмотрен Государственной Думой даже в первом чтении. Не все благополучно и с законами, принятыми Федеральным Собранием России во исполнение решений Конституционного Суда РФ. В частности, в принятых в 2011 году поправках в федеральное законодательство по вопросу о трансплантации органов человека после его смерти не учтена позиция Конституционного Суда России, изложенная по данному вопросу в определении 2003 года.

Председатель Совета Федерации Федерального Собрания В. И. Матвиенко, проводя в июле 2012 года заседание Совета законодателей, подчеркнула: «Это нонсенс, когда решения Конституционного Суда не исполняются аж с 1995–1996 годов. На сегодняшний день 51 решение Конституционного Суда не исполнено на федеральном уровне и 304 на региональном. Нам необходимо сделать анализ и тщательную ревизию. За неисполнение решений Конституционного Суда необходимо применять меры вплоть до отстранения от должности ответственных за это лиц»⁵.

Согласно ст. 81 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению решения Конституционного Суда РФ влечет ответственность, установленную федеральным законом. Как справедливо отмечал судья Конституционного Суда РФ в отставке Н. В. Витрук, «этот вопрос в достаточной мере не урегулирован»⁶. На выездном заседании

Комитета по конституционному законодательству Совета Федерации, проведенном в г. Санкт-Петербурге в июне 2012 года совместно с судьями Конституционного Суда, член Комитета А. Александров констатировал: «Даже конституционно-правового механизма за неисполнение решений Конституционного Суда нет. Говорить об этом публично просто стыдно»⁷.

На очевидное несовершенство федерального законодательства в этой сфере указывается в Докладе Правительства Российской Федерации о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011 год: «Для обеспечения исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации необходимо усовершенствовать существующий законодательный механизм выполнения решений, который в настоящее время в соответствии с Федеральным конституционным законом от 21 июня 1994 г. № 1-ФКЗ устанавливает только срок внесения в законодательный орган требуемых законопроектов, но не срок их рассмотрения»⁸.

Однако авторам упомянутого Доклада следовало бы обратить внимание и на то, что согласно ст. 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» законопроекты Правительства РФ, направленные на внесение изменений и (или) дополнений в закон, признанный неконституционным, рассматриваются Государственной Думой во внеочередном порядке. Но ст. 51 Регламента Государственной Думы, закрепляя в части первой перечень вопросов, которые подлежат первоочередному рассмотрению Государственной Думой, не относит к внеочередному рассмотрению законопроекты, направленные на исполнение решений Конституционного Суда РФ.

В связи с высоким уровнем нерешенных проблем в рассматриваемой сфере представляет определенный интерес зарубежный опыт. Согласно ст. 61 Конституции Франции 1958 года органические законы (их аналогами в России являются федеральные конституционные законы) до промульгации и регламенты палат Парламента до их применения должны быть представлены в Конституционный совет, который высказывается об их соответствии Конституции⁹. Очевидная ценность такого подхода в том, что несоответствие Конституции указанных актов выявляется до их вступления в силу. Известный российский исследователь С. А. Авакьян отмечает: «К сожалению»

нию, российский законодатель не ввел вариант, существующий в ряде зарубежных стран, где конституционный суд не только признает акты (нормы) противоречащими Конституции государства, но и отменяет их»¹⁰.

Следует принять во внимание и мнение ряда других отечественных исследователей (М. А. Митюков, С. А. Татаринов и др.), которые указывают на целесообразность урегулирования содержания и процедуры внесения Конституционным Судом РФ посланий в Федеральное Собрание Российской Федерации (ч. 3 ст. 100 Конституции РФ) способствующих усилению воздействия итоговых решений Конституционного Суда РФ на законодательскую деятельность российского парламента¹¹.

Известно, что исполнение многих решений Конституционного Суда РФ тормозится из-за отсутствия их финансового обеспечения. Проблема кроется в несовершенстве федерального законодательства. Принимая Бюджетный кодекс РФ, парламентарии не приняли во внимание, что в нем нет положений, устанавливающих резерв денежных средств или бюджетный механизм, который будет ис-

пользоваться при исполнении решений Конституционного Суда РФ.

¹ Российская газета. 2013. 27 марта.

² Российская газета. 2009. 16 янв.

³ Российская газета. 2012. 9 июля.

⁴ Российская газета. 2012. 13 июня.

⁵ Российская газета. 2012. 9 июля.

⁶ Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации». Постатейный комментарий. М., 2012. Вып. 24. С. 144.

⁷ Российская газета. 2012. 2 июля.

⁸ Российская газета. 2013. 27 марта.

⁹ Конституции государств Европы: в 3 т. Т. 3. М., 2001. С. 424.

¹⁰ Авакьян С. А. Конституционное право России: в 2 т. Т. 2. С. 640.

¹¹ Митюков М. А. Методология исследования проблемы послания Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 12. С. 32–33; Татаринов С. А. Некоторые вопросы модернизации организации и деятельности Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 52.

Статья поступила в редакцию 25 апреля 2013 г.