

ВОЗМОЖНОСТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕХАНИЗМА РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

*Игорь Левакин **
*Виолетта Куприна ***

В статье анализируются возможности совершенствования механизма реализации решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Конкретизируются меры ответственности за неисполнение решений региональной конституционной юстиции.

Конституционной юстиции субъектов Российской Федерации присущ ряд проблем, в том числе затрагивающих завершающую фазу конституционно-уставного судопроизводства – исполнение итогового решения конституционного (уставного) суда. Справедливо, что своевременное качественное исполнение судебного решения есть не что иное, как один из важнейших показателей эффективности работы системы конституционных (уставных) судов. Неисполнение или ненадлежащее исполнение решений конституционных (уставных) судов лишает смысла и ставит под сомнение необходимость существования этого института. Таким образом, актуально выявление препятствий реализации решений конституционного правосудия в российских регионах и разработка рекомендаций по преодолению данных затруднений.

Компетенция конституционных (уставных) судов включает рассмотрение вопросов соответствия законов и иных нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления консти-

туции (уставу) субъекта Федерации, а также толкование соответствующего учредительного акта субъекта [1]. Отсюда следует, что в подавляющем большинстве случаев решения конституционных (уставных) судов обращены к органам государственной власти субъектов Федерации и органам местного самоуправления, от их реагирования будет зависеть своевременная реализация решений конституционных (уставных) судов.

По степени регламентации механизмов реализации решений нормативные правовые акты субъектов Федерации, на основании которых действуют конституционные (уставные) суды, можно разделить на две группы: конкретизированные и неконкретизированные.

Согласно законодательству Санкт-Петербурга, республик Адыгея, Бурятия, Кабардино-Балкария, Карачаево-Черкесия, Карелия, Коми, Татарстан, а также Свердловской, Калининградской и Челябинской областей о конституционных (уставных) судах «постановление конституционного (уставного) суда окончательно, обжалованию не подлежит и вступает в законную силу

* Левакин Игорь Вячеславович, заместитель директора Государственного научно-исследовательского института системного анализа Счетной палаты Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор

** Куприна Виолетта Борисовна, федеральный судья Советского районного суда г. Воронежа, аспирант Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

немедленно после его провозглашения». Исполнение постановлений конституционных (уставных) судов регламентируется таким образом: «постановление конституционного (уставного) суда подлежит исполнению немедленно после опубликования либо вручения его официального текста, если иные сроки специально в нем не оговорены». Указанные формулировки не детализируются и не раскрывают механизма реализации судебных решений и, следовательно, являются неконкретизированными.

В ряде субъектов Федерации нормативно-правовые акты, на основании которых функционируют конституционные (уставные) суды, содержат более детальную регламентацию действий органов государственной и муниципальной властей, выступающих проводником судебных решений.

В частности, статья 83 закона республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан» конкретизирует механизм и сроки приведения законов и иных нормативных правовых актов Республики Башкортостан в соответствие с Конституцией Республики Башкортостан в связи с решением Конституционного Суда Республики Башкортостан должностными лицами. Закон возложил на Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан обязанность в течение шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Республики Башкортостан отменить признанный неконституционным закон Республики, постановление, принять новый закон, постановление, внести изменения и дополнения в закон, постановление, признанные неконституционными в отдельных их частях. Правительство Республики Башкортостан не позднее трех месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Республики Башкортостан вносит в Государственное Собрание – Курултай Республики Башкортостан проект нового закона Республики или ряд взаимосвязанных проектов законов либо законопроект о внесении изменений и дополнений в закон, признанный неконституционным в отдельной его части. Указанные законопроекты рассматриваются Государственным Собранием Республики Башкортостан во внеочередном порядке.

Президент и Правительство Республики Башкортостан не позднее месяца после опубликования решения Конституционного Суда Республики отменяют свои нормативно-правовые акты, принимают новые нормативно-правовые акты либо вно-

сят изменения и дополнения в нормативные правовые акты, признанные неконституционными в отдельной их части.

Такая же обязанность отмены в течение трех месяцев нормативного правового акта или его части, признанных неконституционными, лежит на местном представительном органе государственной власти в Республике Башкортостан; в течение одного месяца – на главе администрации района, города; в течение срока, установленного решением Конституционного Суда Республики, – на представительном органе местного самоуправления и на главе муниципального образования [2].

Подобным образом конкретизирован механизм реализации судебных решений в законе «О Конституционном Суде Республики Дагестан». Основным отличием является разница в сроках отмены неконституционных нормативных правовых актов различными субъектами и восполнения пробелов в законодательстве. Закон устанавливает большие сроки для Президента и Правительства Республики для отмены своих нормативно-правовых актов и принятия новых нормативных правовых актов либо внесения изменений и дополнений в нормативные правовые акты, признанные неконституционными в отдельной их части, равные двум месяцам. Кроме того, двухмесячный срок установлен законом для органов местного самоуправления в аналогичном случае [3].

Вышеуказанная модель регулирования сроков отмены нормативно-правовых актов, признанных неконституционными, соответствующими должностными лицами и восполнения возникающего правового лага функционирует, помимо рассмотренных республик, в республиках Ингушетия, Саха (Якутия), Северная Осетия-Алания, Тыва и Чечня.

Помимо нормативного регулирования процесса исполнения решения конституционного (уставного) суда соответствующим субъектом, актуальна разработка механизма привлечения последнего к ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение решения суда. Законодательство субъектов Федерации содержит на этот счет отсылочную норму следующего характера: «неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению постановления конституционного (уставного) суда влечет ответственность, установленную федеральным законодательством». В статье 81 «Последствия неисполнения решения»

Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» закреплена следующая норма с достаточно расплывчатой формулировкой: «...ответственность, установленную федеральным законом» [4]. А в законодательных актах субъектов фактически дублируются федеральные нормы: «...влечет ответственность, установленную федеральным законодательством и законом субъекта».

В конечном счете, все ссылки на федеральное законодательство приводят конституционные (уставные) суды к единственному источнику – Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и частично к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления». Это обстоятельство также, по мнению некоторых ученых, является одним из негативных факторов, обуславливающих возникновение проблемы исполнения решений органов конституционного контроля Российской Федерации [5].

Судья Конституционного Суда РФ Витрук Н.В. в своем особом мнении к Постановлению Конституционного Суда РФ от 4 апреля 2002 г. N 8-П констатирует, что «вся процедура применения мер федерального воздействия (кроме, возможно, мер предупреждения, выносимых Президентом Российской Федерации), установленная Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», настолько сложна и длительна, если учесть еще возможность всякий раз оспорить в суде каждый ее этап (стадию), то станет ясно, что она не рассчитана на ее реальное применение, а потому она теряет всякий смысл и уже в силу этого не соответствует принципам демократического правового государства» [6].

Ввиду отсутствия конкретных правовых норм, регламентирующих последствия неисполнения или ненадлежащего исполнения решений конституционных (уставных) судов нередкими являются случаи игнорирования указанных решений на практике органами власти или должностными лицами. Постановлением от 13 февраля 2007 года Уставной суд Свердловской области признал несоответствующим областному Уставу Положение «О создании районных центров по приему документов

для представления в паспортно-визовые службы на регистрацию граждан по месту жительства и по месту пребывания», утвержденное мэром Екатеринбурга [7]. Несмотря на то, что указанный документ утратил силу, Постановлением Главы Екатеринбурга от 9 марта 2007 г. № 998 в него были внесены изменения и было предписано его опубликовать [8]. Таким образом, градоначальник просто проигнорировал судебное решение.

Постановлением Уставного Суда Свердловской области от 22 июня 2011 года по делу о соответствии Уставу Свердловской области подпункта 78 пункта 1 Решения Екатеринбургской городской Думы от 23 июня 2009 года № 20/7 «О внесении изменений в Решение Екатеринбургской городской Думы от 13 ноября 2007 года № 68/48 «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа – муниципального образования «город Екатеринбург» в части изменений статей 48, 48-1 в связи с запросом гражданина М.А. Петлина, были признаны несоответствующими Уставу Свердловской области отдельные положения решения городской думы, согласно которым часть территории города была переведена из территории общего пользования в зону обслуживания и деловой активности [9]. Однако, как замечает член Урало-сибирской коллегии адвокатов В. И. Казанцев, решение суда не стало основанием для прекращения застройки на указанных территориях, будучи, тем самым, грубо нарушено [10].

Прецеденты неисполнения или ненадлежащего исполнения решения конституционных (уставных) судов характерны не только для Свердловской области. Подобная практика наблюдается практически во всех субъектах Российской Федерации и связана, по мнению исследователей, с несовершенством законодательного регулирования механизма исполнения решений конституционных (уставных) судов и ответственности за неисполнение и ненадлежащее исполнение указанных решений. В. Д. Зорькин также называет в качестве причины низкий уровень правовой культуры и правосознания в российском обществе [11]. А. А. Гилетин особо подчеркивает необходимость введения конституционно-исполнительного производства, поставленного в один ряд с исполнительным. Ученый полагает, что в условиях отсутствия такового конституционные (уставные) суды субъектов РФ могут лишь констатировать факт неисполнения решения суда [12].

Как справедливо отмечает С.Т. Артемова, между Конституционным Судом РФ и конституционными (уставными) судами субъектов РФ нет выстроенных иерархических отношений, как между Верховным Судом РФ и нижестоящими судами общей юрисдикции, между Высшим Арбитражным Судом и нижестоящими арбитражными судами [13]. В качестве одного из возможных путей выхода из сложившейся ситуации предлагается унификация законодательства, регулирующего деятельность конституционных (уставных) судов вообще и механизм исполнения их решений в частности. По мнению В.К. Бобровой и М. А. Митюкова, создание единого федерального закона «О конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации» будет способствовать упорядочению и систематизации работы всех структур конституционного правосудия [14].

На данный момент конституционное судопроизводство носит ярко выраженный децентрализованный характер. Не последнюю роль в создании такой ситуации сыграли социально-политические процессы 90-х годов – так называемый период «суверенизации республик». Именно в указанный промежуток времени началось формирование системы регионального конституционного правосудия. Региональные элиты, стремясь повысить конституционно-правовой статус субъекта РФ, стремились в максимально короткие сроки, до изменения федерального политического курса, обрести все атрибуты республиканской государственности. Политика централизации и укрепления вертикали власти в 2000-е не коснулась системы конституционного (уставного) правосудия в регионах. В.Ю. Пантелеев обращает внимание на заинтересованность законодательного и исполнительного субъектов регионов в сохранении статуса-кво [15]. Отсутствие реального баланса ветвей власти на уровне субъекта Федерации активно эксплуатируется кланово-корпоративными элитами.

Вместе с тем экспертное сообщество все больше обращает внимание на отсутствие законодательного регулирования механизма реализации решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Решение проблемы чаще всего связывают с созданием общих принципов работы института конституционного правосудия. «Признание факта нахождения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в судебной системе

Российской Федерации свидетельствует о том, что общие принципы функционирования российских судов должны распространяться и на конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации», – справедливо утверждает А.Р. Хаптаев [16].

А.А. Гилетин подчеркивает необходимость универсализации решений конституционных (уставных) судов. Речь идет о том, что признание неконституционным акта одного субъекта Федерации должно вести к пересмотру, устранению подобных положений, которые были признаны неконституционными, в актах других субъектов Федерации [17].

А.М. Кальяк доказывает необходимость введения в России предварительного конституционного нормоконтроля, основной целью которого будет обеспечение конституционности законодательства, принимаемого субъектом законодательной власти. Подобная мера, по мнению ученого, не только повлияет на качество принимаемых законов, но и будет уравнивать стремление граждан корректировать действующее законодательство [18].

Анализ нормативно-правовой базы и приведенный выше обзор позиций экспертов-правоведов говорят о необходимости реформирования существующей практики реализации решений конституционных (уставных) судов субъектов. Следует отметить, что в законодательной практике современной России уже была попытка реформирования механизма исполнения решений Конституционного Суда. Постановлением № 4079-1 внеочередного Съезда народных депутатов от 11 марта 1993 года «О соблюдении Конституции (Основного Закона) Российской Федерации высшими органами государственной власти и должностными лицами» Верховному Совету поручалось в трехмесячный срок принять закон о механизме исполнения решений Конституционного Суда и об ответственности за их неисполнение. Подобное поручение было спровоцировано неисполнением решения Конституционного Суда по проверке конституционности формулировки вопроса для референдума в Татарстане. Однако процесс был завершён на стадии подготовки законопроекта [19].

На современном этапе развития правовой системы Российской Федерации у реформы регионального конституционного правосудия есть значительно большие шансы на реализацию. Сегодня необходимо более тесное сотрудничество Конститу-

ционного Суда Российской Федерации и представителей конституционных (уставных) судов субъектов. Например, возможно создание объединенной комиссии, к числу первоочередных задач которой следует отнести разработку проекта Закона «О механизме исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов, иных органов конституционного контроля субъектов Российской Федерации». В последнем необходимо детально определить процедуры конституционно-исполнительного производства, механизм конституционной ответственности за неисполнение, ненадлежащее исполнение решений органов конституционного контроля, конкретизировать основания и возможные санкции. Роль основного гаранта исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов надлежит отвести Президенту Российской Федерации и его полномочным представителям в федеральных округах соответственно [20].

Особое место в процессе контроля исполнения решений конституционных (уставных) судов должно принадлежать органам прокуратуры Российской Федерации. Их необходимо наделить полномочиями по осуществлению прокурорского надзора за своевременностью и полнотой исполнения подобного рода решений, соблюдением законодательства в данной сфере.

Учитывая опыт реализации Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года N 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» на Министерство юстиции и соответствующие территориальные органы исполнительной власти Российской Федерации необходимо возложить функцию мониторинга нормативно-правовых актов, признанных неконституционными соответствующими региональными органами конституционного контроля Российской Федерации, а также мониторинг подзаконных нормативных актов на территории Российской Федерации, в частности тех актов, которые основывались на признанных неконституционными положениях федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации.

Важную роль в реализации решений органов региональной конституционной юстиции должна играть своевременная информация о состоянии конституционной (уставной) законности в субъекте Федерации, предоставляемая конституционным (уставным) судом законодательному органу субъекта Федерации. Повышение степени прозрачности регионального конституционного правосудия будет способствовать привлечению общественного интереса к данному процессу и, как следствие, дополнительного гражданского контроля конституционных (уставных) судов.

WAYS OF IMPROVING DECISION IMPLEMENTATION OF THE CONSTITUTIONAL (STATUTORY) COURTS OF THE ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION

The paper reviews ways of improving the decision implementation mechanism of the Constitutional (Statutory) courts of the entities of the Russian Federation. Penalties for failure to implement regional constitutional justice decisions are also developed.

Igor Levakin,
 Doctor of Science (Law), Professor, Deputy
 Director, State Re-search Institute of System
 Analysis under the Accounting Chamber of the
 Russian Federation

Violetta Kuprina,
 Postgraduate Researcher, Academy of
 National Economy and State Service of Russia
 under President of the Russian Federation,
 Federal Judge, the Soviet District Court of the
 city of Voronezh

Ключевые слова:

конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации, региональная конституционная юстиция, механизм реализации решений конституционных (уставных) судов.

Keywords:

constitutional (statutory) courts of entities of the Russian Federation, the re-gional constitutional justice, decision implementation mechanism of the constitutional (statutory) courts.

Литература:

1. Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года №1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // СПС «Консультант-плюс».
2. Закон республики Башкортостан от 27 октября 1992 г. «О Конституционном Суде Республики Башкортостан» (с изменениями и дополнениями) // СПС «Консультант-плюс».
3. Закон Республики Дагестан №8 от 2 февраля 2010 года «О Конституционном Суде Республики Дагестан» // СПС «Консультант-плюс».
4. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года №1-ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» (с изменениями от 8 февраля, 15 декабря 2001) // СПС «Консультант-плюс».
5. Гусейнова Д.Г., Пирбудагова Д.Ш. К проблеме исполнения решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2007. № 9. С. 11.
6. Конституция Российской Федерации в решениях Конституционного Суда России. М., 2005. С. 557.
7. Постановление Уставного Суда Свердловской области по делу о соответствии Уставу Свердловской области пункта 1 статьи 5 Устава муниципального образования «город Екатеринбург», постановления Главы города Екатеринбурга от 20 сентября 2000 года № 983 «О создании районных центров по приему и оформлению документов на регистрацию граждан по месту жительства», постановления Главы города Екатеринбурга от 5 февраля 2001 года № 116 «Об утверждении Положения, структуры и штатов районных центров по приему документов для представления в паспортно-визовые службы на регистрацию граждан по месту жительства и месту пребывания», абзаца 1 пункта 4 постановления Главы города Екатеринбурга от 30 декабря 2005 года № 1330 «О мерах по упорядочению управления муниципальным жилищным фондом города Екатеринбурга», постановления Главы администрации города Екатеринбурга от 27 января 1994 года № 40 «О требованиях, предъявляемых к выдаче справок с места жительства» // СПС «Консультант-плюс».
8. Постановление Главы Екатеринбурга от 9 марта 2007 г. N 998 «О внесении изменений в Постановление Главы города Екатеринбурга от 05.02.2001 N 116 «Об утверждении Положения о создании районных центров по приему документов для предоставления в паспортно-визовые службы на регистрацию граждан по месту жительства и по месту пребывания» // СПС «Консультант-плюс».
9. Постановление по делу о соответствии Уставу Свердловской области подпункта 78 пункта 1 Решения Екатеринбургской городской Думы от 23 июня 2009 года № 20/7 «О внесении изменений в Решение Екатеринбургской городской Думы от 13 ноября 2007 года № 68/48 «Об утверждении Правил землепользования и застройки городского округа – муниципального образования «город Екатеринбург» в части изменений статей 48, 48-1 (Приложения № 1, 2) в связи с запросом гражданина М.А. Петлина // Областная газета. № 232-233. 29.06.2011.
10. Казанцев В.И. Проблемы ответственности за неисполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // http://www.uporov.ru/?page_id=5214.
11. Интернет-интервью с В.Д. Зорькиным, Председателем Конституционного Суда РФ // СПС «Консультант-плюс» от 6.04.2006.
12. Гилетин А.А. Исполнение решений конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Пенза, 2007. С. 19.
13. Артемова С.Т. Юридическая природа и принципы функционирования конституционных (уставных) судов субъектов РФ как правозащитных органов // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 62.
14. Боброва В.К., Митюков М.А. Конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации. М., 2004. Ч. 2 – 147 с.
15. Пантелеев В.Ю. Некоторые вопросы совершенствования законодательства о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 7. С. 48.

16. Хаптаев А.Р. О статусе конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2010. № 7. С. 57.
17. Гилетин А.А. Указ. соч. С. 22.
18. Кальяк А.М. Логика конституционного правосудия в системе институтов демократии // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 8. С. 29-30.
19. Исполнение решений конституционных судов. Юридический портал «Присяжный поверенный» // <http://evcprk.ru/konstitucionnoe-pravosudie/4339-ispolnenie-reshenij-konstitucionnyx-sudov.html>
20. Овсепян Ж.И. О взаимодействии органов государственной власти РФ в сфере исполнения решений, принимаемых Конституционным Судом Российской Федерации и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации // Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Материалы Всероссийского совещания (Москва, 22 марта 2001 г.) / Под ред. М.А. Митюкова, С.В. Кабышева, В.К. Бобровой и С.Е. Андреева. М., 2001. С. 149-158.