

## ЭФФЕКТИВНОСТЬ ИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИИ: ПРОБЛЕМНАЯ СИТУАЦИЯ

Статья посвящена проблемам исполнения решений Конституционного Суда России. Автор обосновывает важность этих проблем, значимость конституционно-правовой технологии, исследует критерии эффективности исполнения решений Конституционного Суда.

**Ключевые слова:** Конституционный Суд, проблема.

Проблемы эффективности исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации в настоящее время имеют особую актуальность. В немалой степени от Конституционного Суда РФ зависит качество действующего законодательства, а также то, насколько последовательно и полно будут воплощаться в жизнь конституционные принципы. В то же время В.Д. Зорькин справедливо отмечает: «Накоплено много материалов по неисполнению решений Конституционного Суда всеми уровнями власти, в том числе и законодательной. Есть примеры, когда в течение двух лет законодатель не реагировал на решения Суда. Наше решение, по большому счету, не требует подтверждения каких-либо других органов, оно должно быть исполнено» [1. С. 101–102]. Остановимся лишь на некоторых, на наш взгляд, важнейших проблемах, решение которых, несомненно, будет способствовать повышению эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ, а также придаст большую научную обоснованность законодательной деятельности при создании и совершенствовании данной сферы.

*Первая проблема* в сфере эффективности исполнения решения Конституционного Суда РФ – это установление внутренней взаимосвязи и соотношения с понятиями «эффективность конституционного контроля», «эффективность судебного конституционного контроля», «эффективность конституционного судопроизводства», «эффективность решений Конституционного Суда РФ». Такой подход будет способствовать созданию необходимых условий для повышения эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ. Покажем соотношение понятий с помощью выявления специфической природы их содержания и структуры. В то же время выясним их соотношение с точки зрения факторов, определяющих эффективность.

Конституционное правосудие в этом соотношении понятий эффективности в сфере конституционно-контрольной деятельности представляет собою синтез двух начал. Содержание – «это конституционный контроль, который реализуется в форме судопроизводства, в результате мы имеем дело с самостоятельным видом государственно-властной контрольной деятельности в специализированной судебной процедуре. Именно эта форма обеспечивает объективность и беспристрастность осуществления контроля» [2. С. 73]. В свою очередь, под эффективным конституционным судопроизводством, как верно отмечается, понимается то, что приносит «соответствующие плоды», в чем доминирует законодательство, а принятые решения исполняются надлежащим образом, неукоснительно и в установленные сроки [3. С. 7]. Все это свидетельствует о том, что эффективное правосудие не может существовать без

эффективного исполнения судебных решений, в противном случае оно полностью теряет смысл [4. С. 23].

При этом следует иметь в виду, что «эффективность правосудия в любой из его процессуальных форм непосредственно связана с целями судопроизводства и наиболее оптимальными способами их реализации» [5. С. 211]. Иначе говоря, между понятиями «эффективное конституционное правосудие» и «исполнение решений Конституционного Суда РФ» существует внутренняя связь. Таким образом, исполнение решений Конституционного Суда – это важнейший показатель эффективности как его деятельности в целом, так и самого института конституционного судопроизводства. В этой связи важно также отметить, что юридическая сила решений конституционных судов обусловлена их правовым статусом и предполагает эффективность осуществления конституционного правосудия. С другой стороны, действенность, результативность решений конституционных судов, а значит, эффективность конституционного правосудия зависят не только от юридической силы решений, но в существенной мере – от исполнения решений. Поэтому можно сказать, что эффективность решения Конституционного Суда определяется не только его ценностным содержанием, ясностью и четкостью формулировок, но и тем, насколько оно воздействует на общественные процессы (интересен тот факт, что для оценки эффективности действий, к примеру Конституционного Суда Словацкой Республики, необходимо изучать, в какой мере пользуются доверием общества Конституционный Суд и его решения [6. С. 95]), «совокупным» результатом, одной из важнейших составляющих которого является исполнение решения Конституционного Суда.

Полагаем, что в этом соотношении понятий эффективность конституционного контроля представляет собой более общее понятие по отношению к эффективности судебного конституционного контроля, которое является специфическим, особенным и соответственно более узким по отношению к первому. Это обусловливается тем, что *эффективность конституционного контроля* складывается из результативности президентского, парламентского и судебного конституционного контроля (т.е. из совокупной результативности отдельных органов конституционного контроля, образующих систему органов конституционного контроля). Эффективность конституционного контроля – сложная, многоуровневая структура, одним из элементов которой является эффективность судебного конституционного контроля. Следует сказать что, *эффективность судебного конституционного контроля* – это также сложное многоаспектное понятие, складывающееся из степени результативности отдельных ее элементов («эффективности конституционного судопроизводства», «эффективности решений Конституционного Суда

РФ», «эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ»). Все эти составляющие представляют собой важнейшую предпосылку, условия для достижения общего результата. Далее *эффективность решения Конституционного Суда* – это его результативность (действенность), включающая в себя достижение целей конституционного правосудия с учетом полноты реализации его ценностного содержания. Что же касается *эффективности исполнения решения Конституционного Суда*, то, с одной стороны, это часть эффективности судебного конституционного контроля, а с другой – представляет собой его результативность.

В целом проведенное «разграничение» понятий эффективности в сфере конституционно-контрольной деятельности позволяет индивидуализировать степень эффективности с учетом диалектики соотношения общего и отдельного, целого и части, структуры и элемента. Проведенное исследование теоретических аспектов представляет собой основу для дальнейшего более глубокого анализа проблем эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ.

*Вторая проблема* видится в том, что в науке конституционного права слабо разработаны и такие теоретические аспекты анализируемой проблемы, как *критериальная основа* эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ. В то же время выявление *критериев* эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ позволит определить базовые признаки и характерные черты эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ. В литературе по конституционному праву и конституционному правосудию встречаются работы, включающие анализ критериев эффективности конституционного правосудия, но тем не менее проблема классификации критериев эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ остается малоисследованной. Вместе с тем критериальный подход позволяет решить важную задачу – оценить реальную степень эффективности исполнения решений, определить качественные показатели.

Следует сразу сказать, что в качестве критериев мы рассматриваем показатели, позволяющие провести оценку эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ. Отметим, что подобный подход к критериям эффективности используется и в смежных гуманитарных науках [7. С. 13]. В юридической литературе, в том числе в литературе по конституционному правосудию, нередко эффективность конституционного правосудия оценивается степенью осуществления целей судопроизводства. Так, Г.А. Жилин считает, что «эффективность правосудия в любой из его процессуальных форм непосредственно связана с целями судопроизводства и наиболее оптимальными способами их реализации. В связи с этим при определении проблем повышения эффективности конституционного правосудия необходимо исходить из его задач и целей» [8. С. 14]. Далее, как отмечается в литературе, система критериев эффективности конституционного правосудия может состоять из комплекса различных индикаторов, имеющих свои цели, функции, юридические средства реализации целей, на которые оказывают влияние различные факторы. При этом некоторые авторы выделяют реализацию таких целей, как защита основ конституционного строя,

обеспечение принципа разделения властей, защиту прав и свобод человека, в качестве главного критерия эффективности деятельности органов конституционного правосудия, а также называет внутренние критерии. Это: установление конституционности нормативно-правового акта, защита нарушенного конституционного права, выяснение смысла и содержания интерпретируемой конституционно-правовой нормы и др. Важная роль в измерении эффективности деятельности Конституционного Суда РФ принадлежит совершенствованию порядка разбирательства, специальных юридических процедур. Существенным критерием в литературе называется обеспечение исполнения вынесенных Конституционным Судом решений [9. С. 35–37].

В этих позициях, как видно, отмечается целевая составляющая критериального подхода. Вместе с тем, на наш взгляд, критерии эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ нельзя сводить только к самой цели. В данном случае важную роль играют средства достижения цели. «Признавая достижение цели мериллом эффективности, объявляя саму цель критерием эффективности, как справедливо отмечает В.В. Лазарев, нельзя отказывать в этих качествах средствам, ведущим к данной цели в силу их диалектического единства и взаимообусловленности» [10. С. 97]. Мы поддерживаем мнение В.В. Лазарева о том, что средства достижения целей также могут выступать в качестве важной составляющей критериев. Более того, в качестве критериев эффективности судебного конституционного контроля, эффективности исполнения решений Конституционного Суда могут выступать и правовые средства, на базе которых осуществляются цели. Словом, предлагаемые нами критерии несут на себе как бы «двойную нагрузку», являясь оценкой и одновременно средствами достижения эффективности. Иначе говоря, средства, материализующие цели, имеют также критериальную характеристику.

Полагаем, в качестве критериев эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ могут выступать: *формально-юридический*, призванный показать действия субъектов права, направленные на приведение нормативно-правовых актов в соответствие с Конституцией РФ на основе принятых решений Конституционного Суда РФ и состоящие из: 1) своевременной отмены в установленном порядке актов или их отдельных положений, признанных неконституционными, а также отмены положений других нормативных актов либо договоров, основанных на признанных неконституционными нормативном акте либо договоре либо воспроизводящих их или содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными; 2) внесения изменений в акты, признанные неконституционными, либо принятия нового нормативного акта на основе решения Конституционного Суда РФ с учетом сформулированных в нем правовых позиций. Кроме того, данный критерий включает степень развития законодательства, регулирующего процесс исполнения; *ценностный критерий*, предполагающий наличие социально-ценностного содержания в решениях Конституционного Суда РФ, рассматривает взаимосвязь ценностных характеристик конституционных положений, их воплощение в решениях Конституционного Суда РФ и последующий учет в действующем законодательстве.

Стоит отметить, что социально-ценностное содержание отражено не только в ряде конституционных положений, но и в ст. 3 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», в которой перечислены полномочия Конституционного Суда РФ, осуществляемые им в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории Российской Федерации. Анализ решений Конституционного Суда РФ по вопросам нормоконтроля позволяет прийти к выводу о том, что они отражают социальную направленность, содержат ценностные ориентиры, «исключая» из правового пространства нормативно-правовые акты, не соответствующие Конституции, нарушающие ее социально-ценностные установки; *институционно-организационный критерий*, позволяющий показать механизм исполнения решений Конституционного Суда РФ.

Формирование необходимого механизма исполнения решений Конституционного Суда РФ выступает в качестве *третьей самостоятельной, сложной проблемы*, требующей своего разрешения, поскольку наличие позитивных норм права, регулирующих вопросы в сфере конституционного контроля, процесс исполнения решений Конституционного Суда РФ, а также наличие социально-ценностного содержания решений Конституционного Суда РФ, еще не является достаточным для эффективного исполнения данных решений. К сожалению, государственные органы «не всегда оперативно реагируют на постановления Конституционного Суда Российской Федерации, не проявляют необходимой инициативы» [2. С. 478]. Недостатки исполнения решений Конституционного Суда РФ «дают почву для реформирования механизма исполнения решений: от объявления решений до его полной реализации» [11. С. 35]. Многие авторы едины во мнении, что отсутствие механизма, обеспечивающего неукоснительное исполнение решений Суда, обесценивает его решения, наносит большой ущерб укреплению законности и правопорядка [12. С. 57].

В современных конституционно-правовых исследованиях нет единства мнений в отношении механизма исполнения решений Конституционного Суда РФ, отсутствует и четкое определение данного понятия. Как нам представляется, речь должна идти об опосредованном механизме, т.е. механизме, который должен включать деятельность не только Конституционного Суда, но и иных государственных органов, их должностных лиц активно, инициативно действующих согласно их компетенции. Данный механизм предполагает целостную систему структурных элементов. Интересен тот факт, что Конституционный Суд РФ в некоторых случаях сам указывает на такие элементы. Например, в качестве элемента механизма исполнения своих решений Суд назвал то, что суды общей юрисдикции по инициативе управомоченных лиц вправе признавать недействительность положений конституций, уставов, законов субъектов РФ, т.е. подтверждать утрату ими юридической силы, если они содержат такие же нормы, какие признаны Конституционным Судом РФ не соответствующими Конституции РФ. Хотя Суд отметил, что такое подтверждение не является обязательным элементом механизма исполнения его решений [13.

Ст. 2059]. Совершенно верно отмечает Н.В. Витрук, что «поиск оптимального механизма исполнения решений конституционных судов ставит вопрос о соотношении социального и правового механизмов обеспечения исполнения решений Конституционных Судов. Для этого необходимо уяснить роль, значение и влияние социальных факторов, политических, экономических, материально-финансовых, духовных, культурных, организационно-управленческих, психологических и других на уровень эффективности исполнения решений органов судебного конституционного контроля, в том числе конституционных судов» [14. С. 8]. Отсутствие хотя бы одного элемента ослабляет, разрушает процесс исполнения решений Конституционного Суда, вследствие чего утрачивается его эффективность, а значит, ослабевает эффективность конституционного контроля в целом. Полагаем, что наличие механизма исполнения решений Конституционного Суда представляется крайне важным, поскольку позволяет обеспечить внедрение в действительность, реализацию решений Конституционного Суда РФ.

*Четвертая проблема* – это недостаточность внимания к историческим аспектам, генезису эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ. Ее раскрытие показывает, что проблема эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ возникла с момента его создания, однако в определенный исторический период отсутствовали предпосылки для эффективного конституционного контроля в целом, а значит, и для эффективного исполнения решений Конституционного Суда РФ.

В целом анализ ситуации в сфере исполнения решений Конституционного Суда РФ позволил выявить следующие основные причины, обуславливающие недостаточную эффективность процесса исполнения решений Конституционного Суда РФ:

- несовершенство законодательной системы;
- переходный, нестабильный период в развитии государства и права;
- высокий уровень политической конфликтности;
- отсутствие реального механизма исполнения решений Конституционного Суда РФ;
- низкий уровень правовой культуры и правосознания.

Несмотря на процессы последнего времени, направленные на установление стабильности, снятие общественной и политической напряженности, многие из названных причин по-прежнему существуют, что еще более актуализирует решение поставленных проблем.

Таким образом, перечисленные негативные моменты отрицательно сказывались как на деятельности Конституционного Суда РФ в целом, так и на процессе исполнения его решений. Поэтому крайне важно учитывать исторический опыт, который позволяет не упрощенно, а действительно всесторонне, научно разрабатывать и применять меры, направленные на эффективное исполнение решений Конституционного Суда РФ.

*Пятая проблема* связана с непониманием роли и значимости такого важнейшего направления, как правовая технология, которая, как полагаем, в конституционном праве приобретает определенную специфику, выступая в качестве конституционно-правовой технологии. Предлагаемая концепция конституционно-

правовой технологии представляет собой новый в отечественной науке конституционного права способ исследования и повышения эффективности самих решений Конституционного Суда РФ, а также процесса, связанного с их исполнением [15. С. 255–294].

Механизм действия конституционно-правовой технологии предполагает не просто совершенствование судебного-конституционного процесса как такового, на стадиях принятия решений и их исполнения, а совершенствование на основе принципов стабильности и критического рационализма. Основное различие между существующей теорией конституционного права, теорией конституционного правосудия и положениями конституционно-правовой технологии состоит в том, что если в первом случае конституционно-правовые проблемы и практика их разрешения анализируются преимущественно с точки зрения их сущности и форм, то во втором случае исследуются условия и методы, при которых эти решения и механизм их исполнения должны стать эффективными и в этом смысле более полно отвечать целям конституционализма. Другими словами, конституционно-правовая технология отвечает на вопрос: «не что есть конституционное правосудие и исполнение решений Конституционного Суда РФ», а «как и какими методами и способами могут и должны они эффективно осуществляться», т.е. конституционно-правовая технология позволяет ответить на вопросы: как и каким образом можно решить вопрос о преодолении незавершенности законодательной регламентации той или иной стадии конституционного судопроизводства; какие необходимо предпринять конкретные меры, исходя из реальной социально-правовой ситуации, для обеспечения правовой стабильности и упрочнения конституционного строя; как и какими способами повысить активность и целенаправленность неиспользованного потенциала государственных органов и их должностных лиц в решении вопросов более эффективного и рационального осуществления конституционных требований и решений Конституционного Суда РФ.

Существенной характеристикой этой концепции является система принципов и методов повышения эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ, конституционализма в условиях современного государства и права. Теоретико-прикладное значение конституционно-правовой технологии в исследовании и повышении эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ состоит в следующем: а) обеспечение необходимого качества конституционного судопроизводства и правовых норм, на базе которых оно осуществляется; б) оптимальное использование скрытых ресурсов государственных органов и должностных лиц для более полного и активного применения их возможностей в исполнении принятых Конституционным Судом РФ решений; в) определение средств и путей для эффективного исполнения решений Конституционного Суда РФ.

В заключение следует сказать, что это далеко не полный перечень проблем, требующих своего научного, теоретического осмысления и последующего практического воплощения в действующем законодательстве.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М., 2007.
2. Витрук Н.В. Конституционное правосудие России (1991–2001 гг.): Очерки теории и практики. М., 2001.
3. Вступительное слово Д.А. Медведева // 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 Всерос. совещ. / Под ред. М.А. Митюкова, С.В. Кабышева, В.К. Бобровой, С.Е. Андреева. М., 2001.
4. Власов А. Как повысить эффективность гражданского судопроизводства? // Российская юстиция. 2003. № 9.
5. Гельхов А.С. Позиции Конституционного Суда Кабардино-Балкарской республики по совершенствованию законодательства в сфере конституционной юстиции // 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 Всерос. совещ. / Под ред. М.А. Митюкова, С.В. Кабышева, В.К. Бобровой, С.Е. Андреева. М., 2001.
6. Добрик Л. Направление развития конституционного судопроизводства в Словацкой Республике // V Ереванский международный семинар «Эффективность конституционного правосудия в переходном обществе (функциональные, институциональные и процессуальные аспекты)». Ереван, 2000. Вып. 4 (10).
7. Орлова А.В. Эффективность политического лидерства: факторы и критерии оценки: Автореф. дис. ... канд. полит. наук. СПб., 2002.
8. Жилин Г.А. Основные проблемы повышения эффективности конституционного правосудия в Российской Федерации // V Ереванский международный семинар «Эффективность конституционного правосудия в переходном обществе (функциональные, институциональные и процессуальные аспекты)». Ереван, 2000. Вып. 4 (10).
9. Татаринцов С.А. О критериях определения эффективности отправления конституционного правосудия в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации // Правовые проблемы укрепления российской государственности: Сб. ст. / Под ред. В.Ф. Воловича. Томск, 2006. Ч. 34.
10. Лазарев В.В. Эффективность правоприменительных актов (Вопросы теории). Казань, 1975. С. 97.
11. Митюков М.А. Акты Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и некоторые вопросы их исполнения // 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 Всерос. совещ. / Под ред. М.А. Митюкова, С.В. Кабышева, В.К. Бобровой, С.Е. Андреева. М., 2001.
12. Кисеев Н. Проблемы действительности конституционной юрисдикции в Республике Молдова // Материалы V Ереванского международного семинара «Эффективность конституционного правосудия в переходном обществе (функциональные, институциональные и процессуальные аспекты)». Ереван, 2000. Вып. 4 (10).
13. Определение Конституционного Суда РФ от 19 апреля 2001 г. № 65-О по ходатайству полномочного представителя Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе об официальном разъяснении определения Конституционного Суда Российской Федерации от 27 июня 2000 года по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия – Алания и Республики Татарстан // СЗ РФ. 2001. № 20.
14. Витрук Н.В. Повышение эффективности действия и исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации // Исполнение решений конституционных судов: Сб. докл. М., 2003.
15. Черненко А.К., Нечаева Ж.В. Политика и право: проблемы эффективности. Новосибирск, 2008.

Статья представлена научной редакцией «Право» 27 февраля 2009 г.