

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИИ

Исполнительное производство не может быть применено к реализации решений конституционных судов. Отечественным законодательством создан сложный механизм обеспечения исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, в который вовлечен ряд органов государственной власти.

Факты неисполнения решений конституционных судов стран «молодой демократии» [1. С. 21; 2, 3] стали причиной постановки вопроса о создании законодательных механизмов, направленных на обеспечение реального исполнения этих решений [4]. В России вопрос об установлении в законодательстве средств исполнения решений конституционного суда рассматривался еще в 1992 г. [5, 6]. Несмотря на то что идея закрепления соответствующих положений в законодательстве не была полностью реализована, она находит поддержку и в настоящее время [7-9]. Идею принятия закона, направленного на обеспечение исполнения решений конституционных судов, разделяют и зарубежные авторы [10].

Большинство исследователей сходятся в том, что конституционные суды не имеют механизма, способного принудить к исполнению своих решений [11-14], и что очень трудно создать подобные правовые механизмы [15]. Некоторые исследователи считают, что принудительное исполнение решений подрывает авторитет конституционных судов. Сила их решений должна основываться на силе их аргументов [16, 17].

Нужно согласиться, что проблема исполнения решений связана с утверждением конституционной законности [1. С. 26], а также идеей общественного согласия [18], однако нельзя умалять роли юридических и организационных средств и механизмов их реализации [19].

Исполнительное производство как принудительный механизм гражданского и арбитражного процессуального права связано с обращением взыскания на имущество должника, уклоняющегося от добровольного исполнения (решений о присуждении) [20, 21]. Невключение положений об исполнении решений Конституционного Суда РФ в федеральные законы об исполнении судебных решений связано с тем, что итоговые акты этого Суда по многим параметрам близки к законам, и механизм их осуществления должен быть подобным [22].

Как отмечается, процедура принудительного исполнения решений конституционных судов противоречит природе отношений, являющихся объектом их рассмотрения, юридическим свойствам решений, принимаемых конституционными судами [23], принудительные меры для обеспечения исполнения этих решений вообще не применимы [4, 24-26]. Как писал Ю.Л. Шульженко, «...трудно себе представить, как на практике, например, принудить субъект Федерации выполнить принятое не в его пользу решение Конституционного Суда» [27].

Наиболее эффективные средства, которые есть в арсенале государства для исполнения решений консти-

туционного суда (например, процедуры федерального воздействия), как правило, не используются. Само их законодательное закрепление выступает в качестве важного превентивного фактора от игнорирования решений конституционного правосудия и нарушения Конституции [28].

Другие авторы, например С.А. Авакьян, предлагали ввести специальное исполнительное производство, возбуждаемое Конституционным судом РФ в связи с реализацией мер ответственности за неисполнение его решений [29]. Также отмечалось, что при неисполнении решений конституционных судов их реализация возможна только путем государственно-правового принуждения, что может стать предметом специального закона об исполнении решений конституционных судов [30. С. 121].

Можно отметить, что это мнение в определенной мере воплотилось в действующем законодательстве, в частности в Федеральном законе «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [31]. Однако, безусловно, все проблемы, связанные с реализацией решений Конституционного Суда РФ, этим не решены.

В основе процедуры исполнительного производства лежит возможность реализации судебного решения помимо воли обязанного субъекта с помощью действий компетентного органа государственной власти. Сложно представить такую процедуру, например, в отношении принятия правового акта, который должен заменить признанный неконституционным. Интеллектуальная деятельность не может производиться по принуждению, в процедуре исполнения решений конституционных судов важно не только осуществить определенные действия, важно осуществить их конкретными субъектами в определенной законодательством процедуре. В определенной степени исполнительное производство может быть заменено процедурой контроля за исполнением решений, при этом контролирующий орган должен иметь полномочия налагать определенные санкции на соответствующих субъектов, если они игнорируют свои обязанности.

Дополнительные сложности связаны с применением этого механизма к высшим органам государственной власти. Предложение использовать принцип «горизонтальной разделенности» (если обязанным лицом является федеральный законодатель, исполнение гарантирует Президент РФ, если же к совершению деятельности обязывается Президент или Правительство, то гарантом реализации решения является Федеральное Собрание) [32] сталкивается с невозможностью

обеспечить в такой процедуре действительное исполнение решения Конституционного Суда вследствие отсутствия каких-либо юридических санкций.

Федеральный конституционный закон «О Конституционном суде Российской Федерации» (далее - ФКЗКС) предусматривает особый правовой механизм в части внесения изменений в нормативные акты в связи с принятием решения Суда (см.: Российская газета. 1994.23 июля; 2001.20 декабря; 2004.9 июня; 2005.9 апреля). В числе органов и лиц, вовлеченных в этот механизм, Президент и Правительство России, высшие должностные лица и представительные органы государственной власти субъектов Федерации.

Нельзя не согласиться, решения Конституционного Суда должны неукоснительно исполняться уже в силу их общеобязательности, предусмотренной Конституцией и ФКЗКС [33]. Однако можно назвать целый ряд причин, способствующих неисполнению решений Конституционного Суда РФ. В их числе неопределенность места решений Суда в системе актов органов государственной власти, отдельные пробелы в регулировании процедуры их исполнения, включение на этом фоне в решения положений, направленных на установление порядка их исполнения, которые не всегда воспринимаются как основанные на законных полномочиях Суда [34].

Органы конституционного правосудия не могут самостоятельно обеспечить исполнение своих решений, опираясь только на их убедительность и лояльность участников государственной жизни [35]. Поэтому надлежащее исполнение этих решений зависит от взаимоотношений Конституционного Суда с органами исполнительной власти, а там, где исполнение заключается в изменении законодательства, - и с законодателем.

Большинство авторов соглашаются, что глава государства (президент) как гарант конституции должен быть основной инстанцией, обеспечивающей неукоснительное исполнение решений Суда [30. С. 123; 36, 37].

В некоторых странах законодательство прямо указывает на обязанность органов государственной власти по обеспечению исполнения решений органов конституционного правосудия. Согласно ст. 31 Конституционного закона от 29 сентября 1999 г. «О Конституционном суде Хорватии» [38] и ст. 81 Закона от 10 февраля 2000 г. «Об организации и функционировании Конституционного суда Республики Албания» [39] исполнение решения может обеспечиваться центральными органами исполнительной власти соответствующего государства. При этом оговаривается полномочие суда указать орган, обеспечивающий исполнение его решения. Аналогичное право органа конституционного правосудия закреплено в ч. 2 ст. 70 Закона Украины от 16 октября 1996 г. «О Конституционном Суде Украины» [40].

Нужно отметить, что названные страны представляют собой парламентские республики.

В отечественной литературе соответствующие предложения по изменению законодательства учитывают форму правления российского государства. По мнению С.Э. Несмеяновой, нужно дополнить ФКЗКС установлением обязанности Президента РФ

контролировать исполнение решений Конституционного Суда РФ в части отмены в установленном порядке положений других нормативных актов либо договоров, основанных на признанных неконституционными полностью или частично нормативном акте либо договоре, либо воспроизводящих их или содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными, а также в части отмены нормативных актов субъектов Федерации, содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными [41]. Названный выше Федеральный закон № 184-ФЗ к этому вопросу подходит иначе.

Исполнение решений Конституционного Суда обеспечивается Президентом РФ, наделенным полномочием по роспуску соответствующих органов государственной власти субъектов Российской Федерации или отрешению должностных лиц от должности, которое реализуется, если не отменены правовые акты соответствующих органов и лиц, признанные неконституционными, а также акты, аналогичные по содержанию, принятые органами государственной власти других субъектов Федерации.

На уровне местного самоуправления, согласно Федеральному закону от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [42], такой инстанцией является высшее должностное лицо субъекта Федерации. При этом закон о роспуске представительного органа местного самоуправления согласно ст. 73 этого закона принимается законодательным органом государственной власти субъекта РФ.

Таким образом, приведенные положения двух федеральных законов направлены не на отмену неконституционных актов, а на применение принудительных мер к органам и лицам, игнорирующим обязанность по исключению из действующего законодательства положений, несоответствующих Конституции.

Отмена актов, аналогичных признанным неконституционными, в том числе названных выше, может инициироваться органами прокуратуры России [43]. Также к их функциям относится обращение в судебные органы с требованием признания недействующими решений коммерческих и некоммерческих организаций, которые повторяют по содержанию признанные неконституционными положения. Таким образом, к числу компетентных органов по смыслу ст. 87 ФКЗКС относится прокуратура РФ. Тем не менее, необходимо дополнить ч. 1 ст. 1 Федерального закона о прокуратуре РФ указанием на обязанность этих органов осуществлять надзор не только за соблюдением Конституции РФ, но и исполнением решений Конституционного Суда РФ [44, 45].

Как представляется, более эффективной деятельность прокуратуры будет в случае определения порядка сотрудничества с министерством юстиции, на которое необходимо возложить обязанность по выявлению нормативных правовых актов любого уровня, противоречащих конституции [46].

Как представляется, предложение определить Президента России как гаранта исполнения решений Конституционного Суда РФ не учитывает особенностей

их исполнения, а также не вполне соответствует действующему законодательству.

Президент РФ должен выступать в первую очередь в роли организатора исполнения решений Конституционного Суда, могущего вовлечь в эту процедуру любые органы государственной власти [47], а не инстанций, непосредственно осуществляющей исполнение. Безусловно, Президента нельзя делать приставом Суда. Но конституционное правосудие должно обеспечиваться на самом высоком уровне.

Необходимость участия Президента в процедуре исполнения решений Конституционного Суда РФ продиктована не только возможностью определения им порядка их исполнения органами государственной власти в конкретной ситуации, но и тем, что неисполнение решений обязательно повлечет применение мер ответственности.

Как представляется, для реализации этих предложений необходимо дополнить ст. 80 ФКЗоКС ч. 2 сле-

дующего содержания: «Конституционный Суд РФ вправе требовать от органов государственной власти и должностных лиц предоставления сведений об исполнении решений Конституционного Суда РФ. В случае получения информации о неисполнении (ненадлежащем исполнении) решения Конституционный Суд РФ обращается к Президенту РФ с поручением о принятии мер по обеспечению исполнения решения», а также ч. 3: «В случае необходимости исполнение решений Конституционного Суда РФ обеспечивается Президентом РФ по обращению Конституционного Суда РФ или по собственному решению». Исполнение обязанности Президента по гарантированию реализации Конституции, предусмотренной ч. 2 ст. 80 Конституции РФ, невозможно без создания всех предпосылок для полного и своевременного исполнения решений Конституционного Суда, который основывается в своей деятельности на положениях Основного закона.

ЛИТЕРАТУРА

1. Тохян Ф.П. Проблемы исполнения актов Конституционного Суда Республики Армения // Конституционное правосудие. Ереван, 2001. №3(13).
2. Н.Селиван: «Мы не позволяли выходить за рамки Конституции» (беседовала Елтунова Ю.) // Голос Украины. 2005. 21 октября.
3. Мезеи А. Роль Конституционного суда Венгрии в совершенствовании избирательного законодательства // Политические права и свободные выборы: Сб. докладов. М., 2005. С. 117.
4. Башиев Ж.Н. Конституционный Суд в системе государственной власти: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1994. С. 7.
5. Постановление Верховного Совета РФ от 1 апреля 1992 г. «О проекте Закона Российской Федерации «Об обеспечении исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации» // Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ. 1992. № 18. Ст. 970.
6. Митюков М.А. К истории конституционного правосудия России. М., 2002. С. 108-114.
7. Шейнин Х.Б. Проблемы исполнения постановлений Конституционного Суда 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 2001г.) / Под ред. М.А. Митюкова и др. М., 2001. С. 113 (далее - «Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти...»).
8. Колесников Е.В. Постановления конституционных судов как источник российского конституционного права // Правоведение. 2001. № 32. С. 46.
9. Радченко В. И. Публичная власть и обеспечение государственной целостности Российской Федерации (конституционно-правовые проблемы). Саратов, 2003. С. 213.
10. Для тех, кто не понимает // <http://www.zerkaJo-nedeli.com/ie/print/35253/> (приведено мнение судьи Конституционного Суда Украины В. Скоморохи).
11. Конституционное совещание. Стенограммы. Материалы. Документы. М.: Юрид. лит., 1996. Т. 13. С. 387 (выступление проф. Р.Ф. Васильева).
12. Сербан М. Решения румынского Конституционного Суда как источник права // Конституционное правосудие в посткоммунистических странах: Сборник докладов. М., 1999. С. 170.
13. Бростл А., Клучка Я., Мазак Я. Конституционный суд Словацкой Республики. (Организация, процесс, доктрина). Кошице, 2001. С. 101.
14. Казаклиу А. Актуальные проблемы конституционной юрисдикции Республики Молдова // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. Москва; Нью-Йорк, 2001. № 4 (37). С. 14.
15. Митюков М.А. Конституционные суды постсоветских государств: проблемы исполнения решений // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение. Москва; Нью-Йорк, 2002. № 3(40). С. 73.
16. Трошев А. Принятие закона о механизме исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации // Конституционное правосудие: Восточноевропейское обозрение. Москва; Нью-Йорк, 2002. № 2(39). С. 39, 45.
17. Судебная власть / Под ред. И.Л. Петрухина. М., 2003. С. 346 (автор главы - Т.Г. Морщакова).
18. Пряхина Т.М. Конституционная доктрина Российской Федерации. М., 2006. С. 170.
19. Митюков М.А. Конституционные суды постсоветских государств: проблемы исполнения решений // Исполнение решений конституционных судов. М., 2003. С. 221-222.
20. Завадская Л.Н. Реализация судебных решений. М., 1982. С. 15.
21. Треушников А.М. Реализация судебных решений по искам о признании (проблемы исполнимости) // Законодательство. 2000. № 7. С. 49, 53.
22. Кряжков В.А., Лазарев Л.В. Конституционная юстиция в Российской Федерации. М., 1998. С. 252 (автор главы - В.А. Кряжков).
23. Чекурнова И. Решения Конституционного Суда РФ как образец юридической гармонии // Российская юстиция. 2001. № 10. С. 28, 29.
24. Михайлова М.Н. О некоторых аспектах деятельности Конституционного суда Молдовы // Конституционное и муниципальное право. 2002. № 1. С. 37.
25. Посорелко В.Ф. Конституционная юстиция как фактор становления и развития конституционализма в Украине // Конституционный контроль на рубеже веков: актуальные проблемы и перспективы развития: Международная научно-практическая конференция. Тирасполь, 2004. С. 22.

26. *Бенидзе О.* Решения Конституционного Суда и их исполнение // Конституционное правосудие. Ереван. 1999. № 3 (5). С. 77.
27. *Шульженко Ю.Л.* Конституционный контроль в России. М., 1995. С. 172.
28. *Марку Ж.* Взгляд на юридический статус взаимоотношений между Российской Федерацией и субъектами Федерации после принятия закона от 4 июля 2003 года II Конституция и законодательство. По материалам международной научно-практической конференции. Москва, 29 октября 2003 г. М., 2004. Кн. 2. С. 79.
29. *Авакьян С.А.* Проблемы теории и практики конституционного контроля и правосудия // Вестник Московского университета. Сер. 11: Право. 1995. №4. С. 26.
30. *Саликов М.С.* О конституционно-исполнительном производстве // Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти... М., 2001.
31. *Российская газета.* 1999. 19 октября; 2000. 1 августа; 2002. 14 мая, 27 июля, 14 декабря; 2003. 8 июля, 15 июля; 2004. 23 июня, 15, 30 декабря.
32. *Овсепян Ж.И.* О взаимодействии органов государственной власти Российской Федерации в сфере исполнения решений, принимаемых Конституционным Судом Российской Федерации и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации II Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти... М., 2001. С. 157.
33. *Морицакова Т.Г.* Российское правосудие в контексте конституционной реформы. М., 2004. С. 197.
34. *Сасов К.А.* Проблемы реализации полномочий Конституционного Суда Российской Федерации: материально-правовые и процессуальные аспекты: Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. С. 19-23.
35. *Изензее Й.* Конституционное право как право «политическое» // Государственное право Германии. М., 1994. Т. 2. С. 311.
36. *Лазарев Л.В.* Конституционный Суд России и развитие конституционного права // Журнал российского права. 1997. № 11. С. 12.
37. *Тохян Ф.* Акты Конституционного Суда Республики Армения и некоторые вопросы их исполнения II Дайджест официальных материалов и публикаций периодической печати «Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии». 2000. № 6. С. 21-26.
38. *Narodne novine.* 1999. № 99/99; 2002. № 29/2002.
39. <http://www.gjk.gov.al/eng/ligji.html>
40. *Ведомости* Верховной Рады. 1996. № 49. Ст. 272.
41. *Несмеянова С.Э.* Теоретико-правовое исследование конституционного судебного контроля в Российской Федерации: Дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 338-339.
42. *Российская газета.* 2003. 8 октября; 2004. 23 июня, 14 августа, 30, 31 декабря; 2005. 21 апреля.
43. Ст. 21, 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 45. С. 4586.
44. *Несмеянова С.Э.* Исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации // Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти... М., 2001. С. 164.
45. *Задиора В.И.* К вопросу исполнения решений Уставного Суда Свердловской области // Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти... С. 237, 238.
46. Указ Президента РФ от 10 августа 2000 г. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» // Российская газета. 2000. 16 августа.
47. *Плеханова Л.Н.* Президент РФ в системе органов правовой охраны Конституции РФ: Автореф. дис.... канд. юрид. наук. Томск, 2004. С. 22.

Статья представлена кафедрой конституционного и международного права Томского государственного университета, поступила в научную редакцию «Юридические науки» 15 мая 2006 г.