

П.Н. МЕЩЕРЯКОВ*

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВЫХ ОСНОВ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ И СУДОВ ОБЩЕЙ ЮРИСДИКЦИИ ПО ВОПРОСАМ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОСНОВНЫХ ПРАВ И СВОБОД ЛИЧНОСТИ¹

Ключевые слова: Совершенствование, правовые основы, взаимодействие, суды общей юрисдикции, органы конституционного правосудия.

1. Совершенствование правовых основ взаимодействия органов конституционного правосудия и судов общей юрисдикции по вопросам обеспечения основных прав и свобод личности. Правовые основания взаимодействия органов конституционного правосудия и судов общей юрисдикции по обеспечению основных прав личности представляют собой комплексный институт взаимоотношений, урегулированных нормами материального и процессуального права, возникающих на любой стадии судопроизводства.

Одним из основных принципов взаимодействия органов конституционного правосудия и судов общей юрисдикции в данной сфере является принцип невмешательства в компетенцию друг друга.

Однако на законодательном уровне детального определения компетенции органов конституционного правосудия и судов общей юрисдикции по проверке конституционности, соответствия уставам и законности нормативных правовых актов, а также регулирование порядка их взаимоотношений не закреплено.

Взаимоотношения Конституционного Суда РФ (далее – КС РФ), конституционных (уставных) судов субъектов РФ и судов общей юрисдикции в сфере обеспечения основных прав и свобод личности, принципов непосредственного действия, верховенства и высшей юридической силы Конституции РФ,

* Аспирант, Сибирская академия государственной службы. [mpn12@yandex.ru]

¹ Данная работа заняла третье место на Всероссийском конкурсе научных работ молодых ученых «Конституционное правосудие в Российской Федерации и его роль в совершенствовании конституционного законодательства», посвященном 20-летию начала работы Конституционного Суда Российской Федерации.

федерального и регионального законодательства были выработаны Конституционным Судом РФ в своих решениях более 10 лет назад.

Среди них можно выделить такие, как²:

1) Постановление Конституционного Суда РФ от 3 мая 1995 г. «О проверке конституционности ст. 220³ и 220⁴ Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобой гражданина В.А. Аветяна»;

2) Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1997 года по делу о проверке конституционности Указа Президента РФ от 2 марта 1996 г. «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ»;

3) Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. «О толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ»;

4) Определение Конституционного Суда РФ от 5 ноября 1998 г. по запросу Иркутского областного суда о проверке конституционности ряда положений Закона Иркутской области «О статусе депутата Законодательного Собрания Иркутской области»;

5) Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. «По делу о проверке конституционности отдельных положений» п.2 ст. 1; п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда РФ» и др.

Исходя из анализа норм Гражданского процессуального кодекса РФ⁵ (далее – ГПК РФ), Уголовно-процессуального кодекса РФ⁶ (далее – УПК РФ), Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»⁷ (далее – ФКЗ о КС), законов 17 действующих конституционных и уставных судов субъектов РФ, судебной практики КС РФ, можно выделить следующие формы взаимодействия судов общей юрисдикции с органами конституционного правосудия в обеспечении основных прав и свобод личности:

1. Содействие судов общей юрисдикции Конституционному Суду, конституционным и уставным судам субъектов РФ в устранении из правовой системы России неконституционных и не соответствующих уставам субъектов

² См.: Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации. В двух томах. М., 2000 // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 4. С. 15–29.

³ Там же.

⁴ См.: Комментарий к постановлениям Конституционного Суда РФ. Т. 2. С. 776.

⁵ Гражданский процессуальный кодекс РФ от 14 ноября 2002 № 138-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532.

⁶ Уголовно-процессуальный кодекс РФ от 18 декабря 2001 № 174-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2001. № 52. Ст. 4921.

⁷ Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

РФ нормативных правовых актов, нарушающих основные права граждан, организаций путем направления запросов о проверке конституционности законов, подлежащих применению⁸ (примененных в случае направления запроса в конституционный (уставный) суд) ими в конкретном деле.

Суды общей юрисдикции обязаны направлять запросы в Конституционный Суд РФ в случае обнаружения неопределенности в вопросе о том, соответствует ли закон Конституции РФ.

В отношении направления запросов в конституционные (уставные) суды субъектов РФ судам предоставлено право направления запросов о проверке конституционности (соответствия уставу) закона субъекта РФ.

В период с января 1995 года по май 2009 года судами общей юрисдикции было направлено 218 запросов в КС РФ. В 67 случаях запросы судов принимались к рассмотрению и по ним были вынесены постановления КС РФ⁹.

Обязанность суда при рассмотрении дела в любой инстанции направить запрос установлена ст. 101 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ»¹⁰, а также постановлениями Конституционного Суда РФ¹¹.

При направлении запроса в Конституционный Суд производство по делу подлежит приостановлению (п. 3 ч. 1 ст. 238 УПК РФ; ст. 215 ГПК РФ; п. 1 ч. 1 ст. 143 АПК РФ). В случае, когда судебное решение уже вынесено и вступило в законную силу, исполнение решения приостанавливается (ст. 103 ФКЗ о КСРФ).

Что касается направления судом общей юрисдикции запроса в конституционный (уставный) суд субъекта РФ, то в этом случае процессуальные акты не содержат такого основания для приостановления рассмотрения дела. Представляется, что суд в этом случае вправе применить аналогию права, то есть применить к сходным правоотношениям то же правовое основание, что и в случае направления запроса в КС РФ.

В феврале 2011 года вступил в силу Федеральный конституционный закон от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”»

⁸ С 11 февраля 2011 года формулировка ст. 3, 101 ФКЗ о КС РФ была изменена Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон “О Конституционном Суде Российской Федерации”» // *Собрание законодательства РФ*. 2010. № 45. Ст. 5742.

⁹ См.: Обзор практики вынесения отказных определений Конституционным Судом РФ по запросам судов // *Официальный сайт Конституционного Суда РФ* <<http://www.ksrf.ru>> (последнее посещение – 13 декабря 2010 г.).

¹⁰ *Собрание законодательства РФ*. 1994. № 13. Ст. 1447.

¹¹ См., например: Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 года № 19-П // *Собрание законодательства РФ*. 1998. № 25. Ст. 3004; Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. № 6-П // *Вестник Конституционного Суда РФ*. 2000. № 4. С. 15–29.

Федерации»¹².

Поправки к ФКЗ о КС, внесенные ФКЗ от 3 ноября 2010 г., коснулись порядка и условий направления судами запросов в Конституционный Суд РФ.

Полномочия судов общей юрисдикции в сфере обеспечения основных прав и свобод личности урегулированы нормами Конституции РФ (ст. 125, 126), ГПК РФ (гл. 24), УПК РФ (ст. 238, 413), ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» (гл.гл. 9, 13), положениями не вступившего в законную силу ФКЗ о судах общей юрисдикции, касающимся направления судебного запроса о конституционности закона в КС РФ, законами о конституционных (уставных) судах субъектов РФ, а также правовыми позициями КС РФ, выраженными в его постановлениях и определениях.

В связи с изменениями, внесенными ФКЗ от 3 ноября 2010 года в ФКЗ о КС РФ и принятием ФКЗ о судах общей юрисдикции¹³, необходимо отметить следующее:

– При направлении судом запроса о проверке конституционности закона, такой закон должен подлежать применению в конкретном деле судом. Следует подчеркнуть, что именно судом, а не каким-либо другим государственным органом.

Ранее, для направления судебного запроса, закон не только должен был подлежать применению в конкретном деле, но и мог быть уже применен, при этом не только судом, но и любым другим государственным органом.

По этому вопросу справедливой является научная критика указанных законодательных новелл известного ученого С.А. Авакьяна, который указывает на проблему обращения суда второй инстанции с запросом в КС РФ в случае, если закон уже был применен судом первой инстанции и суд рассмотрел дело по существу. Как быть в этом случае суду второй или вышестоящей инстанции, ведь дело считается рассмотренным по существу с момента принятия итогового судебного решения, а закон, которым руководствовался судья при рассмотрении дела, примененным в данном деле¹⁴.

В этой связи ученым предлагается два пути решения указанной проблемы. Это внесение изменений в закон, уточняющих, что только суд первой инстанции, принявший дело к рассмотрению, обращается с запросом в КС РФ либо каждая новая судебная инстанция независимо от того обстоятельства,

¹² О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: Федеральный конституционный закон от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. 2010. № 45. Ст. 5742. (Закон вступил в силу с 11.02.2011 г.).

¹³ Федеральный конституционный закон от 07 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 898.

¹⁴ Авакьян С.А. Конституционный Суд Российской Федерации: неоднозначные законодательные новеллы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1. С. 4.

что закон уже был применен судом первой инстанции, снова оценивает закон, который подлежит применению в деле¹⁵.

Соглашаясь с указанной точкой зрения, необходимо добавить, что положения ст. 101 ФКЗ о КС РФ¹⁶ не согласуются с основным процессуальным актом, которым руководствуются суды общей юрисдикции при рассмотрении гражданских дел.

Исходя из положений процессуального законодательства, суд применяет закон, на основе которого дело подлежит разрешению и принятию итогового судебного акта по делу означает рассмотрение дела судом, окончанным по существу¹⁷.

Из этого следует, что суд первой инстанции, рассмотрев дело по существу, даже если решение суда не вступило в законную силу, уже применил закон в конкретном деле.

Поэтому на практике, до устранения проблемы, связанной с формулировкой ст. 101 ФКЗ о КС РФ, например, суду кассационной инстанции, осуществляющему проверку соблюдения судом первой инстанции норм материального и (или) процессуального права, необходимо будет руководствоваться положениями ч. 3 ст. 76 Конституции РФ.

Другой вопрос, допустимым или нет для рассмотрения КС РФ будет в этом случае судебный запрос, покажет время.

– ФКЗ о судах общей юрисдикции определен порядок формирования, состав и компетенция Верховного Суда РФ (далее – ВС РФ), верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов, а также районных судов.

Для Пленума и Президиума ВС РФ, верховных судов республик, краевых, областных судов, судов городов федерального значения, суда автономной области, судов автономных округов предусмотрена обязанность направлять запросы в Конституционный Суд РФ о проверке конституционности закона в КС РФ в порядке ст. 125 Конституции РФ.

Однако для судебных коллегий ВС РФ и районных судов такой обязанности не установлено, напротив, в статьях 20 и 34 ФКЗ «О судах общей юрисдикции в РФ» закреплено право, а не обязанность судебной коллегии ВС РФ и районного суда обращаться с запросом в Конституционный Суд РФ.

На наш взгляд, указанные статьи противоречат ранее принятым поста-

¹⁵ Там же. С. 5.

¹⁶ Согласно данной статье суд при рассмотрении дела в любой инстанции, придя к выводу о несоответствии Конституции РФ закона, подлежащего применению в деле, обращается в Конституционный Суд РФ с запросом о проверке конституционности данного закона.

¹⁷ См.: ст. 148, 194 ГПК РФ; ст. 133, 166, 167 АПК РФ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 46. Ст. 4532; 2002. № 30. Ст. 3012.

новлениям Конституционного Суда РФ. Налицо юридический конфликт (коллизия) правовых позиций КС РФ и федерального конституционного закона.

В частности, в 1998 году Конституционный Суд РФ при толковании ст. 125, 126, 127 Конституции РФ впервые выразил правовую позицию, в соответствии с которой суд обязан направить соответствующий запрос о проверке конституционности закона в Конституционный Суд РФ¹⁸.

В соответствии с положениями ст. 106 ФКЗ о КС РФ толкование Конституции РФ, данное КС РФ, является официальным и обязательным для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений.

Статьи 20 и 34 ФКЗ о судах общей юрисдикции находятся в коллизии со статьями 101, 106 ФКЗ о КС РФ. В случае противоречия законодательных актов, равных по своей юридической силе, применяется общеправовой принцип разрешения коллизий, а именно правило о приоритете в юридической силе специальной нормы над общей нормой права.

Поскольку нормы ФКЗ о КС РФ являются применительно к судебному запросу в КС РФ специальными, они, по нашему мнению, имеют приоритет над статьями 20 и 34 ФКЗ о судах общей юрисдикции.

Для устранения данного противоречия и приведения статей 20, 34 ФКЗ о судах общей юрисдикции в соответствие со специальными нормами ФКЗ о КС РФ, мы предлагаем внести в указанные статьи ФКЗ о судах общей юрисдикции изменения, касающиеся обязанности судебных коллегий ВС РФ и районного суда направлять запрос в КС РФ о проверке конституционности закона.

Это позволит обеспечивать основные права граждан на судебную защиту, в случае если при рассмотрении дела в первой или кассационной инстанции возникнет неопределенность в вопросе о конституционности подлежащего применению закона.

– Существует неопределенность в полномочиях судов общей юрисдикции и КС РФ по объектам проверяемых нормативных актов. Разграничение осуществляется на основе разъяснений, данных Верховным Судом РФ, и правовых позиций, выраженных в постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ.

Недостатки в разграничении компетенции могли бы быть решены принятием Федерального конституционного закона «О полномочиях судов общей юрисдикции в Российской Федерации по обеспечению соответствия нормативных правовых актов федеральным законам».

Вместе с тем для эффективной реализации названного закона необходи-

¹⁸ Постановление Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 года № 19-П «По делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 25. Ст. 3004 (См.: п. 2 резолютивной части Постановления).

мо принять закон, устанавливающий понятие нормативного правового акта, их виды, формы и классификацию. В научной литературе не раз отмечался вопрос о том, что в Российской Федерации отсутствует определение нормативного правового акта, установленное федеральным законом.

– Для разграничения компетенции судов общей юрисдикции и органов конституционного правосудия, на наш взгляд, необходимо дополнить ФКЗ о судах общей юрисдикции следующими положениями по нормоконтролю¹⁹.

Верховному Суду РФ в качестве суда первой инстанции подсудны дела об оспаривании не соответствующих федеральному конституционному закону, федеральному закону:

– нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ и иных федеральных органов государственной власти, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций, за исключением нормативных правовых актов Правительства, принятых во исполнение полномочия, возложенного на него непосредственно федеральным законом, если эти полномочия не получили достаточного закрепления в законе.

Верховному суду республики, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа в качестве суда первой инстанции подсудны дела об оспаривании не соответствующих федеральному конституционному закону, федеральному закону:

– нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций, а также законов субъектов Российской Федерации, за исключением конституций и уставов субъектов РФ.

Районному суду в качестве суда первой инстанции подсудны дела об оспаривании муниципальных правовых актов, не соответствующих уставу муниципального образования, закону субъекта РФ, федеральному конституционному закону, федеральному закону, за исключением дел о проверке на соответствие муниципального правового акта конституции или уставу субъекта РФ.

Решение суда о признании нормативного правового акта или его части недействующими влечет за собой утрату силы этого акта или его части, а также других актов, основанных на признанном недействующим нормативном акте или воспроизводящих его содержание, за исключением актов, которые в соответствии со ст. 125 Конституции РФ могут быть проверены в порядке конституционного судопроизводства. Такие акты признаются недействующими, а не утратившими юридическую силу.

Решение суда о признании нормативного правового акта или его части

¹⁹ Мещеряков П.Н. Правовые основания взаимодействия судов общей юрисдикции с органами конституционного правосудия в сфере нормоконтроля // Современное право. 2011. № 9. С. 61–65.

недействующими не может быть преодолено повторным принятием этого же нормативного правового акта.

Остается надеется, что вышеуказанные недостатки ФКЗ о судах общей юрисдикции будут устранены законодателями до момента вступления закона в силу и, наконец, будет разрешена давно обозначенная проблема разграничения компетенции судов общей юрисдикции с КС РФ, что позволит более эффективно обеспечивать основные права, свободы и интересы граждан и юридических лиц.

За период с 2008 года по первое полугодие 2010 года в России судами общей юрисдикции было рассмотрено 16 тыс. 98 дел о признании нормативных актов незаконными²⁰.

За этот же период судами общей юрисдикции субъектов РФ, осуществляющими обеспечение прав граждан посредством контроля за нормативными правовыми актами органов государственной власти субъектов РФ, было рассмотрено 2 тыс. 398 дел о признании нормативных актов незаконными.

Деятельность судов общей юрисдикции по обеспечению основных прав и свобод личности путем признания нормативных актов незаконными оказывает значительное влияние на правотворческую и правоприменительную деятельность, в особенности на уровне регионов, что подтверждается судебной практикой, сложившейся после вступления в законную силу главы 24 ГПК РФ²¹.

2. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ могут взаимодействовать с Конституционным Судом РФ путем направления запросов о конституционности законов, как и суды общей юрисдикции, они обязаны это делать.

3. Суды общей юрисдикции взаимодействуют с КС РФ по вопросам обеспечения основных прав и свобод личности путем пересмотра гражданских и уголовных дел в результате признания Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции РФ закона, примененного в конкретном уголовном или гражданском деле. Данное основание предусмотрено в ГПК РФ и обозначено в нем в качестве вновь открывшегося обстоятельства (п. 5 ч. 2 ст. 392), а в УПК РФ – в качестве нового обстоятельства (п. 1 ч. 4 ст. 413).

Следует учитывать, что в качестве основания для пересмотра дела являются также судебные акты Конституционного Суда РФ, которыми проверяемые им законы на конституционность были признаны соответствующими Конституции РФ, однако, правоприменительной практикой им придавалось

²⁰ См.: Обзор деятельности федеральных судов общей юрисдикции и мировых судей за 2008, 2009, первое полугодие 2010 г. // Официальный сайт Судебного департамента при Верховном Суде РФ <<http://www.cdep.ru/index.php?id=5&item=454>> (последнее посещение – 16 марта 2011 г.).

²¹ *Мещеряков П.Н.* Нормоконтрольная деятельность судов общей юрисдикции субъектов РФ, входящих в Сибирский федеральный округ // Вестник НГУ. Серия: Право. 2010. Том 6. Вып. 2. С. 66–79.

истолкование, расходящееся с конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом РФ.

Такое решение Конституционного Суда также относится к новому (уголовное судопроизводство) или вновь открывшемуся обстоятельству (гражданское судопроизводство)²², являющемуся, на наш взгляд, основанием для пересмотра дела.

Не предусмотрено в качестве вновь открывшегося или нового обстоятельства основания, и не только основания, но и механизма для пересмотра дела об административном правонарушении, в Кодексе РФ об административных правонарушениях²³ (далее – КоАП РФ) признание Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции закона, который был применен в деле об административном правонарушении.

Думается, что в таком случае должны применяться положения ст. 79 ФКЗ о КС РФ, согласно которым решения судов и иных органов, основанные на актах или их отдельных положениях, признанных постановлением Конституционного Суда РФ неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях.

Вместе с тем КоАП РФ такого случая не предусматривает, в нем закреплена лишь процедура обжалования постановления по делу об административном правонарушении в общем порядке, когда постановление или решение не вступило в законную силу или в порядке надзора, в случае вступления постановления или решения в законную силу²⁴.

Безусловно уполномоченный орган или лицо, рассматривавшее дело об административном правонарушении, обязано будет пересмотреть дело, в котором был применен несоответствующий Конституции закон на основании решения Конституционного Суда РФ, которое в силу ст. 6 Федерального конституционного закона «О судебной системе РФ»²⁵ и ст. 79 ФКЗ о КС РФ является обязательным для исполнения. Но возникает вопрос, каков будет процес-

²² Об этом указано в Определении Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2008 г. № 556-О-Р, которое в силу ст. 79 ФКЗ о КС РФ и ст. 6 ФКЗ «О судебной системе РФ» является обязательным для всех государственных органов без исключения. См.: Определение Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2008 г. № 556-О-Р «О разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 5 февраля 2007 года № 2-П по делу о проверке конституционности положений статей 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2008. № 48. Ст. 5722.

²³ Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1 (часть I). Ст. 1.

²⁴ См.: Главу 30, ст. 30.1, 30.12 КоАП РФ.

²⁵ Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» // Российская газета. 1997. 6 января.

суальный порядок пересмотра дела, если в КоАП он отсутствует?

Институт пересмотра дел ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств предусмотрен в трех основных процессуальных актах Российской Федерации: в Арбитражном процессуальном кодексе РФ, Гражданском процессуальном кодексе РФ, Уголовно-процессуальном кодексе РФ. КоАП РФ является смешанным актом, т.е. актом, содержащим в себе как нормы материального, так и процессуального права, и этот нормативный акт также нуждается в закреплении этого института.

По нашему мнению, в целях устранения указанного пробела КоАП РФ необходимо дополнить процедурой пересмотра дел по вновь открывшимся обстоятельствам. Дополнительно отразить в качестве одного из вновь открывшихся такое обстоятельство для пересмотра дела, как решение Конституционного Суда РФ о признании закона, примененного в конкретном деле об административном правонарушении, не соответствующим Конституции РФ, а также решение Конституционного Суда РФ, которым проверяемому на соответствие Конституции РФ закону Конституционный Суд придал иное истолкование, расходящееся с толкованием, придаваемым закону лицом или органом, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении.

Для установления компетентным органом или должностным лицом наличия нового или вновь открывшегося обстоятельства для пересмотра дела любой категории будет достаточно представления вместе с заявлением о пересмотре дела копии решения Конституционного Суда РФ.

Такой вывод мы делаем исходя из правовой позиции, выраженной Конституционным Судом РФ в Постановлении от 2 февраля 1996 г. № 4-П²⁶.

Еще одной проблемой при исполнении решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ, которыми предусматривается пересмотр дела, то, что осуществление такой процедуры невозможно из-за отсутствия правовых оснований.

Положения ряда законов субъектов РФ о конституционных (уставных) судах, предусматривающие, что «...неконституционные (не соответствующие уставу) нормативные акты утрачивают силу, а решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленном законом порядке...», не могут быть реализованы в настоящее время.

Это связано с тем, что ни ГПК РФ, ни АПК РФ не предусматривают в качестве оснований для пересмотра своего решения признание конституционным (уставным) судом субъекта РФ нормативного акта неконституционным

²⁶ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 2 февраля 1996 года № 4-П «По делу о проверке конституционности п. 5 ч. 2 ст. 371, ч. 3 ст. 374 и п. 4 ч. 2 ст. 384 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с жалобами граждан К.М. Кульнева, В.С. Лалуева, Ю.В. Лукашова и И.П. Серебренникова» // Собрание законодательства РФ. 1996. № 7. Ст. 701.

или не соответствующим уставу.

Для решения этой проблемы мы предлагаем в качестве основания для пересмотра решения суда, основанного на неконституционном (не соответствующем уставу) нормативном акте, закрепить решение конституционного (уставного) суда субъекта РФ о признании нормативного акта не соответствующим конституции (уставу) в ст. 392 ГПК РФ и ст. 311 АПК РФ.

3. Судам общей юрисдикции предоставлена возможность взаимодействовать с КС РФ в обеспечении основных прав и свобод личности путем признания не соответствующими Конституции законов субъектов РФ на основании ранее вынесенного постановления Конституционного Суда по схожему делу, путем подтверждения недействительности таких актов, содержащих аналогичные положения, которые уже были признаны неконституционными Конституционным Судом РФ.

Данная правовая позиция была выражена Конституционным Судом РФ в Постановлении от 11 апреля 2000 г. № 6-П²⁷. Однако ГПК РФ такого полномочия судов общей юрисдикции для проведения нормоконтроля не предусматривает, поэтому представляется, что данное дополнительное полномочие судов общей юрисдикции необходимо закрепить в ГПК РФ. Это будет способствовать полноценному законодательному закреплению его в федеральном законе, поскольку суд при отправлении правосудия руководствуется Конституцией и федеральным законом.

Развитие направления о взаимодействии между судами по вопросам обеспечения основных прав и свобод личности посредством осуществления нормоконтроля принесет плоды в виде устранения противоречивых федеральных, региональных и муниципальных нормативных актов.

Для этого необходимо предоставить судам общей юрисдикции и конституционным (уставным) судам субъектов РФ право рассматривать дела о признании недействительными законов субъектов РФ путем распространения на них правовых позиций Конституционного Суда РФ, закрепив такое полномочие на законодательном уровне.

Существует тезис: кто информирован, тот защищен. Защищенность, в данном случае, представляется как защищенность лица, отправляющего правосудие, от ошибок, выражающаяся в осведомленности судьи о тех или иных правовых позициях, выраженных в решениях Конституционного Суда РФ.

В судебной практике существовали случаи, когда судьи по каким-либо

²⁷ См.: Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 4. С. 15–29.

причинам, в том числе по причине незнания, не исполняли решения Конституционного Суда РФ, что впоследствии нарушало права, свободы и законные интересы граждан, а в целом отражалось на единообразии судебной практики²⁸.

Для того чтобы свести на минимальный уровень повторение подобных случаев, можно предложить следующие меры:

а) необходимо дополнить принятый 7 февраля 2011 года ФКЗ о судах общей юрисдикции положением о том, что Верховный Суд РФ как высший судебный орган среди судов общей юрисдикции в различных формах не реже одного раза в течение 6 месяцев информирует об актах Конституционного Суда РФ нижестоящие суды, путем включения таких актов в перечни нормативных материалов, направляемых в суды, либо специально доводит до судов тексты названных актов, которые прямо относятся к судам общей юрисдикции, помимо постановлений Пленума, Президиума, Судебных коллегий заимствовать подобную практику у Высшего Арбитражного Суда РФ и публиковать специальные информационные письма о судебной практике, связанной с пересмотром судами общей юрисдикции судебных постановлений на основании решений Конституционного Суда РФ в «Бюллетене Верховного Суда РФ»;

б) дополнить ФКЗ о судах общей юрисдикции положением об участии в заседаниях Пленума Верховного Суда РФ для обсуждения вопросов взаимодействия между органами конституционного правосудия и судами общей юрисдикции в сфере исполнения решений органов конституционного правосудия, а также судебной практики имеют право Председатель Конституционного Суда РФ и председатели конституционных (уставных) судов субъектов РФ;

в) законодательно оформить практику участия в заседаниях Конституционного Суда РФ представителя Верховного Суда РФ.

Это позволит обсуждать наиболее проблемные вопросы правоприменительной практики, обмениваться опытом по наиболее сложным делам, вырабатывать по результатам совместных заседаний конкретные рекомендации по разрешению возникающих в судебной практике проблем и включению таких

²⁸ См. более подробно об этом судебные акты: Определение Кассационной коллегии Верховного Суда РФ от 8 июля 2008 г. № КАС08-307 // СПС КонсультантПлюс; Постановление Конституционного Суда РФ от 20 февраля 2006 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности положения статьи 336 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан К.А. Инешина, Н.С. Никонова и открытого акционерного общества «Нижнекамскнефтехим» // Собрание законодательства РФ. 2006. № 10. Ст. 1145; Статьи *И.П. Медведева, А.Р. Султанова: Медведев И.П.* Практика применения статьи 336 ГПК РФ: преждевременный оптимизм // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 4. С. 25–28; *Султанов А.Р.* О кассационном производстве по делам об оспаривании нормативных актов // Российский судья. 2010. № 1. С. 44–48.

рекомендаций в совместные обзоры и постановления пленумов.

Это в целом повлияет на эффективность судебной деятельности по защите прав граждан и юридических лиц, правильному и безошибочному разрешению судьями дел.

Таким образом, подводя итог, можно сказать, что правовыми основаниями взаимодействия Конституционного Суда, конституционных (уставных) судов субъектов РФ и судов общей юрисдикции по обеспечению основных прав и свобод личности являются в настоящее время нормы, закрепленные в ГПК РФ (рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов, пересмотр дела на основании решения КС РФ), Конституции РФ²⁹, ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», ФКЗ «О судах общей юрисдикции в РФ» (направление запроса в Конституционный Суд РФ), законы о конституционных (уставных) судах субъектов РФ и правовые позиции КС РФ, закрепленные в его постановлениях и определениях (в частности, признание недействительными нормативных актов аналогичных по своему содержанию признанному неконституционным), УПК РФ (также в части направления запроса в Конституционный Суд РФ в связи с возникшей неопределенностью в вопросе соответствия, подлежащего применению в конкретном деле закона Конституции РФ).

Совершенствование вышеперечисленных правовых основ путем изменения и дополнения действующего материального и процессуального законодательства будет способствовать более эффективному взаимодействию органов конституционного правосудия и судов общей юрисдикции в вопросах обеспечения основных прав и свобод личности.

2. Совершенствование правовых основ исполнения решений органов конституционного правосудия о признании нормативных актов неконституционными. Своевременное и полное исполнение решения суда любой юрисдикции и любой инстанции имеет важное значение в механизме восстановления нарушенных основных прав и свобод личности.

Случаи, когда судебные акты не исполняются длительное время, приводят к недоверию общества к судебной власти, формируют отрицательное отношение к власти в целом и росту обращений в межгосударственные органы по защите прав человека, по причине неспособности внутригосударственных органов власти реально обеспечить основные права на эффективное правосудие каждой личности.

Еще более важное значение в обеспечении основных прав и свобод личности имеет вопрос исполнения решений Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ как одних из главных субъектов, обеспечивающих защиту Конституции РФ, конституций (уставов) субъ-

²⁹ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. М., 2011.

эков РФ, чьи решения призваны обеспечивать восстановление и защиту нарушенных конституционных прав и граждан и юридических лиц.

Ежегодно Президенты Российской Федерации как в посланиях Федеральному Собранию РФ, так и в выступлениях на Всероссийских съездах судей, проводящиеся раз в четыре года, обозначают проблему неисполнения и ненадлежащего исполнения судебных актов в нашей стране, поэтому данная тема уже не одно десятилетие не теряет своей актуальности.

В связи с этим вопросы, связанные с исполнением судебных актов, всегда были и остаются актуальными и для юридической науки.

Так, тема исполнения решений судебных органов власти, а также ответственности за их неисполнение, затрагивалась в работах таких ученых как: С.А. Авакьян, Н.С. Бондарь, Н.В. Витрук, Г.А. Гаджиев, И.А. Кравец, В.О. Лучин, Т.Г. Морщакова, М.А. Митюков, Ж.И. Овсепян, С.А. Пунтус, М.С. Саликов, Б.А. Страшун, Н.И. Ярошенко.

Отдельно вопросам исполнения решений органов конституционного правосудия посвящено немало работ, среди которых можно выделить работы: Е.Б. Абросимовой³⁰, И.Л. Петрухина³¹, С.Э. Несмеяновой³², О.В. Брежнева³³, В.А. Кряжкова, Л.В. Лазарева³⁴, Ю.Л. Шульженко³⁵, Ж.В. Нечаевой³⁶, А.М. Кальяк³⁷ и др. В настоящее время среди ученых нет единого подхода к тому, каким должен быть механизм исполнения решений судов по делам о нормоконтроле и как сделать его наиболее эффективным, поскольку эта проблема является сложной и требующей учета всей совокупности предложений

³⁰ *Абросимова Е.Б.* Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. М.: Институт права и публичной политики, 2002.

³¹ Судебная власть / под ред. И.Л. Петрухина. М.: Изд-во: ООО «ТК «Велби»», 2003 (в соавторстве с Абовой Т.Е., Абросимовой Е.Б., Боровским М.В., Булаковским С.В., Корнозовой Л.М., Мельниковой Э.Б., Михайловской И.Б., Морщаковой Т.Г., Мурадян Э.М., Салищевой Н.Г., Тумановой Л.В., Хаманевой Н.В.).

³² *Несмеянова С.Э.* Проблемы становления и развития органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации: Монография. Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2003.

³³ *Брежнев О.В.* Судебный конституционный контроль в России: проблемы методологии, теории и практики. М.: Изд-во МГУ, 2006.

³⁴ *Кряжков В. А., Лазарев Л.В.* Конституционная юстиция в РФ. М.: БЕК, 1998.

³⁵ *Шульженко Ю. Л.* Конституционный контроль в России. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1995.

³⁶ *Нечаева Ж.В.* Эффективность исполнения решений Конституционного Суда РФ: проблемы теории и практики: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2007.

³⁷ *Кальяк А.М.* Исполнение решений конституционных судов: вопросы теории и практики (на материалах постсоциалистических государств): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2006.

о ее разрешимости.

В научной литературе предлагаются различные варианты решения проблемы исполнения решений органов конституционного правосудия, начиная от возложения обязанности контролировать исполнение судебных актов КС РФ Президентом РФ и заканчивая Федеральной службой судебных приставов или специально созданной в структуре органов конституционного правосудия службой или подразделением принудительного исполнения их решений.

Поскольку исполнение решений КС РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ осуществляется в особом порядке, не таком, какой предусмотрен для решений судов по другим категориям дел, то, на наш взгляд, положения Федерального закона «Об исполнительном производстве»³⁸ (далее – Закон об исполнительном производстве) не применяются при исполнении данного вида решений.

Данный вывод корреспондирует с точкой зрения Председателя Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькина³⁹.

Аналогичной точки зрения придерживается в своей работе А.М. Кальяк, указывая, что решения конституционных судов имеют особую правовую природу и к их исполнению было бы неэффективно применять механизм исполнительного производства⁴⁰.

Действительно, в Законе об исполнительном производстве отсутствуют положения об исполнении решений органов конституционного правосудия.

В частности, глава 13 Закона об исполнительном производстве, регулирующая исполнение требований неимущественного характера, содержащихся в исполнительных документах, содержит лишь положения об исполнении требований о восстановлении на работе, о выселении из жилого помещения, о вселении в жилое или нежилое помещение и об административном приостановлении деятельности должника.

Поэтому до настоящего времени к полномочиям органов Федеральной службы судебных приставов исполнение решений органов конституционного правосудия по делам о признании нормативных актов неконституционными Законом об исполнительном производстве не отнесено.

Исполнение решений органов конституционного правосудия урегули-

³⁸ См.: Федеральный закон от 02 октября 2007 г. № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» // Собрание законодательства РФ. 2007. № 41. Ст. 4849.

³⁹ См.: Интернет-интервью от 15 июня 2009 года с В.Д. Зорькиным, Председателем Конституционного Суда РФ: «Деятельность Конституционного Суда РФ. Решения, проблемы и перспективы» <<http://www.consultant.ru/law/interview/zorkin3.html>> (последнее посещение – 29 августа 2011 г.).

⁴⁰ См.: Кальяк А.М. Исполнение решений конституционных судов: вопросы теории и практики (на материалах постсоциалистических государств): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2006. С. 11.

ровано положениями Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ», ГПК РФ (в части пересмотра дел), АПК РФ⁴¹ (в части пересмотра дел), Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁴² (в части наступления конституционно-правовой ответственности), Регламентом Конституционного Суда РФ⁴³, законами о конституционных (уставных) судах субъектов РФ.

Перечисленные нормативные акты составляют правовой базис для реализации механизма исполнения судебных актов органов конституционного правосудия по делам о признании нормативных актов неконституционными, не соответствующими уставу (далее – дела о нормоконтроле), однако, они имеют недостатки, препятствующие эффективному исполнению их решений.

Исполнение решений органов конституционного правосудия, несмотря на то, что решения данных органов как «основных контролеров» за соответствием нормативных актов Конституции РФ, конституциям (уставам) субъектов РФ являются обязательными для всех без исключения, не подлежат обжалованию и окончательны в силу закона, как показывает практика, также могут оставаться без исполнения.

Так, К.А. Сасов, выборочно анализируя практику Конституционного Суда РФ в сфере налогового правоотношений и социального обеспечения граждан за 1997–2006 годы, указывает на то, что неисполнение решений КС РФ, даже непосредственно адресованных органам государственной власти, стало в отечественной реальности уже хроническим.

При этом автор делает вывод о том, что в большинстве случаев неисполнения решения КС РФ виноват сам Конституционный Суд РФ в результате:

- неоднозначности формулировок в решениях КС РФ правовых позиций;
- принятия решений с полной правовой неопределенностью некоторых правовых позиций КС РФ;
- принятия недостаточно обоснованных и противоречивых решений;

⁴¹ Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации от 24 июля 2002 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 30. Ст. 3012.

⁴² Федеральный закон от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.

⁴³ Регламент Конституционного Суда Российской Федерации. Принят Конституционным Судом Российской Федерации в пленарном заседании 24 января 2011 года // Официальный сайт Конституционного Суда РФ <<http://www.ksrf.ru/Info/LegalBases/Reglament/Pages/default.aspx>> (последнее посещение – 03 сентября 2011 г.).

– нарушения КС РФ требований ФКЗ о КС РФ⁴⁴.

Несмотря на обоснованную критику автора рассматриваемых им в своей статье решений КС, замечаний автора, касающихся процессуальных ошибок КС, с утверждением о том, что в неисполнении решений КС виноват сам КС, трудно согласиться.

Нам представляется, что было бы неправильно, исходя из анализа трех – четырех судебных актов КС РФ, делать вывод о том, что вся практика КС РФ является недостаточно обоснованной и противоречивой.

Конституционный Суд РФ постановил немало решений, которые по своему содержанию являются внутренне согласованными и точными, для того чтобы их возможно было исполнить с точки зрения финансовых затрат, юридической техники и ясности порядка исполнения.

Однако невнесение законодателем изменений в признанные противоречащими Конституции РФ нормативные акты вызвано, на наш взгляд, иной причиной.

Так как субъектом, на которого возложена обязанность по подготовке и внесению соответствующих законопроектов в повестку для рассмотрения Государственной Думой, является Правительство РФ (ст. 80 ФКЗ о КС), то профильные министерства и службы, входящие в состав Правительства, не всегда надлежаще ее исполняют по различным основаниям⁴⁵.

Одним из существенных среди таких оснований неисполнения решений КС РФ является отсутствие конкретизации во внутренних актах соответствующих министерств и ведомств, входящих в состав Правительства РФ, процесса исполнения решений Конституционного Суда⁴⁶.

К другим причинам ненадлежащего или несвоевременного исполнения решений КС также относят: правовой нигилизм; убеждения о первенстве целесообразности над конституционностью и законностью; искаженное понимание защиты интересов народа, населения; амбиции региональных лидеров; недостаточную реакцию федеральных властей; нежелание судов общей и арбитражной юрисдикции, других государственных органов менять сложившуюся правоприменительную практику в соответствии с решениями и правовыми позициями

⁴⁴ См.: *Сасов К.А.* О причинах неисполнения решений Конституционного Суда РФ // *Налоговед.* 2007. № 7 // СПС «Гарант».

⁴⁵ См. например: Заключение Правительства РФ от 17 октября 2007 г. № 4341п-П4 на проект Федерального закона № 483520-4 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части получения трудовой пенсии (ее страховой и накопительной части) работающими пенсионерами силовых ведомств)» // *Собрание законодательства РФ.* 2005. № 28. Ст. 2853.

⁴⁶ Интернет-интервью от 15 июня 2009 года с В.Д. Зорькиным, Председателем Конституционного Суда РФ: «Деятельность Конституционного Суда РФ. Решения, проблемы и перспективы» <<http://www.consultant.ru/law/interview/zorkin3.html>> (последнее посещение: 29.08.2011 г.).

КС РФ⁴⁷, неполноценность процессуального механизма исполнения актов конституционного правосудия, а порой и несовершенство самих этих актов⁴⁸.

М.А. Митюков к недостаткам исполнения решений КС РФ относит следующее:

- отсутствие оперативности исполнения решений Конституционного Суда РФ, требующих издания законодательного или подзаконного акта;
- продолжение действия нормативных актов исполнительной власти, основанных на признанных неконституционными законах;
- игнорирование должностными лицами и органами постановлений по делам конкретного нормоконтроля;
- медленное распространение органами законодательной и исполнительной власти, а также правоприменителями правовых позиций Конституционного Суда на аналогичные положения других нормативных актов⁴⁹.

Для исполнения решений КС РФ большое значение имеет ст. 83 ФКЗ о КС РФ, согласно которой Суд вправе давать разъяснения своих решений.

Правом официально разъяснять принятые ранее решения обладает только сам Конституционный Суд РФ. Суды общей юрисдикции не вправе давать собственное официальное толкование постановлений Конституционного Суда, обязательное для других правоприменительных органов⁵⁰.

Официальное разъяснение решений Конституционного Суда означает истолкование содержания и смысла его положений, заключенных как в мотивировочной, так и в резолютивной частях решения. Необходимость в таком разъяснении чаще всего выявляется в процессе исполнения решения⁵¹.

Конституционный Суд РФ уполномочен в своих решениях производить уточнение, дополнение или разъяснение другого своего решения без ходатайства органов и лиц, указанных в ст. 83 ФКЗ о КС РФ.

Так, в своем Определении Конституционный Суд РФ указал, что во-

⁴⁷ См.: *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. М., Юрист, 2005. С. 403; *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие в России. 1991–2001. Очерки теории и практики. С. 461.

⁴⁸ См.: *Лазарев Л.В.* Правовые позиции Конституционного Суда России. М.: Городец, Формула права, 2003. С. 87.

⁴⁹ См.: *Митюков М.А.* Как исполняются решения Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации // Журнал российского права. 2001. № 7. С. 8.

⁵⁰ См.: Определение Конституционного Суда РФ от 7 октября 1997 года № 88-О «О разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 28 ноября 1996 года по делу о проверке конституционности статьи 418 Уголовно-процессуального кодекса РСФСР в связи с запросом Каратузского районного суда Красноярского края» // Собрание законодательства РФ. 1997. № 42. Ст. 4900.

⁵¹ См.: *Пунтус С.А.* Проверка конституционности законов по запросам судов Конституционным Судом Российской Федерации. Красноярск, 2006. С. 161.

прос об определении правового содержания понятия «установление налогов и сборов» применительно к местным налогам в постановлении от 21 марта 1997 года не рассматривался. Однако изложенная в нем правовая позиция имеет общее значение и касается всех налогов, в том числе местных⁵².

В соответствии с параграфом 67 (ранее – параграф 44 Регламента КС от 01 марта 1995 г.) Регламента Конституционного Суда РФ от 24 января 2011 г. обобщением практики исполнения решений Конституционного Суда РФ занимается Секретариат Конституционного Суда РФ.

Секретариат Суда систематически анализирует состояние дел по исполнению решений Конституционного Суда РФ, причины неисполнения или ненадлежащего исполнения этих решений, а также представляет судьям Конституционного Суда годовые информационно-аналитические отчеты об исполнении решений Конституционного Суда. В случае необходимости Секретариату может быть дано поручение подготовить информацию об исполнении одного или ряда конкретных решений Конституционного Суда.

При установлении факта неисполнения или ненадлежащего исполнения решений Конституционного Суда, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства, Председатель Конституционного Суда либо по его поручению Заместитель Председателя Конституционного Суда вносит на рассмотрение Конституционного Суда в заседании предложения о мерах, которые могли бы способствовать обеспечению исполнения решений Конституционного Суда.

По ранее действовавшему Регламенту КС РФ 1995 г. внесение предложений возлагалось на судью-секретаря. С февраля 2011 года должность судьи-секретаря упразднена, функции судьи-секретаря переданы одному из Заместителей Председателя КС РФ.

К мерам, способствующим обеспечению исполнения решений Конституционного Суда, относят⁵³:

- 1) исправление допущенных в решении неточностей в наименованиях, обозначениях, описок и явных редакционных и технических погрешностей, затрудняющих или искажающих восприятие содержания решения;
- 2) официальное разъяснение решения;
- 3) вынесение КС по собственной инициативе решений, обращающих внимание органов и должностных лиц на необходимость исполнения его предписаний;
- 4) указание органов, ответственных за исполнение решений КС РФ,

⁵² Там же.

⁵³ *Кряжков В.А., Лазарев Л.В.* Конституционная юстиция в Российской Федерации: учеб. пособие. М., 1998. С. 254–255.

издание ежегодных посланий КС РФ с указанием решений, которые до сих пор не исполнены⁵⁴.

Судья КС РФ Н.С. Бондарь отмечает, что известны многочисленные случаи, когда федеральный законодатель в течение длительного времени и при неоднократных указаниях КС РФ не реализует обращенные к нему рекомендации⁵⁵.

Государственная Дума ФС РФ в 2005 году обращалась к занимавшему в то время должность Председателя Правительства РФ М.Е. Фрадкову с запросом «О необходимости принятия Правительством РФ мер по внесению изменений в законодательство РФ во исполнение решений Конституционного Суда РФ».

В запросе отмечалось, что на дату его направления остаются неисполненными более десяти решений КС РФ⁵⁶.

В 2009 году Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин самостоятельно обратился с письмом к Председателю Государственной Думы ФС РФ с требованием первоочередного рассмотрения Государственной Думой законопроектов, основанных на неисполненных в течение многих лет решениях Конституционного Суда⁵⁷.

Причиной обращения Председателя Конституционного Суда РФ к Председателю Госдумы Б.В. Грызлову и на тот момент Главе Аппарата Правительства РФ С.С. Собянину стала повестка весенней сессии, из которой было видно, что на рассмотрение законодателью попало лишь десять из 31 законопроекта (13 уже внесенных в Государственную Думу и 18 рекомендованных к внесению). Некоторые из них КС РФ предписал принять еще более десяти лет назад.

В своем обращении В.Д. Зорькин отметил, что Конституционный Суд РФ «как орган, осуществляющий конституционный нормоконтроль, не считает возможным использовать право законодательной инициативы», а подготов-

⁵⁴ Конституционный судебный процесс: учебник для вузов / отв. ред. М.С. Саликов. М., 2003. С. 162.

⁵⁵ См.: *Бондарь Н.С.* Конституализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). М.: Викор-Медиа, 2006. С. 98.

⁵⁶ См.: Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 1 июля 2005 г. № 2057-IV ГД «О парламентском запросе Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации Председателю Правительства Российской Федерации М.Е. Фрадкову «О необходимости принятия Правительством Российской Федерации мер по внесению изменений в законодательство Российской Федерации во исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. № 28. Ст. 2853.

⁵⁷ См.: официальный сайт Уставного суда Санкт-Петербурга <<http://www.spbustavsud.ru>> (последнее посещение: 29.08.2011 г.).

ленный Аппаратом КС РФ перечень необходимых законопроектов рассматривает как «ориентирующий иных субъектов права законодательной инициативы» на необходимость их внесения⁵⁸.

21 апреля 2009 года Конституционный Суд в составе 17 судей утвердил информацию об исполнении своих решений и направил ее Президенту РФ, Председателю Правительства РФ, в обе палаты Федерального Собрания РФ, руководителям и должностным лицам других федеральных государственных органов, лидерам политических партий, главам исполнительной, законодательной и судебной власти регионов, а также руководителям федеральных средств массовой информации⁵⁹.

В информации об исполнении решений КС, утвержденной решением от 21 апреля 2009 г., КС указал на те решения, которые не исполнены законодателем, которые не учитывались судами общей и арбитражной юрисдикции, а также обратил внимание на негативные последствия, возникающие в правоприменительной практике, в случаях продолжающегося неисполнения или ненадлежащего исполнения его решений.

В соответствии со ст. 87 ФКЗ о КС признание не соответствующими Конституции РФ федерального закона, нормативного акта Президента РФ, Правительства РФ, договора или отдельных их положений является основанием для 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.

Признание не соответствующими Конституции РФ нормативного акта субъекта РФ, договора субъекта РФ или отдельных их положений является основанием для отмены в установленном порядке органами государственной власти других субъектов РФ положений принятых ими нормативных актов либо заключенных договоров, содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными.

Положения признанных не соответствующими Конституции РФ нормативных актов либо договоров не могут применяться судами, другими органами и должностными лицами.

В случае если в течение шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда РФ аналогичный признанному неконституционным нормативный акт не будет отменен или изменен, а действие договора, аналогичного признанному неконституционным, не будет прекращено полностью или частично, уполномоченные федеральным законом государ-

⁵⁸ См.: Газета «Коммерсантъ». № 9 (4064) от 21 января 2009 г.

⁵⁹ См.: Решение Конституционного Суда РФ от 21 апреля 2009 г. об информации об исполнении решений Конституционного Суда РФ // Официальный сайт Конституционного Суда РФ <<http://www.ksrf.ru/News/Pages/ViewItem.aspx?ParamId=701>> (последнее посещение – 31 августа 2011 г.).

ственный орган или должностное лицо приносят протест либо обращаются в суд с требованием о признании такого нормативного акта либо договора недействующим.

Уполномоченным должностным лицом, на наш взгляд, является прокурор, который в соответствии со ст. 23 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации»⁶⁰ обязан обратиться в суд с заявлением о признании аналогичного нормативного акта недействующим в порядке, установленном процессуальным законодательством.

Возникает вопрос, как соответствующий прокурор будет осведомлен о том, какой нормативный акт является аналогичным и не отменен или не изменен в результате его признания неконституционным после истечения шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда РФ?

Кто доводит до сведения прокурора, какое из вынесенных решений Конституционного Суда РФ в этой связи не исполнено?

По нашему мнению, для реализации положения ст. 87 ФКЗ о КС прокурор должен быть информирован о факте неисполнения закона (Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ») в виде неисполнения соответствующего решения Конституционного Суда РФ о признании нормативного акта неконституционным полностью или в части.

Однако ни в ФКЗ о КС, ни в Законе о прокуратуре РФ норма права, которая могла бы регулировать порядок информационного взаимодействия Конституционного Суда РФ и органов Прокуратуры РФ в части передачи соответствующей информации о неотмененном нормативном акте или о не внесении изменений в нормативный акт, признанный неконституционным частично, отсутствует.

Вместе с тем на Секретариате КС РФ законом не возложена обязанность по обеспечению законности в отличие от органов прокуратуры.

В связи этим мы предлагаем внести изменения в ст. 21 Федерального закона «О прокуратуре РФ», закрепив за прокурором специальное полномочие по надзору за исполнением решений Конституционного Суда РФ всеми органами власти и управления и их должностными лицами, а также обязанность по проведению прокурорами мониторинга нормативных актов на предмет выявления аналогичных, признанных неконституционными, нормативных актов.

Указанные изменения будут способствовать в устранении нормативных актов, аналогичных неконституционным, своевременному прекращению нарушения конституционных прав и свобод человека, обеспечению правопорядка и конституционности принимаемых и действующих нормативных актов на территории субъектов РФ.

Уполномоченным должностным лицом, которое может обратиться в

⁶⁰ Федеральный закон от 17 января 1992 г. № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1995. № 47. Ст. 4472.

суд с требованием о признании неконституционного нормативного акта действующим, по нашему мнению, может быть Президент РФ.

В соответствии с пунктами 3, 4 ст. 27 Федерального закона от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ) Президент РФ вправе обратиться в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ с представлением о приведении в соответствие с Конституцией РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами конституции (устава), закона субъекта РФ или иного нормативного правового акта законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ.

При возникновении разногласий Президент РФ использует согласительные процедуры для их разрешения. В случае недостижения согласованного решения Президент РФ может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда.

В данном случае статья 27 Федерального закона № 184-ФЗ позволяет Президенту РФ в целях реализации отмены или изменения нормативного акта, аналогичного признанному неконституционным, передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда путем обращения с требованием о признании нормативного акта, аналогичного неконституционному акту, действующим.

К уполномоченному лицу, на наш взгляд, в свете ч. 5 ст. 87 ФКЗ о КС, вполне можно отнести любого гражданина и любую организацию (юридическое лицо), которые посчитают, что нормативным актом, являющимся, по их мнению, аналогичным признанному неконституционным, нарушаются их права и свободы, гарантированные Конституцией РФ, и будут вправе обратиться с соответствующим заявлением (требованием) о признании такого нормативного акта действующим в порядке, предусмотренном гражданским или арбитражным процессуальным законодательством (ч. 1 ст. 251 ГПК РФ, ч. 1 ст. 192 АПК РФ).

Итак, исходя из анализа вышеперечисленных законодательных положений, можно сделать вывод о том, что уполномоченными лицами на основании ч. 5 ст. 87 ФКЗ о КС могут быть Президент РФ, прокурор, а также гражданин и организация.

В ФКЗ о КС есть специальная статья, которая обязывает государственные органы и должностных лиц по приведению нормативных актов в соответствие с Конституцией РФ в связи с решением Конституционного Суда РФ – это статья 80.

КС РФ, обладая в соответствии со ст. 3 ФКЗ о КС правом законодательной инициативы, стал инициатором дополнения ФКЗ о КС данной статьей, обозначив в качестве ответственных за исполнение его решений: Правительство РФ, Президента РФ, Государственную Думу ФС РФ (в данном случае, Госдума исполняет решение КС в части рассмотрения внесенного законопроекта во

внеочередном порядке), законодательные (представительные) органы субъектов РФ, высших должностных лиц субъектов РФ (губернаторы, президенты) и иные федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ.

В соответствии со ст. 80 ФКЗ о КС, если решением КС РФ федеральный конституционный закон или федеральный закон признан не соответствующим Конституции РФ полностью или частично либо из решения КС РФ вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, то Правительство РФ не позднее трех месяцев после опубликования решения КС РФ вносит в Государственную Думу проект нового федерального конституционного закона, федерального закона или ряд взаимосвязанных проектов законов либо законопроект о внесении изменений и (или) дополнений в закон, признанный неконституционным в отдельной его части. Такие законопроекты рассматриваются Государственной Думой во внеочередном порядке.

Президент РФ, Правительство РФ не позднее двух месяцев после опубликования решения КС РФ отменяют указ соответственно Президента РФ или постановление Правительства РФ, принимают новый указ или постановление либо вносят изменения и (или) дополнения в указ или постановление, признанные неконституционными в отдельной их части.

Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ в течение шести месяцев после опубликования решения КС РФ вносит необходимые изменения в конституцию (устав) субъекта РФ, отменяет признанный неконституционным закон субъекта РФ, принимает новый закон субъекта РФ или ряд взаимосвязанных законов либо вносит изменения и (или) дополнения в закон субъекта РФ, признанный неконституционным в отдельной его части. Высшее должностное лицо субъекта РФ (президент или губернатор в зависимости от вида субъекта РФ: край, область, республика и т.д.) вносит соответствующий законопроект в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ не позднее двух месяцев после опубликования решения КС РФ.

Если по истечении шести месяцев после опубликования решения КС РФ законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ не будут приняты меры по внесению изменений в нормативный акт, внесению законопроекта в законодательный орган, по отмене неконституционного нормативного акта в связи с решением КС РФ, применяется механизм ответственности, предусмотренный федеральным законодательством.

Высшее должностное лицо субъекта РФ (президент или губернатор) не позднее двух месяцев после опубликования решения КС РФ отменяет признанный неконституционным нормативный акт, принимает новый нормативный акт либо вносит изменения и (или) дополнения в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части.

Если по истечении двух месяцев после опубликования решения КС РФ высшим должностным лицом субъекта РФ не будут приняты меры по отмене неконституционного нормативного акта, по внесению изменений и (или) дополнений в связи с решением КС РФ, применяется механизм ответственности, предусмотренный федеральным законодательством.

Органы государственной власти, органы государственной власти субъектов РФ, заключившие признанные полностью или частично не соответствующими Конституции РФ договор между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, договор между органами государственной власти субъектов РФ, не позднее двух месяцев после опубликования решения КС РФ вносят в соответствующий договор изменения и (или) дополнения или прекращают действие договора.

Таким образом, исполнение соответствующего решения КС РФ о признании нормативного акта противоречащим Конституции РФ возложено на вышестоящие органы власти и должностных лиц.

Еще одной существенной, на наш взгляд, причиной неисполнения решений КС РФ является отсутствие в ФКЗ о КС конкретных сроков принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов в связи с решением КС РФ.

Конкретных сроков при внеочередном рассмотрении законопроектов внесенных Правительством РФ в Государственную Думу ФС РФ, в связи с принятым решением КС РФ не закреплено и в Регламенте Государственной Думы ФС РФ⁶¹.

Отсутствие в законодательстве срока принятия законов Государственной Думой ФС РФ, которые необходимы для исполнения решений КС РФ, приводит к затягиванию рассмотрения таких законопроектов на длительное время.

Нам представляется, что для решения указанной проблемы необходимо внесение дополнений в виде нормы в ФКЗ о КС и главу 13 Регламента Государственной Думы ФС РФ, которая бы закрепляла объективно разумный срок для рассмотрения и принятия законопроектов, внесенных в Государственную Думу, в связи с вынесенным КС РФ решением, которое предусматривает отмену или изменение закона, проверенного на соответствие Конституции РФ.

Законы о конституционных (уставных) судах субъектов РФ содержат схожие с ФКЗ о КС положения, касающиеся вопросов юридической силы решений, срока их исполнения и ответственности за неисполнение, ненадлежащее исполнение (в некоторых законах нормы права устанавливают ответственность также и за воспрепятствование исполнению решения суда).

⁶¹ См.: Постановление ГД ФС РФ от 22 января 1998 г. № 2134-П ГД «О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801.

Большинство законов о конституционных (уставных) судах содержат сходные по своему содержанию положения об ответственности за неисполнение решений судов и носят отсылочный характер, указывают на наступление ответственности в соответствии с федеральным законом или законом субъекта РФ (Республика Коми, Адыгея, Башкортостан, Бурятия, Ингушетия).

Два субъекта РФ: Республика Саха (Якутия) и Чеченская Республика закрепили в региональном нормативном акте, по аналогии с Федеральным законом от 06 октября 1999 г. № 184-ФЗ, конституционно-правовую ответственность органов власти и должностных лиц за неисполнение решений конституционных судов.

В целях обеспечения исполнения решений, а также информирования и последующего учета в правоприменительной деятельности, конституционные и уставные суды направляют свои решения в адрес органов исполнительной, законодательной и судебной власти, осуществляющих деятельность на территории соответствующих субъектов Федерации.

По сроку опубликования решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ, так же как и решения КС РФ, подлежат незамедлительному опубликованию.

Вместе с тем понятие «незамедлительное опубликование» является неопределенным и создает возможность злоупотребления со стороны печатных изданий, в которых должно быть опубликовано решение органа конституционного правосудия.

Для того чтобы исключить такую возможность, необходимо в тех законах о конституционных (уставных) судах, в которых отсутствуют нормы, устанавливающие конкретные сроки для опубликования, закрепить соответствующие сроки для опубликования решений.

Итак, решения КС РФ могут исполняться путем отмены, принятия новых, изменения или дополнения действующих нормативных актов, через пересмотр судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, иных правоприменительных актов, основанных на признанном неконституционным нормативном акте, изменения практики применения нормативных актов правоприменительными органами и должностными лицами.

Решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ могут исполняться путем отмены, принятия новых, изменения или дополнения действующих нормативных актов субъектов РФ.

По состоянию на сентябрь 2011 г. Отделом анализа и обобщения практики Конституционного Суда РФ учитываются 57 решений, которые требуют исполнения путем дополнительного правового регулирования на федеральном уровне, в 31 из которых оспоренные нормы признаны несоответствующими Конституции РФ и вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании.

Кроме того, в качестве контрольных учтено 24 решения КС РФ, принятых в отношении нормативных актов субъектов РФ, подлежащих реализации

и в других субъектах РФ в отношении актов такого же содержания в порядке ч. 3 ст. 87 ФКЗ о КС РФ⁶².

Необходимо отметить, что ситуация с неисполнением решений действующих региональных конституционных и уставных судов является более положительной в отличие от решений КС РФ.

Согласно информации, предоставленной конституционными и уставными судами 8 субъектов РФ за годы их деятельности и по настоящее время, для данных судов не возникало проблем с исполнением их решений.

Лишь несколько решений конституционных судов не исполнялись органами власти и должностными лицами, которых касались вынесенные решения.

Так, в Республике Башкортостан за 15-тилетний период деятельности Конституционного суда Республики Башкортостан имел место один случай несвоевременного исполнения его решения⁶³.

Решение Конституционного суда Республики Башкортостан в форме определения от 23 ноября 2009 г. № 45-О⁶⁴ не исполнялось более одного года (без учета сроков его направления органам власти и принятия мер, направленных на последующее исполнение правоприменительными органами и должностными лицами).

Определением Конституционного суда Республики Башкортостан была возложена обязанность на уполномоченные органы пересмотреть правоприменительные решения, принятые в отношении заявителя с учетом выявленного Конституционным судом Республики Башкортостан конституционно-правового смысла.

Поскольку в резолютивной части Определения были допущены редакционные ошибки, Конституционный суд Республики Башкортостан по своей инициативе исправил их: по истечении 10 месяцев вынес Определение от 20 сентября 2010 г. № 54-О⁶⁵.

⁶² Ответ начальника Отдела анализа и обобщения практики Конституционного Суда РФ Казьмина В.И. от 16 сентября 2011 г. б/н на обращение Мещерякова П.Н.

⁶³ Ответ Председателя Конституционного суда Республики Башкортостан Л.Ш. Гумеровой исх. № 95 от 06.09.2011 г. на обращение Мещерякова П.Н.

⁶⁴ См.: Определение Конституционного суда Республики Башкортостан от 23 ноября 2009 г. № 45-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданки Таньчевой Галины Алексеевны на нарушение ее конституционных прав абзацем первым пункта 6.5 Республиканской программы государственной поддержки молодых семей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, на 2003–2010 годы, утвержденной Постановлением Правительства Республики Башкортостан от 25 марта 2003 года № 80» // Официальный сайт Конституционного суда Республики Башкортостан <<http://www.ks-rb.ru>> (последнее посещение – 03 сентября 2011 г.).

⁶⁵ См.: Определение Конституционного суда Республики Башкортостан от 20 сентября 2010 г. № 54-О «Об исправлении неточностей в пункте 2 резолютивной части Определения Конституционного суда Республики Башкортостан от 23 ноября 2009 года № 45-О» // Официальный сайт Конституционного суда Республики Башкортостан <<http://www.ks-rb.ru>> (последнее посещение – 03 сентября 2011 г.).

Тем не менее правоприменительные органы не пересматривали свои решения в отношении заявителя, после чего он обратился с ходатайством о разъяснении положений вынесенного ранее Определения от 23 ноября 2009 г. № 45-О.

Конституционный суд Республики Башкортостан вынес третье Определение от 06 октября 2010 г. № 55-О⁶⁶, указав в мотивировочной части на длительное нарушение прав заявителя, более того, на неисполнение должностными лицами в разумный срок своего решения, устраняющего действие оспариваемых положений нормативного акта в неконституционном истолковании.

Конституционный суд Республики Башкортостан был вынужден обратиться в Правительство Республики Башкортостан путем направления Определения в адрес Правительства Республики с предложением о принятии эффективных средств правовой защиты, обеспечивающих восстановление прав заявителя, нарушенных неисполнением нормативных актов Правительства Республики Башкортостан и решения Конституционного суда Республики Башкортостан, и обязал Правительство Республики направить ответ по результатам рассмотрения обращения Конституционного суда Республики Башкортостан в течение месяца со дня получения Определения.

В остальных случаях все вынесенные Конституционным судом Республики Башкортостан решения исполнены.

В Республике Ингушетия в настоящее время уже больше года остается неисполненным⁶⁷ Постановление Конституционного суда Республики Ингушетия от 29 июня 2010 г. № 1-П⁶⁸.

Данное Постановление касалось проверки конституционности части 1 статьи 5 Закона Республики Ингушетия от 29 февраля 2000 г. № 2-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности и должности государственной службы в Республике Ингушетия».

Согласно этому решению часть 1 статьи 5 Закона № 2-РЗ была признана неконституционной, а Народному Собранию Республики Ингушетия над-

⁶⁶ См.: Определение Конституционного суда Республики Башкортостан от 06 октября 2010 г. № 55-О «Об отказе в принятии к рассмотрению ходатайства гражданки Танычевой Г.А. об официальном разъяснении п. 2 резолютивной части Определения Конституционного суда Республики Башкортостан от 23 ноября 2009 г. № 45-О» // Официальный сайт Конституционного суда Республики Башкортостан <<http://www.ks-rb.ru>> (последнее посещение – 03 сентября 2011 г.).

⁶⁷ Ответ судьи – секретаря Конституционного суда Республики Ингушетия Евлоева И.М. от 06 сентября 2011 г. исх. № 187 на обращение Мещерякова П.Н.

⁶⁸ См.: Постановление Конституционного суда Республики Ингушетия от 29 июня 2010 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 5 Закона Республики Ингушетия от 29 февраля 2000 г. № 2-РЗ «О некоторых социальных гарантиях лицам, замещавшим государственные должности и должности государственной службы в Республике Ингушетия» в связи с жалобой гражданки Л.В. Мальсаговой // Официальный сайт Конституционного Суда Республики Ингушетия <<http://www.ks-ri.ru>> (последнее посещение – 03 сентября 2011 г.).

лежит обеспечить правовое регулирование вопросов определения стажа государственной гражданской службы государственных гражданских служащих Республики Ингушетия, дающего право на ежемесячную доплату к трудовой пенсии, правоприменительные решения.

В Республике Марий Эл Конституционным судом Республики Марий Эл вынесено 12 постановлений. Четырьмя из них положения ряда законов Республики Марий Эл были признаны не соответствующими Конституции Республики Марий Эл. Одно постановление Главы муниципального образования было признано неконституционным. В настоящее время все признанные судом неконституционными нормативные правовые акты утратили силу⁶⁹.

В Республике Татарстан все итоговые решения, принятые Конституционным судом Республики Татарстан, являются исполненными, кроме Постановления от 27 января 2011 года № 41-П⁷⁰ по жалобе гражданина А.И. Швыдченко, которое находится на стадии исполнения⁷¹.

В Свердловской области все вынесенные Уставным судом Свердловской области решения по делам о признании нормативных актов не соответствующими Уставу Свердловской области являются исполненными⁷².

В Республике Бурятия Конституционным судом Республики Бурятия принято 43 постановления по делам о проверке соответствия Конституции Республики Бурятия нормативных актов органов государственной власти Республики Бурятия, органов местного самоуправления Республики Бурятия, и все они являются исполненными⁷³.

Перед Конституционным судом Республики Северная Осетия–Алания (далее – РСО–Алания) также не возникало проблем с неисполнением вынесенных им решений о признании нормативных актов неконституционными.

По данным Председателя Конституционного суда Республики Северная Осетия–Алания А.М. Цалиева, все решения Суда о признании норма-

⁶⁹ Ответ Руководителя Секретариата Конституционного суда Республики Марий Эл Веснина А.В. от 2 сентября 2011 г. исх. № 97 на обращение Мещерякова П.Н.

⁷⁰ См.: Постановление Конституционного суда Республики Татарстан от 27 января 2011 г. № 41-П «По делу о проверке конституционности статьи 5.6 Кодекса Республики Татарстан об административных правонарушениях в связи с жалобой гражданина А.И. Швыдченко» // Официальный сайт Конституционного суда Республики Татарстан <<http://www.ksrt.ru>> (последнее посещение – 03 сентября 2011 г.).

⁷¹ Ответ Руководителя Аппарата Конституционного суда Республики Татарстан от 6 сентября 2011 г. б/н на обращение Мещерякова П.Н.

⁷² Ответ и.о. Руководителя Аппарата Уставного суда Свердловской области Ткачева С.Н. от 01 сентября 2011 г. б/н на обращение Мещерякова П.Н.

⁷³ Ответ помощника судьи Гнеушевой С.Е. от 13 сентября 2011 г. б/н на обращение Мещерякова П.Н.

тивных актов неконституционными по состоянию на сентябрь 2011 г. исполнены⁷⁴.

Все требующие исполнения решения Уставного суда Санкт-Петербурга исполнены⁷⁵.

В Республике Карелия все вынесенные решения Конституционного суда Республики Карелия по делам о признании нормативных актов неконституционными исполнены. По информации Аппарата КС Республики Карелия, неисполненных решений Конституционного суда Республики Карелия не имеется⁷⁶.

3. Выводы. Итак, рассмотрев правовые основы взаимодействия органов конституционного правосудия и судов общей юрисдикции по вопросам обеспечения основных прав и свобод личности, а также правовые основы исполнения решений органов конституционного правосудия о признании нормативных актов неконституционными, не соответствующими уставам субъектов РФ, можно сделать следующие выводы.

Во-первых: Правовыми основаниями взаимодействия Конституционного Суда, конституционных (уставных) судов субъектов РФ и судов общей юрисдикции являются нормы, закрепленные в ГПК РФ (рассмотрение дел об оспаривании нормативных правовых актов, пересмотр дел на основании решения КС РФ), Конституции РФ, ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», ФКЗ «О судах общей юрисдикции в РФ» (направление запроса в Конституционный Суд РФ), законы о конституционных (уставных) судах субъектов РФ и правовые позиции КС РФ, закрепленные в его постановлениях и определениях, УПК РФ (также в части направления запроса в Конституционный Суд РФ в связи с возникшей неопределенностью в вопросе соответствия подлежащего применению в конкретном деле закона Конституции РФ, пересмотр дел на основании решения КС РФ).

Во-вторых: Статьи 20 и 34 ФКЗ о судах общей юрисдикции находятся в коллизии со статьями 101, 106 ФКЗ о КС РФ. Для устранения данного противоречия и приведения статей 20, 34 ФКЗ о судах общей юрисдикции в соответствие со специальными нормами ФКЗ о КС РФ необходимо внесение изменений в закон.

Мы предлагаем внести в указанные статьи ФКЗ о судах общей юрисдикции изменения, касающиеся обязанности судебных коллегий ВС РФ и районного суда направлять запрос в КС РФ о проверке конституционности закона.

Это позволит обеспечивать основные права граждан на судебную защиту, в случае если при рассмотрении дела в первой или кассационной инстан-

⁷⁴ Ответ Председателя Конституционного суда РСО–Алания А.М. Цалиева от 26 сентября 2011 г. б/н на обращение Мещерякова П.Н.

⁷⁵ Ответ Председателя Уставного суда Санкт-Петербурга Н.Ф. Гуцан от 13 сентября 2011 г. б/н на обращение Мещерякова П.Н.

⁷⁶ Ответ Аппарата Конституционного суда Республики Карелия от 07 октября 2011 г. б/н на обращение Мещерякова П.Н. от 25 сентября 2011 г.

ции возникнет неопределенность в вопросе о конституционности подлежащего применению закона.

В-третьих: Существует неопределенность в полномочиях судов общей юрисдикции и КС РФ по объектам проверяемых нормативных актов. Разграничение осуществляется на основе разъяснений, данных Верховным Судом РФ, и правовых позиций, выраженных в постановлениях и определениях Конституционного Суда РФ.

Недостатки в разграничении компетенции могли бы быть решены принятием Федерального конституционного закона «О полномочиях судов общей юрисдикции в Российской Федерации по обеспечению соответствия нормативных правовых актов федеральным законам».

Вместе с тем для эффективной реализации названного закона необходимо принять закон, устанавливающий понятие нормативного правового акта, их виды, формы и классификацию. В научной литературе не раз отмечался вопрос о том, что в Российской Федерации отсутствует определение нормативного правового акта, установленное федеральным законом.

В-четвертых: Для разграничения компетенции судов общей юрисдикции и органов конституционного правосудия, на наш взгляд, необходимо дополнить ФКЗ о судах общей юрисдикции следующими положениями по признанию нормативных актов незаконными:

Верховному Суду РФ в качестве суда первой инстанции подсудны дела об оспаривании не соответствующих федеральному конституционному закону, федеральному закону:

– нормативных правовых актов Президента РФ, Правительства РФ и иных федеральных органов государственной власти, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций, за исключением нормативных правовых актов Правительства, принятых во исполнение полномочия, возложенного на него непосредственно федеральным законом, если эти полномочия не получили достаточного закрепления в законе.

Верховному суду республики, краевому, областному суду, суду города федерального значения, суду автономной области и суду автономного округа в качестве суда первой инстанции подсудны дела об оспаривании не соответствующих федеральному конституционному закону, федеральному закону:

– нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов РФ, затрагивающих права, свободы и законные интересы граждан и организаций, а также законов субъектов Российской Федерации, за исключением конституций и уставов субъектов РФ.

Районному суду в качестве суда первой инстанции подсудны дела об оспаривании муниципальных правовых актов, не соответствующих уставу муниципального образования, закону субъекта РФ, федеральному конституционному закону, федеральному закону, за исключением дел о проверке на соответствие муниципального правового акта конституции или уставу субъекта РФ.

Решение суда о признании нормативного правового акта или его части недействующими влечет за собой утрату силы этого акта или его части, а также других актов, основанных на признанном недействующим нормативном акте или воспроизводящих его содержание, за исключением актов, которые в соответствии со ст. 125 Конституции РФ могут быть проверены в порядке конституционного судопроизводства. Такие акты признаются недействующими, а не утратившими юридическую силу. Решение суда о признании нормативного правового акта или его части недействующими не может быть преодолено повторным принятием этого же нормативного правового акта.

В-пятых: Не предусмотрено в качестве вновь открывшегося или нового обстоятельства основания и не только основания, но и механизма для пересмотра дела об административном правонарушении в Кодексе РФ об административных правонарушениях, признание Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции закона, который был применен в деле об административном правонарушении.

В целях устранения указанного пробела КоАП РФ необходимо дополнить процедурой пересмотра дел по вновь открывшимся обстоятельствам. Дополнительно отразить в качестве одного из вновь открывшихся такое обстоятельство для пересмотра дела, как решение Конституционного Суда РФ о признании закона, примененного в конкретном деле об административном правонарушении, не соответствующим Конституции РФ, а также решения Конституционного Суда РФ, которым проверяемому на соответствие Конституции РФ закону Конституционный Суд придал иное толкование, расходящееся с толкованием, придаваемым закону лицом или органом, уполномоченным рассматривать дело об административном правонарушении.

Для установления компетентным органом или должностным лицом наличия нового или вновь открывшегося обстоятельства для пересмотра дела любой категории будет достаточно представления вместе с заявлением о пересмотре дела копии решения Конституционного Суда РФ.

В-шестых: При исполнении решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ, которыми предусматривается пересмотр дела, осуществление такой процедуры невозможно, из-за отсутствия правовых оснований.

Положения ряда законов субъектов РФ о конституционных (уставных) судах, предусматривающие, что «...неконституционные (не соответствующие уставу) нормативные акты утрачивают силу, а решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленном законом порядке...», не могут быть реализованы в настоящее время.

Это связано с тем, что ни ГПК РФ, ни АПК РФ не предусматривают в качестве оснований для пересмотра своего решения признание конституционным (уставным) судом субъекта РФ нормативного акта неконституционным или не соответствующим уставу.

Для решения этой проблемы мы предлагаем в качестве основания для пересмотра решения суда, основанного на неконституционном (не соответствующем уставу) нормативном акте, закрепить решение конституционного (уставного) суда субъекта РФ о признании нормативного акта не соответствующим конституции (уставу) в ст. 392 ГПК РФ и ст. 311 АПК РФ.

В-седьмых: Необходимо предоставить судам общей юрисдикции право рассматривать дела о признании недействительными законов субъектов РФ путем распространения на них правовых позиций Конституционного Суда РФ, закрепив такое полномочие на законодательном уровне.

В-восьмых: В судебной практике существовали случаи, когда судьи по каким-либо причинам, в том числе по причине незнания, не исполняли решения Конституционного Суда РФ, что впоследствии нарушало права, свободы и законные интересы граждан, а в целом отражалось на единообразии судебной практики.

Для того чтобы свести на минимальный уровень повторение подобных случаев, предлагаем следующие меры:

а) необходимо дополнить принятый 7 февраля 2011 года ФКЗ о судах общей юрисдикции положением о том, что Верховный Суд РФ как высший судебный орган среди судов общей юрисдикции в различных формах не реже одного раза в течение 6 месяцев информирует об актах Конституционного Суда РФ нижестоящие суды, путем включения таких актов в перечни нормативных материалов, направляемых в суды, либо специально доводит до судов тексты названных актов, которые прямо относятся к судам общей юрисдикции, помимо постановлений Пленума, Президиума, Судебных коллегий, заимствовать подобную практику у Высшего Арбитражного Суда РФ и публиковать специальные информационные письма о судебной практике, связанной с пересмотром судами общей юрисдикции судебных постановлений на основании решений Конституционного Суда РФ в «Бюллетене Верховного Суда РФ»;

б) дополнить ФКЗ о судах общей юрисдикции положением об участии в заседаниях Пленума Верховного Суда РФ для обсуждения вопросов взаимодействия между органами конституционного правосудия и судами общей юрисдикции в сфере исполнения решений органов конституционного правосудия, а также судебной практики имеют право принимать Председатель Конституционного Суда РФ и Председатели конституционных (уставных) судов субъектов РФ;

в) законодательно оформить практику участия в заседаниях Конституционного Суда РФ представителя Верховного Суда РФ.

В-девятых: Существенной, на наш взгляд, причиной неисполнения решений КС РФ является отсутствие в ФКЗ о КС конкретных сроков принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов в связи с решением КС РФ. Конкретных сроков при внеочередном рассмотрении законопро-

ектов, внесенных Правительством РФ в Государственную Думу ФС РФ в связи с принятым решением КС РФ, не закреплено и в Регламенте Государственной Думы ФС РФ.

Для решения указанной проблемы необходимо внесение дополнений в виде нормы в ФКЗ о КС и главу 13 Регламента Государственной Думы ФС РФ, которая бы закрепляла объективно разумный срок для рассмотрения и принятия законопроектов, внесенных в Государственную Думу ФС РФ в связи с вынесенным КС РФ решением, которое предусматривает отмену или изменение закона, проверенного на соответствие Конституции РФ.

В-десятых: Решения Конституционного Суда РФ могут исполняться путем отмены, принятия новых, изменения или дополнения действующих нормативных актов, через пересмотр судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам, иных правоприменительных актов, основанных на признанном неконституционным нормативном акте, изменения практики применения нормативных актов правоприменительными органами и должностными лицами.

Решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ могут исполняться путем отмены, принятия новых, изменения или дополнения действующих нормативных актов субъектов РФ.

В-одиннадцатых: Учитывая количество неисполненных решений КС РФ, следует сделать вывод о том, что проблема неисполнения решений КС РФ остается первоочередной среди правовых проблем в Российской Федерации.

Своевременное устранение различных препятствий на пути налаживания эффективного механизма реализации решений КС РФ позволит стабилизировать ситуацию с соблюдением прав, свобод и законных интересов физических и юридических лиц в России.

В-двенадцатых: Исходя из данных, полученных от конституционных и уставных судов 8 субъектов РФ, мы приходим к выводу о том, что в регионах отсутствуют проблемы, связанные с систематическим неисполнением их решений.

Думается, что субъекты РФ, решившие создать свои собственные суды, изначально исходили и исходят из презумпции неукоснительного исполнения решений конституционных и уставных судов всеми региональными и местными органами власти и должностными лицами.

Библиография

1. *Абросимова Е.Б.* Судебная власть в Российской Федерации: система и принципы. М.: Институт права и публичной политики, 2002.
2. *Авакьян С.А.* Конституционный Суд Российской Федерации: неоднозначные законодательные новеллы // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 1.

3. *Брежнев О.В.* Судебный конституционный контроль в России: проблемы методологии, теории и практики. М.: Изд-во МГУ, 2006.
4. *Бондарь Н.С.* Конституализация социально-экономического развития российской государственности (в контексте решений Конституционного Суда РФ). М.: Викор-Медиа, 2006.
5. *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс. М., Юристь, 2005.
6. *Витрук Н.В.* Конституционное правосудие в России. 1991–2001. Очерки теории и практики.
7. *Кальяк А.М.* Исполнение решений конституционных судов: вопросы теории и практики (на материалах постсоциалистических государств): автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2006.
8. Комментарий к постановлениям Конституционного Суда Российской Федерации. В 2 т. М., 2000 // Вестник Конституционного Суда РФ. 2000. № 4.
9. Конституционный судебный процесс: учебник для вузов / отв. ред. М.С. Саликов. М., 2003.
10. *Кряжков В. А., Лазарев Л.В.* Конституционная юстиция в РФ. М.: БЕК, 1998.
11. *Лазарев Л.В.* Правовые позиции Конституционного Суда России. М.: Городец, Формула права, 2003.
12. *Медведева И.Р., Султанова А.Р.* Практика применения статьи 336 ГПК РФ: преждевременный оптимизм // Арбитражный и гражданский процесс. 2009. № 4. С. 25–28;
13. *Мецзяков П.Н.* Правовые основания взаимодействия судов общей юрисдикции с органами конституционного правосудия в сфере нормоконтроля // Современное право. 2011. № 9.
14. *Мецзяков П.Н.* Нормоконтрольная деятельность судов общей юрисдикции субъектов РФ, входящих в Сибирский федеральный округ // Вестник НГУ. Серия: Право. 2010. Т. 6. Вып. 2. С. 66–79.
16. *Митюков М.А.* Как исполняются решения Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Федерации // Журнал российского права. 2001. № 7.
17. *Несмеянова С.Э.* Проблемы становления и развития органов конституционного контроля в субъектах Российской Федерации: монография. Челябинск: Изд-во ЮУрГУ, 2003.
18. *Нечаева Ж.В.* Эффективность исполнения решений Конституционного Суда РФ: проблемы теории и практики / автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2007.
19. *Пунтус С.А.* Проверка конституционности законов по запросам судов Конституционным Судом Российской Федерации. Красноярск, 2006.
20. *Сасов К.А.* О причинах неисполнения решений Конституционного Суда РФ // Налоговед. 2007. № 7.

21. Султанов А.Р. О кассационном производстве по делам об оспаривании нормативных актов // Российский судья. 2010. № 1. С. 44–48.

22. Судебная власть // Под ред. Петрухина И.Л. М.: Изд-во: ООО «ТК «Велби», 2003 (в соавторстве с Абовой Т.Е., Абросимовой Е.Б., Боровским М.В., Булаковским С.В., Корнозовой Л.М., Мельниковой Э.Б., Михайловской И.Б., Морщаковой Т.Г., Мурадян Э.М., Салищевой Н.Г., Тумановой Л.В., Хаманевой Н.В.).

23. Шульженко Ю. Л. Конституционный контроль в России. М.: Изд-во ИГиП РАН, 1995.

Материал поступил в редакцию 17 апреля 2012 года