

§9

АДМИНИСТРАТИВНОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО И СУДЕБНАЯ ВЛАСТЬ

УДК: 340.131.5

Мокошеева М.А.

РЕШЕНИЯ ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: НОРМА ПРАВА ИЛИ ЮРИДИЧЕСКАЯ ФОРМАЛЬНОСТЬ

Аннотация. В России проблема исполнения актов конституционного судопроизводства ставилась еще в до принятия Конституции РФ с 1992 г., когда республика Татарстан не выполнила Постановление Конституционного Суда РФ от 13 марта 1992 г. N П-РЗ-1. Можно привести немало примеров полного и своевременного исполнения решений органов конституционной юстиции, но встречаются факты игнорирования, неоправданного затягивания с исполнением, попытки преодоления их юридической силы повторным принятием норм, аналогичных признанным неконституционными. Автор анализирует причины неисполнения актов конституционного контроля и предлагает различные пути решения данной проблемы. Автором рассуждается относительно понятия, юридической природы правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, их соотношения с решениями Конституционного Суда, отсутствия четко оформленного механизма их исполнения в правотворческой и правоприменительной практике. Основными методами исследования стали научные методы, такие как метод анализа и метод сравнения, которые позволили выделить сходства и различия между нормами права и решениями органов конституционной юстиции и сформулировать конкретные теоретические и практические выводы и предложения, необходимые для дальнейшего развития российской правовой системы. Автор изучает различные виды ответственности за неисполнение решений органов конституционной юстиции и предлагает установить предварительный конституционный контроль и административную ответственность. При этом автор изучает зарубежный опыт Республики Казахстан, Республики Беларусь, Республики Косово, Республики Албания и ФРГ. В заключении автор предлагает варианты совершенствования российского законодательства, в том числе принятия закона о нормативно-правовых актах в Российской Федерации.

Ключевые слова: Правовая позиция, решения суда, конституционный суд, конституционная юстиция, конституционный контроль, норма права, совершенствование законодательства, конституционное право, конституция, конституционное судопроизводство.

Review. In Russia the problem of implementation of acts of constitutional legal proceedings was raised before the adoption of the Constitution of the Russian Federation in 1992, when the Republic of Tatarstan hadn't implement the Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of March 13, 1992, N P-RZ-1. It is possible to give many examples of full and timely implementation of decisions of the constitutional justice, but there are also the facts of ignoring, unjustified procrastination of implementation, and attempts to overcome their legal effect by means of re-adoption of regulations similar to those recognized unconstitutional. The author analyzes the reasons of non-fulfilment of acts of the constitutional control and offers various solutions of this problem. The author considers the concept and legal nature of

Данная статья подготовлена в рамках участия в Международном конкурсе РГНФ – Белорусского республиканского фонда фундаментальных исследований (БРФФИ) проектов российских и белорусских молодых ученых 2014 при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 14-23-23001). Особую благодарность за активное содействие в подготовке статьи выражаю работникам Конституционного суда Республики Марий Эл

DOI: 10.7256/1999-2807.2015.9.16194

967

При цитировании этой статьи ссылка на doi обязательна

legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, their correlation with the decisions of the Constitutional Court, the lack of an accurately formed mechanism of their implementation in the law-making and law-enforcement practice. The author studies different types of responsibility for non-fulfilment of decisions of the constitutional justice and suggests to establish preliminary constitutional control and administrative responsibility. Thus the author studies foreign experience of the Republic of Kazakhstan, the Republic of Belarus, the Republic of Kosovo, the Albanian Republic and Germany. In the conclusion the author offers the ways of improvement of Russian legislation, including the adoption of law on normative legal acts in the Russian Federation. The research is based on the scientific methods, such as the methods of analysis and comparison, which help to define the similarities and differences between the rules of law and the decisions of the Constitutional Justice and to formulate particular theoretical and practical conclusions and suggestions, necessary for the further development of Russian legal system.

Keywords: *improvement of the legislation, rule of law, constitutional control, constitutional justice, constitutional court, judgments, Legal position, constitutional law, constitution, constitutional legal proceeding.*

Введение

К органам конституционной юстиции в Российской Федерации относится Конституционный Суд Российской Федерации и конституционные, а также уставные суды субъектов Российской Федерации. На настоящий момент существует 13 конституционных судов и 3 уставных суда. Не все субъекты Российской Федерации решаются создавать у себя конституционные и уставные суды. Хотя Конституция Российской Федерации наделяет их такими полномочиями. Многие главы в регионах не решаются на этот шаг, чтобы их законы в дальнейшем не оспаривались.

Однако там, где они функционируют органы региональной конституционной юстиции стали эффективным средством защиты прав граждан. Довольно часто при разрешении социальных споров районный, городской или арбитражный суд строго следует букве закона, не задумываясь о неконституционности применяемой нормы. Об этом свидетельствует возрастающее количество обращений граждан. В 2010-2012 годах более половины принятых судами решений касались именно социальных вопросов. Их спектр широк. Это право на жилище, медицинскую помощь, бесплатное образование. Большое количество дел посвящено реализации прав военнослужащих и бывших военнослужащих.

Конечно, можно привести немало примеров полного и своевременного исполнения решений органов конституционной юстиции, но встречаются факты игнорирования, неоправданного затягивания с исполнением, попытки преодоления их юридической силы повторным принятием норм, аналогичных признанным неконституционными.

Постановлением Уставного суда Санкт-Петербурга от 19 июня 2007 г. № 002/07-П по делу о проверке отдельных положений Закона

Санкт-Петербурга от 15 марта 2006 г. № 10015 «О специализированном жилищном фонде Санкт-Петербурга» некоторые из них были признаны не соответствующими Уставу города, поскольку допускали передачу жилых помещений жилищного фонда социального использования гражданам, временно проживающим в общежитиях, и гражданам, не состоящим на учете в качестве нуждающихся в жилых помещениях, а также передачу жилых помещений с нарушением установленной очередности их предоставления. Уже на следующий день Законом Санкт-Петербурга от 20 июня 2007 г. № 318-57 «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О специализированном жилищном фонде Санкт-Петербурга» оспариваемые нормы были изложены в редакции, не содержащей положений, признанных Судом не соответствующими Уставу Санкт-Петербурга. Это свидетельствует о том, что парламент города еще до провозглашения итогового решения Уставного суда начал процедуру внесения изменений в обжалованный гражданами Закон.

Вместе с тем решения конституционных (уставных) судов не всегда получают надлежащую реализацию. Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин обращал внимание на то, все российские суды сталкиваются с общей проблемой недостаточно эффективного исполнения судебных решений [7, 22]. Количество неисполненных постановлений в 2004 году составляло – 1, в 2007 году – 1, в 2008 году – 2, в 2010 году – 3, 2013 году – 5, в 2011 году – 4 и в 2012 году – 3. К 2014–2015 годам их количество составило – 17. В данном случае мы сталкиваемся с нарушением права на справедливое судебное разбирательство.

Подобная ситуация, например, существует и в Албании, где довольно часто встречаются запросы о последствиях неисполнения конституционных решений. Главными причинами неисполнения решений органов конституционной юстиции

албанцы видят в деятельности или бездействии государственных органов. Несмотря на то, что решения Конституционного суда носят окончательный характер и обязательны для исполнения с момента опубликования. В Республике Албания мы встречаемся со случаями привлечения государства к ответственности за неисполнение решения органа конституционного контроля. Правда, это являлось только очередным предложением для дальнейшего неисполнения решения суда по финансовым причинам.

В России проблема исполнения актов конституционного судопроизводства ставилась еще в период функционирования первой модели организации Конституционного Суда РФ до принятия Конституции РФ 12 декабря 1993 г. Верховным Советом РФ, который являлся тогда высшим представительным органом государственной власти, был даже принят в первом чтении проект Закона РФ «Об обеспечении исполнения решений Конституционного Суда РФ». В это время в марте 1992 г. республика Татарстан не выполнила Постановление Конституционного Суда РФ от 13 марта 1992 г. N П-РЗ-1. В постановлении признавалось не соответствующим Конституции РСФСР Постановление Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 г. «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан» в части формулировки вопроса, предусматривающего, что республика Татарстан является субъектом международного права и строит свои отношения с Российской Федерацией и другими республиками, государствами на основе равноправных договоров, поскольку это связано с односторонним изменением национально-государственного устройства РСФСР и означает, что Республика Татарстан не состоит в РСФСР [1, 37]. Законопроект «Об обеспечении исполнения решений Конституционного Суда РФ» был направлен в субъекты Российской Федерации для обсуждения и представления заключения. На этом работа над законопроектом была завершена.

Примеры неисполнения решений Конституционного Суда РФ вызывают особую озабоченность. В 2007 г. последняя национальная надзорная инстанция в системе судов общей юрисдикции – Президиумом Верховного Суда РФ отказался от исполнения решения Конституционного Суда РФ о применении ст. 389 ГПК РФ в ее конституционно-правовом смысле, выявленном Конституционным Судом РФ в отношении заявителя, который обратился с ходатайством об официальном разъясне-

нии п. 6, 7 и 10 резолютивной части постановления Конституционного Суда РФ от 5 февраля 2007 г. № 2-П [10, 19].

Такого рода примеров немало на региональном уровне, так, Арбитражный суд Свердловской области вместо, того, чтобы исходить из Определений Конституционного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2006 года N 542-О и от 1 ноября 2007 года N 872-О-П, касающихся передачи муниципальной собственности в собственность субъекта Российской Федерации, стал обосновывать их необязательность для данного суда. Причем указанная позиция нашла поддержку со стороны Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (Определение от 11 марта 2008 года).

Это, например, реализация постановления Конституционного суда Республики Северная Осетия-Алания от 26 декабря 2008 г. № 4-П по делу о проверке постановления Главы администрации местного самоуправления города Владикавказа от 8 июля 2005 г. № 795 «Об использовании технических помещений в жилых домах и зданиях в г. Владикавказе», которая потребовала четыре года.

Часто решения органов конституционного правосудия выполняются лишь формально. Ярким примером может служить исполнение решения Конституционного Суда Республики Коми от 15 сентября 2000 г. по делу о проверке конституционности пункта 10 ст. 3 и примечания 2 к пункту 6 ст. 12 Закона Республики Коми «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности», по жалобе акционеров ООО «Комиссионные товары» отмечалось, что в п. 10 ст. 3 данного закона излишне широко толкуется понятие «розничная торговля», включая в него и комиссионную деятельность, позволяя тем самым относить лиц, осуществляющих комиссионную торговлю, к плательщикам единого налога, что противоречит российскому законодательству. Государственному Совету Республики Коми было предложено внести изменения в Закон Республики Коми «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности», приведя его в соответствие с федеральным законодательством.

15 ноября 2000 г. Государственный Совет Республики Коми принял Закон Республики Коми «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Коми «О едином налоге на вмененный доход для определенных видов деятельности», которым пункт 10 ст. 3 исключил. Однако этим же нормативным актом ст. 12 Закона дополнена частью 6, устанавливающей коэффициент на базовую до-

ходность для исчисления налога на добавленную стоимость для торговли по договорам комиссии с физическими лицами. Таким образом, размер налога на добавленную стоимость для комиссионных товаров не изменился [5, 226-227].

Правовая позиция и решение органа конституционной юстиции

До настоящего времени в юридической литературе нет единого мнения относительно понятия, юридической природы правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, их соотношения с решениями Конституционного Суда, то есть отсутствуют исследования, формирующие целостную картину данных правовых явлений. Кроме того, существуют проблемы реализации правовых позиций особенно органами государственной власти в силу отсутствия четко оформленного механизма их исполнения в правотворческой и правоприменительной практике.

Впервые законодательное понятие «правовая позиция» появилось в Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. N 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». В ст. 73 данного Закона содержалось положение, согласно которому «... в случае, если большинство участвующих в заседании палаты судей склоняются к необходимости принять решение, не соответствующее правовой позиции, выраженной в ранее принятых решениях Конституционного Суда Российской Федерации, дело передается на рассмотрение в пленарное заседание». Однако данная статья была исключена из текста закона в 2010 году.

Все чаще данный термин стал использоваться и в отношении судебных решений судов всех инстанций, в т.ч. Конституционного или Верховного Судов РФ, а также как понятие, определяющее установку органа государственной власти и управления. В качестве примера последнего можно привести письмо Федеральной налоговой службы России от 31 января 2014 г. N СА-4-14/1645.

Правовые позиции все чаще ложатся в основе аргументации, обоснования итогового правового решения суда, поэтому решения Конституционного Суда следует отличать от его правовых позиций. Представляется, что не все правовые позиции обязательны к исполнению и обеспечиваются силой государственного принуждения [3].

Понятие «правовая позиция» получило наибольшее распространение в юридической литературе применительно к деятельности Кон-

ституционного Суда Российской Федерации. Конституционный Суд, являясь судебным органом конституционного контроля, обладает государственно-властными полномочиями, позволяющими принимать решения, имеющие обязательный характер. При этом речь идет не только о негативном правотворчестве, но и о таком, когда Суд выступает в качестве положительного законодателя, формулируя правовые позиции нормативного характера, имеющие юридическую силу, близкую к конституции.

Решение Конституционного Суда – это правовой акт, в котором Конституционный Суд в пределах своей компетенции выражает свою волю. Решение – это основополагающий элемент в конституционном судопроизводстве, поскольку решение, провозглашенное Конституционным Судом, завершает процесс рассмотрения дела. В соответствии со ст. 71 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» Суд принимает следующие виды решений: постановления, определения и заключения.

Правовая позиция – это система правовых аргументов и выводов, лежащих в основе решения Конституционного Суда. Правовые позиции служат правовым основанием итоговых решений, они разрешают конституционно-правовую неопределенность.

По оценке Г.А. Гаджиева, судьи Конституционного Суда Российской Федерации, правовые позиции Конституционного Суда «важные правовые выводы, идеи, представляющие собой выявленное судом кристаллизованное право, источник права, правовой принцип, пригодный для разрешения группы сходных юридических коллизий» [4, 8].

В.А. Кряжков считает, что правовая позиция Конституционного Суда РФ – это «логико-правовое обоснование конечного вывода Суда, содержащегося в постановляющей части его решения, формулируемое в виде правовых умозаключений, имеющих общеобязательное значение» [9, 8].

По мнению Б.С. Эбзеева, «правовые позиции ... это выводы суда, являющиеся результатом толкования Судом Конституции РФ, ее духа и буквы, выявленных им правовых принципов, и лежащие в основе решения».

На наш взгляд, необходимо не только унифицировать смысловое содержание данного термина, но и определить его широкий и узкий смысл. Так как очевидно, что современная практика его употребления бесосновательно расширяет границы того правового значения, которое включалось в данный термин первоначально.

Отметим, что для устранения выявленных несоответствий и пробелов содержательного характера в правовых дефинициях следует на законодательном уровне закрепить понятие «правовая позиция Конституционного Суда РФ», «правовая позиция Верховного Суда РФ» и др.

Отсутствие в законе формулировки правовой позиции вызывает самые разные подходы и к ее пониманию. Суммируя каждое из приведенных высказываний, мы полагаем, что правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации – это выводы по определенной проблеме, к которым пришел суд при разрешении конкретного дела, носящие неоднократный характер, а также обладающие юридической силой, как и решения Конституционного Суда.

Решение Конституционного Суда – это правовой акт, состоящий из вводной, мотивировочной и резолютивной части, это формулировка решения, излагаемая в резолютивной части. Именно на основе правовых позиций Конституционный Суд принимает решения, делает окончательные выводы относительно толкования конституции, абстрактного или конкретного нормоконтроля и др.

При осуществлении своей деятельности Конституционный Суд Российской Федерации может формулировать правовую позицию как в мотивировочной, так и резолютивной частях его постановлений и определений. Таким образом, такие правоведы, как Г.А. Гаджиев, Л.В. Лазарев, В.А. Кряжков в качестве важнейшего признака правовой позиции Конституционного Суда указывают юридическую нормативность и считают источником права именно правовые позиции Суда, а не решения. С эти утверждением не согласны Б.А. Старшун, И.В. Сухинина.

Правовые позиции, в отличие от решений Конституционного Суда РФ, не завершают процесс рассмотрения конкретного дела, а лежат в основе принятого Конституционным Судом решения, его аргументации. Отсюда следует, что при принятии итогового решения складывается мнение большинства судей, которое и становится правовой позицией Конституционного суда. Судьи, разрешая конкретные дела, вырабатывают правовые позиции, содержащие профессиональное и авторитетное мировоззрение, восполняя пробелы в праве и разрешая противоречия в действующем законодательстве.

Судье при рассмотрении дела приходится разрешать возникающие в правовой действительности казусы, которые законодателем не урегу-

лированы. В связи с пробелом в праве у судьи не оказывается под рукой необходимого закона. Однако спор он обязан разрешить на основе общих принципов права. И в этом ему помогают правовые позиции Конституционного Суда РФ, которые он выводит из правовых норм, имеющих в правовой базе.

Итак, понятие правовая позиция и решение Конституционного Суда РФ не идентичные понятия. Правовые позиции носят неоднократный характер, а решения Конституционного Суда принимаются по конкретному делу единожды. Действие принятой правовой позиции распространяется на аналогичные дела. Данный признак проявляется, в частности, в том, что решение Конституционного Суда РФ о несоответствии нормативно-правового акта конституции, распространяется не только на данный акт, но и на акты, основанные на его основе, либо воспроизводящие его или содержащие такие же положения, какие были предметом обращения.

Здесь также существует проблема, связанная с применением в судебной практике правовых позиций Конституционного Суда РФ, изложенных в ранее так называемых неитоговых решениях, принимаемых, как правило, в форме определений. Действительно, до 3 ноября 2010 г., когда вступила в силу новая редакция Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде РФ», Конституционным Судом РФ были приняты многочисленные определения, содержащие выявленный конституционно-правовой смысл рассмотренных судом правовых норм. К их числу относились также и определения о разъяснении решений, ранее принятых Конституционным Судом РФ [14].

Представляется, что правовые позиции Конституционного Суда РФ обязательны для исполнения независимо от вида решений Конституционного Суда РФ в которых они содержатся. Правовые позиции Конституционного Суда, как и решения, носят обязательный характер, имеют одинаковую юридическую силу и обязательны на всей территории РФ. Правовые позиции Конституционного Суда РФ, в отличие от его решений, могут пересматриваться. Итоговое решение Суда не может быть пересмотрено. Однако итоговое решение (вывод) и позиция неразрывно связаны между собой, поскольку правовая позиция может содержаться как в мотивировочной, так и в резолютивной частях решения. И только итоговое решение, содержащееся в резолютивной части, выступает в качестве предписания (нормы),

которой конкретный нормативно – правовой акт признается неконституционным.

В соответствии с действующим законодательством, эти свойства присущи всем без исключения видам решений, как Конституционного Суда РФ, так и конституционных (уставных) судов субъектов РФ. Однако, по нашему мнению, для устранения противоречий между федеральным законодательством и законодательством субъектов РФ свойство окончательности должно быть присуще лишь решениям Конституционного Суда РФ. Решения же конституционных (уставных) судов субъектов такими свойствами не должны обладать [8].

На данный момент конституционное судопроизводство носит ярко выраженный децентрализованный характер. Не последнюю роль в создании такой ситуации сыграли социально-политические процессы 90-х годов – так называемый период «суверенизации республик». Именно в указанный промежуток времени началось формирование системы регионального конституционного правосудия. Региональные элиты, стремясь повысить конституционно-правовой статус субъекта РФ, стремились в максимально короткие сроки, до изменения федерального политического курса, обрести все атрибуты республиканской государственности. Политика централизации и укрепления вертикали власти в 2000-е не коснулась системы конституционного (уставного) правосудия в регионах [13].

Представляется, что эти проблемы необходимо урегулировать путем внесения изменений в ч. 5 ст. 79 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», изложив ее в новой редакции, указывающей, что правовые позиции Конституционного Суда РФ являются обязательными для исполнения на территории РФ всеми субъектами права, в том числе судебными инстанциями всех уровней. Подобный подход будет способствовать обеспечению юридической определенности правового регулирования, что, на наш взгляд, благотворно скажется на всей российской правовой системе.

Конституционному Суду РФ следует предоставить право пересматривать решения конституционных (уставных) судов в кассационном порядке. Для этого необходимо внести изменения в Федеральный конституционный закон «О судебной системе в РФ» и Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде РФ», предоставив гражданам в субъектах Российской Федерации право обжаловать решения конституционных (уставных) судов в Конституционном Суде Россий-

ской Федерации, в том случае, если выявленный конституционным (уставным) судом «смысл рассмотренного им акта» не соответствует Конституции или если конституционный (уставной) суд вмешался в компетенцию, относящуюся к ведению органов государственной власти РФ, совместному ведению или ведению субъекта РФ.

Ответственность за неисполнение

Возвратимся к проблеме установления ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение решений органов конституционной юстиции. Начнем с уголовной ответственности.

Статья 315 Уголовного кодекса устанавливает уголовную ответственность в отношении представителя власти, государственного служащего, муниципального служащего, а также служащего государственного или муниципального учреждения, коммерческой или иной организации за злостное неисполнение вступивших в законную силу приговора суда, решения суда или иного судебного акта, а равно воспрепятствование их исполнению, предусматривая наказание вплоть до двух лет лишения свободы. Указанная норма в отношении неисполнения решений органами конституционной юстиции ни разу не применялась [11].

В 1996 г. в Уголовном кодексе Республики Беларусь была ст. 167¹, которая также предусматривала ответственность за воспрепятствование исполнению решений Конституционного Суда Республики Беларусь со стороны должностных лиц, занимающих ответственное положение. Но ни одного случая применения этой нормы в белорусской юридической практике не было зафиксировано, хотя соответствующие ситуации имели место. Новый Уголовный кодекс Республики Беларусь 1999 г. такую ответственность не предусмотрел. На настоящий момент в Республике Беларусь установлена уголовная ответственность за неисполнение должностным лицом вступившего в законную силу приговора, решения или иного судебного акта либо воспрепятствование их исполнению (ст. 423 УК РБ), норма очень напоминает российскую, однако отсутствует признак злостного характера. Есть и другие отличия: в Республике Беларусь Конституционный Суд проверяет абсолютно все законы, которые идут на подпись Президенту Республики Беларусь (Декрет Президента Республики Беларусь от 26 июня 2008 г. № 14 «О некоторых мерах по совершенствованию деятельности Конституционного Суда Республики Беларусь»), т.е Суд осуществля-

ет предварительный конституционный контроль. За последние 3 года применения предварительного конституционного контроля ни один акт (заключение) не был признан несоответствующим основному закону государства. Несмотря на отсутствие примеров применения уголовного законодательства на конкретных примерах неисполнения судебных актов, представляется, что законодательство Республики Беларусь более прогрессивно в этом отношении по сравнению с российским. Правда, остается открытым вопрос том, как применять уголовную ответственность в случае, если решение о неисполнении принято в порядке предварительного конституционного контроля.

В этом отношении для России весьма интересен опыт Федерального конституционного суда Германии, который также как и Конституционный суд Республики Беларусь имеет право проводить предварительный конституционный контроль. В случаях, не терпящих отлагательств, Федеральный конституционный суд может применить временный судебный запрет до принятия решения по делу. Запрет может быть выдан только в том случае, если необходимо в кратчайшие сроки предотвратить грубое нарушение или угрозу нарушения прав и свобод человека и гражданина. Временный судебный запрет в любом случае может быть использован для защиты общественно значимых ценностей (ст. 32 Закона о Федеральном конституционном суде Германии). Интересно отметить, что временный судебный запрет может отложить вступление в силу закона.

Вышеприведенный анализ показал неэффективность использования уголовной ответственности за неисполнение судебного акта в 2-х странах, а также необходимость введения в российскую практику работы органов конституционной юстиции предварительного конституционного контроля.

Закон Республики Беларусь от 8 января 2014 года №124-З «О конституционном судопроизводстве» в ст. 88, также как Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 N 1-ФКЗ (ред. от 04.06.2014) «О Конституционном Суде Российской Федерации» в ст. 81, устанавливает, что неисполнение вступивших в законную силу заключений, решений Конституционного суда либо воспрепятствование их исполнению влекут ответственность в соответствии с законодательными актами.

В обоих случаях законодатель не конкретизирует ответственность, но исходя из анализа российского законодательства, можно выделить, например, такой вид конституционно-правовой от-

ветственности как досрочное прекращение полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации (ропуск законодательного органа субъекта РФ или отрешение от должности глав субъектов РФ) и органов местного самоуправления. К сожалению, данные виды ответственности также показали свою неэффективность, поскольку ни разу не применялись на практике.

Федеральное законодательство пока не предусматривает меры конституционно-правовой ответственности за указанные нарушения к Президенту РФ или Федеральному Собранию РФ.

Многие практические работники аппаратов органов конституционной юстиции отмечают необходимость установления административной ответственности за неисполнение решений судов» [12].

Ведение административной ответственности за неисполнение решений органов конституционного контроля представляется весьма эффективным. Возможно введение в административный кодекс отдельной статьи или внесение изменений, например, в ст. 19.5. Кодекса об административных правонарушениях РФ, которая устанавливает ответственность за невыполнение в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль), муниципальный контроль. В Республике Беларусь имеется подобная статья (ст. 23.1. Неисполнение выраженного в установленной законодательством форме требования, предписания либо представления Кодекса об административных правонарушениях Республики Беларусь), которую также можно подвергнуть изменению для обеспечения эффективности исполнения решений.

Предлагается внести в кодексы об административных правонарушениях и законодательство субъектов об административных правонарушениях нормы, предусматривающие ответственность за неисполнение решения конституционного (уставного) суда или иного судебного акта в отношении представителя власти, государственного служащего, муниципального служащего, а также служащего государственного или муниципального учреждения, коммерческой или иной организации.

В Законе «О Конституционном суде Республики Башкортостан» (в редакции от 8 декабря 2003 г.) содержится специальная статья «Обязанность государственных органов и должностных лиц по приведению законов и иных нормативно-правовых актов Республики Башкортостан в соответ-

ствие с Конституцией Республики Башкортостан в связи с решением Конституционного суда Республики Башкортостан» (ст. 83) [6]. Таким образом, необходимо конкретизировать механизм исполнения решений конституционных (уставных) судов, прописав его как на федеральном, так и на региональном уровнях.

Например, законом Республики Дагестан от 25 апреля 1996 г. «О Конституционном суде Республики Дагестан» предусмотрено, что «Конституционный суд имеет право налагать штрафы на должностных лиц и граждан, проявивших неуважение к Конституционному суду». Основанием для наложения штрафа за неуважение являются неисполнение, ненадлежащее исполнение или воспрепятствование исполнению решения Конституционного суда. За каждый случай нарушения Конституционный Суд имеет право налагать штрафы на граждан в размере до 10 минимальных размеров оплаты труда, а на должностных лиц – до 50 минимальных размеров оплаты труда. А исполнение решения о наложении штрафа производится в порядке, предусмотренном действующим законодательством.

Решение органа конституционной юстиции как норма права

В законодательстве ряда государств дан однозначный ответ на вопрос о юридической природе актов органов конституционного контроля. Например, согласно ст. 94 Основного Закона ФРГ решение федерального конституционного суда приравнивается по юридической силе к закону в случае прямого указания на это в законодательстве. В Литве, Казахстане, Беларуси, Азербайджане решения органов конституционного контроля также официально признаны источниками права в форме нормативных актов.

В Республике Беларусь акты Конституционного Суда определяются как нормативные. Следует обратить особое внимание на то, что нормативный характер имеют не все акты Конституционного Суда Республики Беларусь, а лишь акты, принимаемые Конституционным Судом в порядке последующего конституционного контроля, и решения, принимаемые в порядке обязательного предварительного контроля, а также решения об устранении правовых пробелов, исключении коллизий и правовой неопределенности.

В соответствии со статьей 2 Закона Республики Беларусь «О нормативных правовых актах Ре-

спублики Беларусь» акты Конституционного Суда, наряду с постановлениями пленумов Верховного Суда и Высшего Хозяйственного Суда, определяются как нормативные правовые акты, принятые в пределах его компетенции по регулированию общественных отношений, установленной Конституцией Республики Беларусь и принятыми в соответствии с ней иными законодательными актами.

Таким образом, можно согласиться с позицией законодателя Республики Беларусь и признать решения конституционных (уставных) судов по наиболее важным вопросам о толковании конституций (уставов), о признании нормативных актов или их частей соответствующими или не соответствующими конституциям (уставам), по результатам рассмотрения споров о компетенции между органами государственной власти в качестве нормы права.

Отметим, что только в ряде случаев решение Федерального конституционного суда Германии имеет силу закона. Речь идет об оценке соответствия правового акта земли ее конституции, а также об обращении обычного суда в Конституционный Суд земли с запросом об оценке соответствия закона ее конституции, о конституционных жалобах на нарушение законами земли основных прав или прав общин, уездов и локальных (муниципальных) союзов. Эти положения не означают, что орган конституционного контроля выполняет функцию законодателя, речь идет о его праве оценить конституционность нормативных актов, в том числе и законов. Конституционный Суд вправе также определить порядок исполнения своего решения и органы, осуществляющие его. Все это вместе с иными возможностями существенно укрепляет позиции Конституционного Суда в системе государственных органов земли. В Российской Федерации полезно было бы учесть опыт ФРГ в сфере конституционного правосудия. Решениям Конституционного Суда РФ и конституционных (уставных) судов РФ также следует придать силу нормы права по данным категориям дел. Мы должны понимать, что это не классический пример нормы права, хотя при желании даже в решении органа конституционного контроля можно выделить трехзвенную структуру правовой нормы.

Юридические факты и оспариваемые правовые положения, изложенные в мотивировочной части, следует рассматривать в качестве казуальной гипотезы правовой нормы. Предложенный конституционным (уставным) судом вариант поведения соответствующих субъектов права будет являться

диспозицией правовой нормы, а итоговый вывод, содержащийся в резолютивной части решения, – ее санкцией. При этом итоговый вывод о конституционности акта можно рассматривать в качестве санкции с положительным содержанием.

Вместе с тем абсолютно все решения органов конституционной юстиции, безусловно, не являются нормативными актами. Конституционный (уставной) суд только выявляет общеобязательные правила поведения путем интерпретации нормативных актов, а законодатель устанавливает общеобязательные правила поведения. Решения конституционных (уставных) судов уточняют содержание проверяемых нормативных актов, преодолевают коллизии между нормами права, выявляют системные связи между ними, существенно воздействуя на правовое регулирование [2].

Кроме того, правовая позиция, содержащаяся в резолютивной части решений во взаимосвязи с выводами мотивировочной части становится основой для будущего правового регулирования, являясь ориентиром в законодательном процессе и в деятельности всех органов государственной власти и местного самоуправления.

Итак, правовым позициям в большей степени присущи свойства нормы права, они распространяют свое действие на аналогичные дела, могут пересматриваться, обязательны для исполнения независимо от вида решений, в которых они содержались.

Подобный подход мы наблюдаем и в Республике Казахстан. Правовые позиции Конституционного Совета Республики Казахстан в резолютивной части нормативного постановления приобретают характер конституционно-правовых правил, приближенных по структуре и содержанию к классическим правовым нормам, т.е. нормами права.

Таким образом, правовые позиции, содержащиеся в решениях органов конституционной юстиции по наиболее важным вопросам, о содержании конституционных норм и законодательства, воплощенные в резолютивной части решения и выступающие как общеобязательный стандарт адекватного понимания смысла конституционных и законодательных норм являются, по сути, нормами права.

Заключение

1. Представляется, что в российском законодательстве созрела необходимость введение в правовую среду единообразного понятия право-

вой позиции, используемого не только в конституционном праве, но и в других отраслях права.

2. На сегодняшний день можно констатировать двойственное отношение к актам органов конституционной юстиции, обусловленное отсутствием законодательной регламентации их места в правовой системе Российской Федерации. Для устранения данного противоречия считаем необходимым внести изменения в Закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», а также в законы о конституционных (уставных) судах субъектов Федерации. В них следует закрепить, что решения Конституционного Суда Российской Федерации, конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по наиболее важным вопросам и высказанные в них правовые позиции представляют собой нормы права, принятые в ходе осуществления конституционного правосудия, имеющие особую правовую форму, направленные на регулирование общественных отношений. Решения органов конституционной юстиции и правовые позиции обеспечиваются принудительной силой государства, создают, изменяют и прекращают действие правовых норм. Им присущи: нормативно-интерпретационный характер, обобщенность и обязательность для неопределенного круга лиц.

Необходимо принять Закон РФ о нормативных правовых актах, где актам Конституционного Суда РФ, постановлениям пленумов Верховного Суда РФ придать силу нормативного правового акта.

Таким образом, признать решения конституционных (уставных) судов по наиболее важным вопросам о толковании конституций (уставов), о признании нормативных актов или их частей соответствующими или не соответствующими конституциям (уставам), по результатам рассмотрения споров о компетенции между органами государственной власти в качестве норм права.

При этом в законе необходимо определить, что не все решения органов конституционной юстиции являются нормативными актами. По общему правилу решения конституционных (уставных) судов и содержащиеся в них правовые позиции уточняют содержание проверяемых нормативных актов, преодолевают коллизии между нормами права, выявляют системные связи между ними, существенно воздействуя на правовое регулирование.

3. Конституционному Суду РФ следует предоставить право пересматривать решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ в

кассационном порядке. Для этого необходимо внести изменения в Федеральный конституционный закон "О судебной системе в РФ" и Федеральный конституционный закон "О Конституционном Суде РФ". Гражданам в субъектах Российской Федерации необходимо предоставить право обжаловать решения конституционных (уставных) судов в Конституционном Суде Российской Федерации, в том случае, если выявленный региональным органом конституционного контроля "смысл рассмотренного им акта" не соответствует Конституции или если конституционный (уставной) суд вмешался в компетенцию, относящуюся к ведению органов государственной власти РФ, совместному ведению или ведению субъекта РФ.

4. Конституционному Суду РФ, как и конституционным (уставным) судам субъектов РФ, следует предоставить право проводить предварительный конституционный контроль. В случаях, не терпящих отлагательств, органы конституцион-

ной юстиции должны иметь право приостановить вступление в силу закона.

5. Для обеспечения исполнения решений конституционных (уставных) судов, прежде всего, необходимо будет внести изменения КоАП и в региональное законодательство, предусмотрев механизм административно-правовой ответственности за неисполнение, ненадлежащее исполнение или воспрепятствование исполнению решения конституционного (уставного) суда.

Данная статья подготовлена в рамках участия в Международном конкурсе РГНФ – Белорусского республиканского фонда фундаментальных исследований (БРФФИ) проектов российских и белорусских молодых ученых 2014 при финансовой поддержке Российского гуманитарного научного фонда (проект № 14-23-23001). Особую благодарность за активное содействие в подготовке статьи выражаю работникам Конституционного суда Республики Марий Эл.

Библиография:

1. Александрова М.А. Пути разрешения проблемы неисполнения актов Конституционного Суда РФ // Российский судья.-№11, 2014.-С. 35-39.
2. Бурмистров А.С. Юридическая сила и механизм реализации решений конституционных (уставных) судов в России // Государственная власть и местное самоуправление.-2011.-N 4.-С. 10-14.
3. Витрук Н.В. Форум: Исполнение решений конституционных судов // Конституционное право: Восточноевропейское обозрение.-М., 2002.-N 3 (40).-С. 41.
4. Гаджиев Г.А. Методологические проблемы "прецедентной революции" в России // Журнал конституционного правосудия. 2013. N 4. С. 7-8.
5. Гаврюсов Ю.В. Проблема исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации: Материалы Всерос. совещания, Москва, 22 марта 2001 г. / Под ред. М.А. Митюкова, С.В. Кабышева, В.К. Бобровой, С.Е. Андреева.-М.: Формула права, 2001.-С. 226-227.
6. Гусейнова Д.Г.-Р., Пирбудагова Д.Ш. К проблеме исполнения решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление.-2007.-N 9.
7. Зорькин В.Д. Конституционная юстиция стран новой демократии в условиях современных вызовов. / В.Д. Зорькин. // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства (выпуск V). Казань, 2010.-С. 21-23.
8. Кокотов А.Н. Исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал российского права.-2013.-N 5.-С. 90-101.
9. Кряжков В.А. Конституционная культура в зеркале правосудия Конституционного Суда Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия.-2008.-N 3.-С. 8.
10. Лазарев Л. Статья: Исполнение решений Конституционного Суда РФ // Российская юстиция.-N 9.-2002. – С. 19.
11. Мокосеева М.А. // Причины неисполнения решений региональных органов конституционного контроля. Бизнес в законе. № 5. С. 115-118.
12. Овсепян Ж.И. О взаимодействии органов государственной власти РФ в сфере исполнения решений, принимаемых Конституционным Судом Российской Федерации и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации // Проблемы исполнения федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. Материалы Всероссийского совещания (Москва, 22 марта 2001 г.) / Под ред. М.А. Митюкова, С.В. Кабышева, В.К. Бобровой и С.Е. Андреева.-М., 2001.-С. 149-158.

References (transliterated):

1. Aleksandrova M.A. Puti razresheniya problemy neispolneniya aktov Konstitutsionnogo Suda RF // Rossiiskii sud'ya.-№11, 2014.-S. 35-39.
2. Burmistrov A.S. Yuridicheskaya sila i mekhanizm realizatsii reshenii konstitutsionnykh (ustavnykh) sudov v Rossii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie.-2011.-N 4.-S. 10-14.
3. Vitruk N.V. Forum: Ispolnenie reshenii konstitutsionnykh sudov // Konstitutsionnoe pravo: Vostochnoevropeiskoe obozrenie.-M., 2002.-N 3 (40).-S. 41.
4. Gadzhiev G.A. Metodologicheskie problemy "pretsedentnoi revolyutsii" v Rossii // Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya. 2013. N 4. S. 7-8.
5. Gavryusov Yu.V. Problema ispolneniya reshenii Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii i konstitutsionnykh (ustavnykh) sudov sub"ektov Rossiiskoi Federatsii // Problemy ispolneniya federal'nymi organami gosudarstvennoi vlasti i organami gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii reshenii Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii i konstitutsionnykh (ustavnykh) sudov sub"ektov Rossiiskoi Federatsii: Materialy Vseros. soveshchaniya, Moskva, 22 marta 2001 g. / Pod red. M.A. Mityukova, C.B. Kabysheva, V.K. Bobrovoi, S.E. Andreeva.-M.: Formula prava, 2001.-S. 226-227.
6. Guseinova D.G.-R., Pirbudagova D.Sh. K probleme ispolneniya reshenii konstitutsionnykh (ustavnykh) sudov sub"ektov Rossiiskoi Federatsii // Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie.-2007.-N 9.
7. Zor'kin V.D. Konstitutsionnaya yustitsiya stran novoi demokratii v usloviyakh sovremennykh vyzovov. / V.D. Zor'kin. // Aktual'nye problemy teorii i praktiki konstitutsionnogo sudoproizvodstva (vypusk V). Kazan', 2010.-S. 21-23.
8. Kokotov A.N. Ispolnenie reshenii Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii // Zhurnal rossiiskogo prava.-2013.-N 5.-S. 90-101.
9. Kryazhkov V.A. Konstitutsionnaya kul'tura v zerkale pravosudiya Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii // Zhurnal konstitutsionnogo pravosudiya.-2008.-N 3.-S. 8.
10. Lazarev L. Stat'ya: Ispolnenie reshenii Konstitutsionnogo Suda RF // Rossiiskaya yustitsiya.-N 9.-2002. – S. 19.
11. Mokoseeva M.A. // Prichiny neispolneniya reshenii regional'nykh organov konstitutsionnogo kontrolya. Biznes v zakone. № 5. S. 115-118.
12. Ovsepyan Zh.I. O vzaimodeistvii organov gosudarstvennoi vlasti RF v sfere ispolneniya reshenii, prinimaemykh Konstitutsionnym Sudom Rossiiskoi Federatsii i konstitutsionnymi (ustavnymi) sudami sub"ektov Rossiiskoi Federatsii // Problemy ispolneniya federal'nymi organami gosudarstvennoi vlasti i organami gosudarstvennoi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii reshenii Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii i konstitutsionnykh (ustavnykh) sudov sub"ektov Rossiiskoi Federatsii. Materialy Vserossiiskogo soveshchaniya (Moskva, 22 marta 2001 g.) / Pod red. M.A. Mityukova, S.V. Kabysheva, V.K. Bobrovoi i S.E. Andreeva.-M., 2001.-S. 149-158.