



Проблема неисполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации

Виктория Романовна Борисова, Дальневосточный федеральный университет (Владивосток, Российская Федерация)
студентка, e-mail: borisova.vr@students.dvfu.ru.

Аннотация

В статье автор анализирует проблему неисполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации (далее — Конституционный Суд РФ). Подчеркивается, что это обстоятельство подрывает верховенство Конституции РФ. Автор приводит конкретный пример, когда в интересах заявителей вынесено постановление Конституционного Суда РФ, однако соответствующий федеральный закон не был принят в установленном законом порядке. Предлагаются варианты решения данной проблемы. Обосновывается необходимость допущения судами Российской Федерации возможности обжалования бездействия Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации по правилам гл. 22 Кодекса административного судопроизводства. Автор критикует позицию Верховного Суда Российской Федерации о невозможности таких действий в случае, если принятие или изменение федерального закона стало предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ. Делается вывод о том, что такая позиция нарушает конституционный принцип разделения властей.

Ключевые слова: конституционное правосудие, законодательный процесс, исполнение решений Конституционного Суда РФ; органы прокуратуры; Кодекс административного судопроизводства; компетенция Государственной Думы.

The Problem of Non-Execution of Decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation

Viktoriya R. Borisova, Far Eastern Federal University (Vladivostok, Russian Federation)
student; e-mail: borisova.vr@students.dvfu.ru.

Abstract

In the article the author analyzes the problem of non-execution of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation. It is emphasized that this circumstance undermines the supremacy of the Constitution of the Russian Federation. The author gives a specific example, when a decision of the Constitutional Court of the Russian Federation was issued in the interests of the applicants, however, the corresponding federal law was not adopted in the manner prescribed by law. Solutions to this problem are proposed. The necessity of allowing the courts of the Russian Federation to allow the possibility of appealing against the inaction of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation according to the rules of Chapter 22 of the Code of Administrative Procedure is substantiated. The author criticizes the position of the Supreme Court of the Russian Federation on the impossibility of such actions if the adoption or amendment of a federal law has become the subject of consideration by the Constitutional Court of the Russian Federation. It is concluded that such a position violates the constitutional principle of separation of powers.

Keywords: constitutional justice; legislative process, execution of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, prosecution authorities, Code of Administrative Procedure, competence of the State Duma.

Федеральные законы в Российской Федерации принимаются Государственной Думой. Они регулируют наиболее значимые экономические, политические, организационные, а также иные отношения¹. Следовательно,

¹ Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: [сайт]. URL: <http://council.gov.ru/services/reference/9550/> (дата обращения: 03.08.2022).

процесс их подготовки и принятия является довольно продолжительным. Законодателю необходимо оценить множество факторов, чтобы правовое регулирование оказалось разумным и отвечающим потребностям, идеалам и ценностям общества.

Однако необходимо учесть и то, что закон должен урегулировать общественные отношения своевременно. Особенно это актуально, когда закон направлен на обеспечение прав человека. Согласно Конституции РФ в Российской Федерации, как в демократическом государстве, человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Так, законодателю надлежит не допускать волокиты, в разумные сроки вносить правки в законопроект, чтобы государство исполняло свою конституционную обязанность по признанию, соблюдению и защите прав человека и гражданина.

Особенно остро стоит вопрос в тех случаях, когда Конституционный Суд обязывает федерального законодателя внести изменения в правовое регулирование в связи с нарушением, ущемлением конституционных прав человека и гражданина действующим законом.

Существующая практика показывает, что порой Государственная Дума РФ не принимает необходимые законы в разумные сроки. Проиллюстрировать такую ситуацию позволяет дело «детей ГУЛАГа» о праве на возвращение домой.

Так, еще в 2019 г. по жалобам гражданок А. Л. Мейсснер, Е. С. Михайловой и Е. Б. Шашневой Конституционный Суд РФ рассматривал соответствие отдельных положений Закона РФ «О реабилитации жертв политических репрессий» и Закона города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» Конституции РФ. Вышеназванным законом РФ предусмотрено право реабилитированных лиц, членов их семей, других родственников, совместно проживавших с репрессированными до применения к ним репрессий, их детей, родившихся в ссылке, высылке, на спецпоселении на возвращение для проживания в те местности и населенные пункты, где они проживали до применения к ним репрессий, если они утратили жилые помещения в связи с репрессиями². Однако в современном правовом регулировании на федеральном уровне отсутствует механизм реализации этого права, поскольку данный механизм предусмотрен законодательством субъектов РФ. Это еще больше усложняет ситуацию. Так, «дети ГУЛАГа» фактически не имеют возможности вернуться домой из-за особых цензов, установленных на региональном уровне (например, признание лица малоимущим в установленном законом порядке³), для реализации права, предусмотренного Законом «О реабилитации жертв политических репрессий».

Как указал в Постановлении Конституционный Суд, в сфере восстановления прав жертв политических репрессий требуется установление такого правового регулирования, которое гарантировало бы им стабильность их официально признанного правового статуса как участников соответствующих конституционно-правовых отношений, и что приобретенные в силу этого статуса права будут уважаться государством и будут реализованы⁴. Так, необходимо установить пределы усмотрения региональных властей по вопросу восстановления прав реабилитированных лиц в федеральном законе. Один из законопроектов был внесен Правительством РФ в Государственную Думу в 2020 г. Однако принят он не был. По информации издательства REGNUM Председатель Государственной Думы Вячеслав Володин в октябре 2021 г. поднял вопрос о необходимости подготовки названного законопроекта ко второму чтению⁵. По информации Системы обеспечения законодательной деятельности ГАС «Законотворчество» на июль 2022 г., второе чтение законопроекта так и не состоялось⁶. Следовательно, права граждан остаются нереализованными, что является нарушением со стороны государства в лице его органов.

Как показывает практика, Правительство РФ в целом оперативно реагирует на принятые Конституционным Судом решения, однако случаи длительного прохождения законопроектов в Государственной Думе встречаются довольно часто⁷. Тогда у заинтересованных лиц практически не остается возможностей для реализации прав и законных интересов.

² О реабилитации жертв политических репрессий: закон Российской Федерации от 18.10.1991 № 1761-1 (ред. от 06.12.2021). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

³ Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения: закон города Москвы от 14.06.2006 № 29 (ред. от 20.02.2019). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁴ По делу о проверке конституционности положений ст. 13 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий», п. 3 и 5 ст. 7, п. 1 ч. 1 и ч. 2 ст. 8 Закона города Москвы «Об обеспечении права жителей города Москвы на жилые помещения» в связи с жалобами граждан А. Л. Мейсснер, Е. С. Михайловой и Е. Б. Шашевой: постановление Конституционного Суда РФ от 10 декабря 2019 г. № 39-П. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁵ В Госдуме ищут решение проблемы с жильем для детей репрессированных. ИА REGNUM, 1999–2022. URL: <https://regnum.ru/news/polit/3409256.html> (дата обращения: 22.07.2022).

⁶ Законопроект № 988493-7. Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество», 2022. URL: https://sozd.duma.gov.ru/bill/988493-7#bh_histras (дата обращения: 22.07.2022).

⁷ Об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства, в 2020 году: информационно-аналитический отчет об исполнении решений КС РФ в 2020 году (подготовлен Секретариатом Конституционного Суда Российской Федерации в соответствии с п. 2 § 67 Регламента Конституционного Суда Российской Федерации). Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Представляется, что можно было бы оспорить бездействие государственного органа, коим и является Федеральное Собрание Российской Федерации, по правилам гл. 22 Кодекса административного судопроизводства, что уже и предпринималось некоторыми лицами. Однако в таком случае суд исходит из того, что предмет административного искового заявления, а именно принятие Государственной Думой законопроекта, составляет «исключительную компетенцию органов законодательной власти, и суды, в том числе и Верховный Суд Российской Федерации, по правилам административного судопроизводства не вправе возлагать на них обязанность по осуществлению нормативного правового регулирования»⁸. В целом с данным суждением можно было бы согласиться, но законотворчество, необходимое для исполнения решения Конституционного Суда РФ, существенно отличается от обычного законотворчества. Так, органом, осуществляющим конституционный контроль, уже были выявлены дефекты в действующем правовом регулировании. Они препятствуют реализации Конституции РФ, тем самым подрывая ее верховенство и нарушая вытекающие из ее положений права и свободы человека и гражданина. В возможности воздействовать на законодательный орган власти через судебную систему на практике реализуется конституционный принцип разделения властей, что является важнейшим условием существования правового государства. Таким образом, вопросы принятия Государственной Думой федеральных законов, внесения в них изменений и дополнений не относятся к ее исключительной компетенции как органа законодательной власти в тех случаях, когда они являются предметом постановления Конституционного Суда РФ, содержащего обязательные предписания в адрес федерального законодателя⁹.

Это вытекает и из ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации». Ст. 6 названного закона предусмотрено, что решения Конституционного Суда обязательны на всей территории Российской Федерации для всех предстательных, исполнительных и судебных органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. Если Государственная Дума фактически не вносит изменения в нормативное регулирование, которые обязал ее принять Конституционный Суд, то решение органа конституционного контроля не реализуется. Соответственно, нарушается и вышеназванная норма.

Исходя из Конституции РФ, каждый имеет право на судебную защиту своих прав и свобод. Если решение Конституционного Суда законодательным органом власти фактически не исполняется, то права продолжают нарушаться, а на этой почве возникает основание для судебной защиты. Более того, ст. 46 Конституции РФ, как и глава 22 КАС РФ, не содержит особого указания на то, что нельзя обжаловать бездействие законодательных органов государственной власти в суде.

Следовательно, необходимо допустить возможность обжалования непринятия законов, невнесения в них изменений и дополнений Государственной Думой по правилам гл. 22 КАС в том случае, если эти федеральные законы являются предметом постановления Конституционного Суда РФ. Это необходимо для реального обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Стоит учесть и специфику исполнения решений Конституционного Суда РФ. Она состоит в том, что их исполнение возлагается на иные органы государственной власти. Как красноречиво отметил Д. Барри, конституционные суды не могут вводить в силу собственные решения, ведь они не имеют «ни оружия, ни солдат»¹⁰. Другими словами, у Конституционного Суда нет соответствующих средств и полномочий. Он может только контролировать исполнение собственных решений.

Учеными предлагается и иной способ устранения препятствий к исполнению решений Конституционного Суда. Так, В. Б. Евдокимов предлагает для обеспечения исполнения решений Конституционного Суда допустить принятие органами прокуратуры актов прокурорского надзора: внесение представлений об устранении нарушений закона; направление в суды заявлений о признании незаконным бездействия органов государственной власти при неисполнении решений Конституционного Суда РФ¹¹. Данный подход заслуживает внимания, однако в таком случае актуальной остается позиция Верховного Суда РФ о том, что нельзя оспаривать бездействие органов законодательной власти, тем самым вмешиваясь в их «исключительную компетенцию».

Встречается мнение о том, что акты судебных органов конституционной юрисдикции игнорируются, потому что отсутствует как таковой механизм конституционной ответственности, приводимый в действие в результате невыполнения на необходимом уровне решения Конституционного Суда РФ¹². Но установить такие меры в отношении федеральных органов государственной власти не представляется возможным ввиду их особого статуса и отсутствия соответствующих положений в Конституции РФ.

⁸ Определение Верховного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2021 года по делу № АКПИ21-938. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

⁹ Надзорная жалоба на определение судьи Верховного Суда Российской Федерации от 1 ноября 2021 г. об отказе в принятии коллективного административного искового заявления по делу № АКПИ21-938 [Электронный ресурс]. URL: https://backhome.memo.ru/app/uploads/Надзорная-жалоба_14-02-2022.pdf (дата обращения: 24.09.2023).

¹⁰ Барри Д. Конституционный Суд России глазами американского юриста / Д. Барри // Государство и право, 1993. № 12. С. 79–90.

¹¹ Евдокимов В. Б. Об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

¹² Балаян Э. Ю. Исполнение решений Конституционного Суда по жалобам на нарушения конституционных прав и свобод граждан / Э. Ю. Балаян, С. С. Сычев. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».

Также в научной литературе акцентируется внимание на том, что важное место в механизме исполнения решений Конституционного Суда РФ должен занимать Президент РФ¹³. С этим следует согласиться, ведь именно он является гарантом Конституции РФ, прав и свобод человека и гражданина. Таким образом, именно ему должны отводиться организационные полномочия в процессе исполнения, которые Президент РФ должен реализовать при недостаточной эффективности обычного исполнительного механизма.

Своевременное исполнение решения Конституционного Суда РФ — важнейший инструмент обеспечения прав и свобод человека и гражданина, верховенства Конституции РФ в условиях демократического правового государства. Важно, чтобы субъекты, в интересах и по жалобе которых было принято постановление Конституционного Суда, имели возможность в дальнейшем в судебном порядке настаивать на его исполнении органами государственной власти, в том числе и Федеральным Собранием РФ, в порядке главы 22 КАС РФ. Ошибочно в таком случае называть законодательный процесс «исключительной компетенцией Государственной Думы» со ссылкой на принцип разделения властей. Ведь, помимо прочего, этот принцип направлен на ограничение усмотрения и злоупотребления полномочиями одной из ветвей власти, что и могут обеспечить суды РФ в отношении законодательных органов власти.

Литература

1. *Балаян Э. Ю.* Исполнение решений Конституционного Суда по жалобам на нарушения конституционных прав и свобод граждан. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
2. *Барри Д.* Конституционный Суд России глазами американского юриста. Государство и право, 1993. № 12. С. 79–90.
3. *Евдокимов В. Б.* Об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации. Доступ из СПС «КонсультантПлюс».
4. *Плеханова Л. Н.* Президент Российской Федерации в системе органов правовой охраны Конституции Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2004.

References

1. Balayan, E. Yu. Execution of decisions of the Constitutional Court on complaints about violations of constitutional rights and freedoms of citizens [Ispolnenie reshenij Konstitucionnogo Suda po zhalobam na narusheniya konstitucionnyh prav i svobod grazhdan]. Access from RLS "ConsultantPlus".
2. Barry, D. The Constitutional Court of Russia through the eyes of an American lawyer [Konstitucionnyj Sud Rossii glazami amerikanskogo jurist]. State and Law [Gosudarstvo i pravo]. 1993. No. 12. Pp. 79–90.
3. Evdokimov, V. B. On the execution of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation [Ob ispolnenii reshenij Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii]. Access from RLS "ConsultantPlus".
4. Plekhanova L. N. President of the Russian Federation in the system of bodies of legal protection of the Constitution of the Russian Federation: A PhD Thesis in Law [Prezident Rossijskoj Federacii v sisteme organov pravovoj ohrany Konstitucii Rossijskoj Federacii: Avtoref. dis. ... kand. jurid. Nauk]. Tomsk, 2004.

¹³ *Плеханова Л. Н.* Президент Российской Федерации в системе органов правовой охраны Конституции Российской Федерации: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Томск, 2004.