На правах рукописи

БАЙРАМОВ СЕРГЕЙ ВАДИМОВИЧ

ИСПОЛНЕНИЕ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ФОРМА РЕАЛИЗАЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВА

Специальность 12.00.02 – Конституционное право; муниципальное право

АВТОРЕФЕРАТ
диссертации на соискание ученой степени кандидата юридических наук

Москва - 2012

Работа выполнена в Федеральном бюджетном учреждении «Государственный научно-исследовательский институт системного анализа счетной палаты российской федерации» (НИИ СП)

Научный руководитель:

Шахрай Сергей Михайлович
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации

Официальные оппоненты:

Эбзеев Борис Сафарович
доктор юридических наук, профессор,
член Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации.

Кабышев Сергей Владимирович
кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московской государственной юридической академии имени О.Е. Кутафина

Ведущая организация:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования
«Воронежский государственный университет»

Защита диссертации состоится «18» декабря 2012 года в 14.00 часов на заседании Диссертационного совета Д 144.001.02 при Государственном научно-исследовательском институте системного анализа Счетной палаты Российской Федерации по адресу: 119991 г.Москва, ул.Зубовская, д.2, зал заседаний Диссертационного совета.

С диссертацией можно ознакомиться в научной библиотеке Государственного научно-исследовательского института системного анализа Счетной палаты Российской Федерации.

Автореферат разослан 17 ноября 2012 года.

Ученый секретарь
диссертационного совета,
кандидат юридических наук А.А. Васильев

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы диссертационного исследования. Создание Конституционного Суда Российской Федерации существенно укрепило механизм защиты конституционного строя, конституционной законности, прав и свобод человека и гражданина. Во многом это обусловлено наличием гарантии неукоснительного исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Реализация решений Конституционного Суда Российской Федерации в форме исполнения является весьма обсуждаемой проблематикой, как в научных кругах, так и среди практиков. Такой интерес вызван, прежде всего, той важностью, которую имеют решения Конституционного Суда Российской Федерации для поддержания конституционной законности в стране. Сам Конституционный Суд Российской Федерации в процессе вынесения решения зачастую использует собственные ранее сформулированные правовые позиции.

Кроме того, актуальной является проблема эффективности реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации в форме исполнения. Часто эти решения не исполняются, либо исполняются ненадлежащим образом. Так, за 2011 год Конституционным Судом Российской Федерации (далее – Конституционный Суд) принято 30 постановлений. Из них 21 постановление, и, кроме того, 2 определения, требуют осуществления дополнительного правового регулирования на основании содержащихся в резолютивной части данных решений прямых предписаний в адрес законодателя. При этом в 2011 году было реализовано 15 решений Конституционного Суда, в том числе - 13 постановлений. Кроме того, отмечается увеличение числа обращений с жалобами на неисполнение решений Конституционного Суда. По состоянию на 30 декабря 2011 года в Конституционный Суд поступило 418 таких обращений (для сравнения: за 2010 год – 374 обращения)[1].

Неисполнение судебных актов проблема всей правовой системы России, поскольку такое неисполнение подрывает доверие к суду, обесценивает

[1] Информационно-аналитический отчет об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации в 2011 году. // http://www.ksrf.ru

значимость судебной власти. Ежегодно Европейский Суд по правам человека выносит Постановления о нарушении Российской Федерацией ст. 6 Европейской Конвенции о защите прав человека и основных свобод, полагая, что неисполнение судебных актов является нарушением права на справедливый суд. Большое количество жалоб в Европейский Суд по правам человека вызвано неисполнением судебных решений исполнительной властью. Неисполнение актов Конституционного Суда Российской Федерации представляет большую угрозу конституционной законности, поскольку такое неисполнение умаляет значение Конституции Российской Федерации.

Необходимость дальнейшей разработки актуальной как в теоретическом, так и в практическом плане проблемы осуществления решений Конституционного Суда Российской Федерации в форме их исполнения, разрешение которой значительно повлияет на реализацию одного из важнейших государственных приоритетов – обеспечение конституционной законности, и предопределило выбор темы диссертационного исследования.

Степень научной разработанности проблемы. Проблемам конституционного судопроизводства уделялось повышенное внимание и посвящено значительное число научных исследований в области конституционного права. Это работы С.А. Авакьяна, М.В. Баглая, А.А. Белкина, В.К. Бобровой, Н.А. Богдановой, Н.С. Бондаря, Н.В. Витрука, Г.А. Гаджиева, В.В. Гошуляка, Т.Д. Зражевской, Е.И. Козловой, В.А. Кряжкова, О.Е. Кутафина, Л.В. Лазарева, В.О. Лучина, М.А. Митюкова, Т.Г. Морщаковой, С.Э. Несмеяновой, М.С. Саликова, В.Е. Чиркина, Т.Я. Хабриевой, С.М.Шахрая, Ю.Л. Шульженко, Б.С. Эбзеева и других ученых.

Существенный вклад в формирование научно-исследовательского направления исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и иных органов конституционного контроля внесли монографические исследования С.Э. Несмеяновой, Ю.Л. Шульженко, Н.В. Витрука, В.А. Кряжкова, Л.В. Лазарева, М.С. Саликова.

В некоторых диссертационных работах раскрывается проблема, связанная с механизмом реализации решений Конституционного Суда Российской

Федерации (Е.А. Климович и др.). Ряд работ посвящен исполнению решений конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации (И.С. Бастен, А.А Гилетин и др.).

Несмотря на определенную научную разработанность, исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации как форма реализации конституционного права требует дальнейшего комплексного исследования.

Целями исследования являются анализ опыта реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации в форме исполнения, систематизация накопленных знаний о данном институте, выработка предложений по совершенствованию исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации как формы реализации конституционного права, а также выявление характерных черт и закономерностей развития данного конституционно-правового института.

Для достижения данной цели в диссертации поставлены следующие **задачи:**

проанализировать правовую природу решений Конституционного Суда Российской Федерации;

охарактеризовать такие основополагающие свойства решений Конституционного Суда Российской Федерации, как обязательность и окончательность;

показать использование международно-правового опыта в решениях Конституционного Суда Российской федерации;

определить критерии эффективности реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации в форме исполнения;

проанализировать существующий механизм конституционно-правовой ответственности за неисполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации;

разработать научно-практические рекомендации по совершенствованию механизма реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации в форме исполнения.

Объектом диссертационного исследования выступают конституционно-правовые отношения, регулирующие механизм реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации, доктринальные источники, раскрывающие природу и характер решений КС РФ, нормы конституционного права о КС РФ и его решениях, конституционно-правовых инструментах исполнения решений Суда, организационной деятельности органов, обеспечивающих реализацию таких решений.

Предметом исследования является теоретико-правовое обоснование и организационные механизмы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации в форме исполнения.

Теоретическую основу диссертации составили работы преимущественно отечественных ученых в области конституционного и муниципального права, истории государства и права, гражданского и международного права. В частности, стоит упомянуть труды таких специалистов: Алексеева С.С., Баглая М.В., Бахраха Д.Н., Белкина А.А., Брагинского М.И., Баранова В.М., Васильева А.В., Венгерова А.Б., Витрука Н.В., Гаджиева Г.А., Дмитриева Ю.А., Ершова В.В., Ескиной Л.Б., Зиновьева А.В., Зорькина В.Д., Иоффе О.С., Кряжкова В.А., Кудрявцева В.Н., Кутафина О.Е., Лазарева В.В., Лившица Р.З., Лучина В.О., Мальцева Г.В., Митюкова М.А., Недбайло П.Е., Овсепян Ж.И., Пиголкина А.С., Стрекозова В.Г., Страшуна Б.А., Тихомирова Ю.А., Туманова В.А., Хабриевой Т.Я., Халфиной Р.О., Чепурновой Н.М., Черданцева А.К., Чиркина В.Е., Шахрая С.М., Шульженко Ю.А., Эбзеева Б.С., Юдина Ю.А. и др.

Теоретические выводы и практические предложения автора основаны на результатах критического анализа существующих доктрин и учений, рассматривающих теоретико-правовые и организационные аспекты исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации как формы реализации конституционного права.

Нормативную основу диссертационного исследования составляет Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, решения Конституционного Суда Российской Федерации, указы Президента Российской Федерации, договоры и соглашения между

федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Федерации, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, а также решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

В контексте исследуемой проблемы проанализированы конституции и иные правовые акты ряда зарубежных стран.

Методологическая основа диссертации. В ходе исследования института исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации использовались системный, диалектического развития, анализа, синтеза, восхождения от абстрактного к конкретному и наоборот, моделирования, а также специальные методы, такие как сравнительно-правовой, формально-юридический, социологический, структурно-функциональный, статистический, теоретико-прогностический методы.

В частности, формально-юридический метод применялся при исследовании проблематики организационно-правового обеспечения исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации; сравнительно-правовой метод – при рассмотрении института исполнения решения иными органами государственной власти; теоретико-прогностический метод и метод моделирования – в ходе подготовки рекомендаций по совершенствованию рассматриваемого института и перспектив его дальнейшего развития.

Автор опирался на принципы единства исторического и логического, абстрактного и конкретного, общего и особенного, а также правовые аксиомы и принципы, вытекающие из естественного права.

Эмпирической базой исследования послужили материалы правотворческой, правоприменительной и правоинтепретационной практики, а также результаты социологических исследований, публикации в периодической печати и других источниках.

Научная новизна диссертации состоит в том, что она является одним из первых в Российской Федерации комплексных исследований теоретико-правовых и организационных аспектов исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации как формы реализации конституционного права.

Предлагаемый материал рассматривается с точки зрения позитивного права. В работе проведено исследование современных научных подходов, как в общетеоретическом плане, так и применительно к практической деятельности Конституционного Суда Российской Федерации в части реализации его решений в форме исполнения, что отличает выводы и разработки автора от предыдущих исследований в данной области.

На основе анализа российской и зарубежной практики деятельности конституционных судов, а также действующего законодательства Российской Федерации, в диссертации дается авторское определение термина «решения Конституционного Суда», обосновывается характер решений конституционного суда как источников права.

В рамках теории конституционного судопроизводства предлагается двоякое (процессуальное и материальное) рассмотрение содержания категории «исполнение решений конституционного суда».

Автор разработал научно-практические рекомендации по совершенствованию исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации как формы реализации конституционного права.

Научная новизна диссертации раскрывается, в том числе, в положениях, выносимых на защиту.

Основные положения, выносимые на защиту.

1.В конституционно-правовой науке исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации рассматривается как процесс претворения в жизнь правовых установлений. Однако в общеправовой науке существует более широкое понятие, характеризующее этот процесс, - реализация права. При этом исполнение является одной из форм реализации права. Рассмотрение исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации как формы реализации права предполагает нормативный характер самих решений, так как реализация права – это осуществление правовых предписаний, закрепленных в источниках права.

Исходя из проведенного анализа правовой природы и основных характеристик решений Конституционного Суда Российской Федерации, автор

определяет решение Конституционного Суда как акт официального выражения властного веления, реализующий предоставленные ему как судебному органу конституционного контроля полномочия.

2.Помимо процессуального понимания (исполнение как элемент логической последовательности), автор выделяет материальное понимание (исполнение как способ осуществления деяния) исполнения решения Конституционного Суда Российской Федерации.

Если процессуальное понимание исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации раскрывает динамическую характеристику конституционного процесса, то материальное понимание позволяет уяснить место и значение решений конституционного суда в системе источников конституционного права, показать специфику претворения в жизнь нормативных установлений Конституционного Суда Российской Федерации и их результативность.

В рамках материального понимания исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации – это форма реализации конституционного права, выраженная в неукоснительном выполнении обязывающих предписаний, указанных в решениях Конституционного Суда Российской Федерации нормативного характера.

3. В своей деятельности Конституционный Суд основывается на международных стандартах прав и свобод человека, признанных высшей ценностью, гарантированных Конституцией Российской Федерации, в том числе, в соответствии с общепризнанными принципами и нормами международного права (ст.15, ч. 4 Конституции РФ) с учетом приоритета положений международных договоров Российской Федерации (ст. 17, ч. 1 Конституции РФ).

Соотношение деятельности Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека в сфере вынесения и исполнения судебных решений содействует интеграции международных норм в российскую правовую систему, в практику правотворчества и правоприменения, что устраняет серьезные противоречия между нормативным регулированием и

конституционной характеристикой Российской Федерации в качестве правового государства.

4. Анализ практики конституционного судопроизводства выявил ряд процессуальных ситуаций, при которых, с одной стороны, отсутствуют предусмотренные Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» основания для принятия обращения к публичному производству (с проведением слушания дела), но в то же время нет и оснований для отказа в принятии обращения к рассмотрению.

Решением данной проблемы автор видит дополнение в ст. 41. «Предварительное изучение обращения судьями Конституционного Суда Российской Федерации» ФКЗ «О Конституционном Суде», закрепляющее компенсаторный механизм создания специальной экспертной комиссии из числа судей Конституционного Суда для принятия решения о рассмотрении или об отказе в принятии конкретного обращения по существу.

5. Качество исполнения решений, в числе прочих условий, зависит от степени информированности участников единого правового пространства о принимаемых решениях. Представляется, что в данном контексте целесообразно повысить эффективность механизма информирования правоприменителей о вступлении в силу решений Конституционного Суда. Создание специализированной платформы в сети Интернет окажет содействие в доступе правотворца и правоприменителя к принятым решением. При этом Конституционный Суд Российской Федерации выполняет функцию своевременного размещения информации о принятых решениях, а участниками платформы являются все заинтересованные стороны.

6. Анализ причин возможного неисполнения решений Конституционного Суда показал необходимость постоянного мониторинга эффективности исполнения решений. С целью повышения качества исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, а также в развитие положений Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О

мониторинге правоприменения в Российской Федерации»[1], автор предлагает механизм мониторинга эффективности исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, который позволит контролировать динамику исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и своевременно принимать меры оптимизации по исполнению решений.

7. В виду доктринальной неопределенности в понимании сущности конституционного деликта, которая обусловлена тем, что конституционное законодательство не закрепляет понятие «основания конституционно-правовой ответственности», автор предлагает решение обозначенной проблемы посредством нормативной правовой регламентации в качестве основания конституционно-правовой ответственности деяния субъекта конституционных правоотношений, совершение которого прямо не запрещено конституционно-правовыми нормами, но совершение которого противоречит общим принципам и смыслу Основного закона, не соответствует «букве и духу» Конституции и может выражаться в неисполнении или не ненадлежащем исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Теоретическая и практическая значимость результатов работы.

Диссертация восполняет существующий в науке конституционного права пробел: проведено комплексное исследование правового и организационного механизма исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации именно как формы реализации права. В процессе диссертационного исследования предложены пути совершенствования данного механизма.

Полученные выводы могут содействовать решению некоторых доктринальных проблем в науке и вопросы законодательства. Отдельные положения могут быть использованы для корректировки действующих федеральных конституционных законов, федеральных законов, иных нормативных актов. Положения диссертации могут содействовать выработке мер по повышению эффективности деятельности органов государственной власти.

---

[1] Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» / Собрание законодательства РФ, 23.05.2011, № 21, ст. 2930.

Основные выводы и предложения, сформулированные в диссертации, могут быть использованы в практической деятельности органов специализированного конституционного контроля в России.

Материалы диссертации могут быть использованы в научно-педагогической деятельности в рамках дисциплин «Конституционное право России», «Конституционное право зарубежных стран», «Конституционное правосудие», а также в специальных курсах, связанных с государственно-правовой тематикой.

Апробация результатов исследования.

Выводы и положения диссертационного исследования нашли отражение в докладах на российских и международных научно – практических конференциях: III Международная научно-практическая конференция «Законность и правопорядок в современном обществе» (25 декабря 2010 г., г. Москва), II Всероссийская научно-практическая конференция «Правовая Россия: теория и практика» (1 мая 2011 г., г. Москва).

Результаты диссертационного исследования внедрены и используются в учебном процессе Государственного научно – исследовательского института системного анализа Счетной палаты Российской Федерации. Достижения, полученные в ходе исследования используются в практической деятельности Комиссии по совершенствованию правосудия и Комиссии по общественной оценке качества высшего юридического образования Ассоциации юристов России.

Основные положения диссертации нашли отражение в опубликованных научных статьях автора.

Структура работы. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и списка использованной литературы.

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Во **Введении** обосновывается актуальность избранной темы, раскрывается степень ее научной разработанности, определяются объект, предмет, цель и задачи исследования, формулируются основные положения, выносимые на защиту, указывается методологическая основа, раскрываются научная новизна, теоретическая и практическая значимость исследования, приводятся сведения об апробации ее результатов.

Глава I. Теоретические аспекты исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации.

В первом параграфе - «Правовая природа решений Конституционного Суда Российской Федерации» - определяются понятие, признаки, структура, решений Конституционного Суда Российской Федерации, их взаимосвязь с иными элементами правовой системы, что позволяет охарактеризовать исполнение решений как правовое явление и обозначить его особое место в системе права.

Правовая природа решений Конституционного Суда Российской Федерации предопределена Конституцией Российской Федерации, действующим законодательством и ролью позиций и решений Конституционного Суда в правовом пространстве.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации обязательны на всей территории Российской Федерации для всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, предприятий, учреждений, организаций, должностных лиц, граждан и их объединений. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, требование об обязательности его решений относится как к его постановлениям, так и к решениям, принимаемым в иной форме (заключение, определение).

Принимая во внимание разнообразие вопросов, рассматриваемых Конституционным Судом Российской Федерации, законодатель предусмотрел в Федеральном конституционном законе от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О

Конституционном Суде Российской Федерации»[1] возможность принятия Конституционным Судом Российской Федерации решений различных видов. При этом, очевидно, что особенности рассматриваемого Конституционным Судом Российской Федерации дела оказывают непосредственное влияние на вид решения, которое должно быть принято по этому делу.

В соответствии со ст. 75 Федерального конституционного закона о Конституционном Суде Российской Федерации вид решения также предопределяется характером рассматриваемого вопроса. Если в решении Конституционного Суда Российской Федерации изложены не все позиции, предусмотренные вышеуказанной статьей и вытекающие из особенностей дела, то решение Конституционного Суда Российской Федерации можно считать не состоявшимся. Тем самым в полной мере реализуется идея целостности решения Конституционного Суда Российской Федерации.

Соблюдение Конституционным Судом Российской Федерации процедурных условий принятия решений является одной из важнейших основ их легитимности. В связи с этим, на Конституционный Суд Российской Федерации возлагается огромная ответственность, тем более что его решения являются окончательными и не могут быть пересмотрены даже самим Конституционным Судом Российской Федерации.

Существуют такие виды решений Конституционного Суда Российской Федерации, как постановления, заключения и определения. К характеристикам решений следует отнести:

Во-первых, их словесно-документальное оформление. Надо заметить, что протокол заседания Конституционного Суда Российской Федерации представляет собой письменный документ. Поэтому определения Конституционного Суда Российской Федерации, которые заносятся в протокол без оглашения в заседании, также имеют словесно-документальный вид, но правовыми актами не являются.

Во вторых, решение Конституционного Суда Российской Федерации является официальным документом, что в наиболее явной форме проявляется в

[1] Федеральный конституционный закон от 21.07.1994 № 1-ФКЗ (ред. от 28.12.2010) «О Конституционном Суде Российской Федерации» (с изм. и доп., вступающими в силу с 09.02.2011) / Собрание законодательства РФ, 25.07.1994, N 13, ст. 1447.

установлении юридически обязательных требований к его изложению, а также в том, что оно выносится от имени Конституционного Суда как органа власти.

В-третьих, решение Конституционного Суда Российской Федерации оказывает воздействие на общественные отношения в целях, предусмотренных законом и вытекающих из предназначения Конституционного Суда и его места в системе государственного устройства.

Исходя из изложенного, полагаем возможным сформулировать следующее определение: решение Конституционного Суда Российской Федерации – это акт официального выражения властного веления реализующий предоставленные ему как судебному органу конституционного контроля полномочия.

Во втором параграфе - «Обязательность и окончательность решений Конституционного Суда Российской Федерации как отправные начала их исполнения» - рассматриваются основополагающие свойства решений Конституционного Суда Российской Федерации как принципы их исполнения.

Организационно-правовой механизм реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации в форме исполнения обусловливается юридической природой этих решений. До сих пор дискуссионным остается вопрос о таком существенном признаке юридической природы решений Конституционного Суда Российской Федерации, как их юридическая сила, обязательность.

Положение об обязательности судебных постановлений сформулировано в ст.3 гл. 1 «Общие положения» Федерального конституционного закона о судебной системе Российской Федерации от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ[1], из чего следует, что данное требование к судебным решениям рассматривается законодателем в качестве одного из фундаментальных принципов функционирования судебной власти в Российской Федерации. Согласно ч. 1 ст. 6 названного Закона вступившие в законную силу постановления федеральных судов, мировых судей и судов субъектов РФ, а также их законные распоряжения, требования, поручения, вызовы и другие обращения обязательны для всех без

[1] Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 08.06.2012) «О судебной системе Российской Федерации» / Собрание законодательства РФ, 06.01.1997, № 1, ст. 1.

исключения органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений, должностных лиц, других физических и юридических лиц и подлежат неукоснительному исполнению на всей территории России.

Помимо общеобязательности важнейшим принципом исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации является их окончательность при первоначальном вынесении, которая подчеркивает специфику деятельности Конституционного Суда по сравнению с судами общей юрисдикции и арбитражными судами.

Наделение решений Конституционного Суда Российской Федерации свойством окончательности является важным условием сохранения стабильности и последовательности правового регулирования. Соответственно, принцип окончательности решений Конституционного Суда Российской Федерации представляет собой дополнительную гарантию независимости Конституционного Суда Российской Федерации, поскольку исключает пересмотр решений Конституционного Суда Российской Федерации и делает бессмысленным оказание давления на судей с целью добиться такого пересмотра.

Правило об окончательности решений Конституционного Суда Российской Федерации во взаимосвязи с пунктом 3 части первой статьи 43 и с частями второй – четвертой статьи 87 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации избавляет Конституционный Суд Российской Федерации от необходимости многократно исследовать одни и те же правовые вопросы и отказывать в принятии к рассмотрению обращений, в которых повторно ставится вопрос, уже разрешенный Конституционным Судом Российской Федерации.

Между тем нельзя полностью исключать того, что в реальной жизни могут возникнуть определенные обстоятельства, действительно ставящие под сомнение однозначность того или иного решения Конституционного Суда Российской Федерации.

Вместе с тем, пересмотр решений Конституционного Суда Российской Федерации по материальным основаниям не только несовместим с нынешним статусом – в нем нет необходимости. Однако обоснованность решения

Конституционного Суда Российской Федерации может вызывать сомнения и по мотивам процессуального характера. В подобных случаях пересмотр первоначального решения, видимо, возможен, но, на наш взгляд, только если допущенные нарушения правил судопроизводства таковы, что ставят под сомнение общий результат волеизъявления судей, определяемый в соответствии с частями второй, третьей и четвертой статьи 72 Закона о Конституционном Суде Российской Федерации.

В третьем параграфе - «Использование опыта международно-правовой практики при вынесении и исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации» - исследуется влияние международной практики на решения Конституционного Суда Российской Федерации и их реализацию в форме исполнения, а также проводится соотношение деятельности Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда по правам человека в сфере вынесения и исполнения судебных решений.

Конституционный Суд Российской Федерации в своей практике опирается на общепризнанные принципы и нормы международного права, международные договоры России. Решения Конституционного Суда Российской Федерации содержат ссылки на международные документы различного уровня. Фактически большинство решений мотивировано с помощью отсылок к международно-правовым актам и решениям Европейского Суда по правам человека. В то же время можно отметить, что эти ссылки носят дополнительный, субсидиарный характер. Они никогда не являются единственным фундаментом для принятия решения Конституционного Суда Российской Федерации, но очень важны как с точки зрения разъяснения смысла, содержания конституционных норм.

Общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации используются как один из критериев оценки Конституционным Судом Российской Федерации оспариваемых правоположений. Вместе с тем своими решениями, выраженными в них правовыми позициями, опирающимися на эти международно-правовые принципы и нормы, Конституционный Суд Российской Федерации содействует их реальному включению в российскую правовую систему, в практику

правотворчества и правоприменения, формированию уважения к ним и пониманию необходимости добросовестного выполнения международных обязательств страны.

В своей деятельности Конституционный Суд Российской Федерации, как и соответствующие суды других государств, исходит из презумпции того, что законодатель не имел намерения нарушить международные обязательства государства, и поэтому толкует законы с учетом этих обязательств. Автор выделяет особый принцип «доброжелательного отношения к международному праву». В соответствии с ним расхождения между внутригосударственным и международным правом должны решаться так, чтобы обеспечить реализацию международных норм и не породить международно-правовую ответственность государства. Конституционный Суд Российской Федерации использует нормы международного права при аргументации своих позиций, нередко Конституционный Суд Российской Федерации указывает, что суд общей юрисдикции в конкретном деле должен применять норму международного права, а не противоречащий ей закон. Тем самым подтверждается, что конкретные положения международного права входят в правовую систему Российской Федерации. Это облегчает задачу других судов по выбору нормы, которой надлежит руководствоваться в конкретном деле, и обеспечивает единый подход к пониманию международно-правовых установлений.

Конституционный Суд Российской Федерации активно ссылается на общепризнанные принципы и нормы международного права, преследуя несколько целей.

Во-первых, Конституционный Суд Российской Федерации показывает, что конституционные положения полностью соответствуют международно-правовым нормам, которые стали обязательными для Российской Федерации.

Во-вторых, с помощью норм международного права Конституционный Суд Российской Федерации трактует нормативное содержание положений, содержащихся в Конституции России, иных нормативных актах, дает официальное толкование федеральной Конституции.

В-третьих, Конституционный Суд Российской Федерации ссылается на

нормы международного права для аргументации своей позиции по существу.

Глава 2. Исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации в процессе укрепления российской конституционной законности.

В первом параграфе - «Организационно-правовые проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации» - проводится анализ механизма исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации как формы реализации конституционного права в организационно-правовой сфере и выявляются его недостатки.

Существует немало примеров своевременного, даже немедленного исполнения решений Конституционного Суда, но встречаются факты и другого рода - явное игнорирование, неоправданное затягивание с исполнением.

Неисполнение решений Конституционного Суда имеет место как в сфере деятельности правотворческих органов, прежде всего федерального законодателя, так и в правоприменительной сфере[1].

Одной из причин неисполнения решений Конституционного Суда является пробельность правового пространства. В целях содействия своевременному исполнению принятых им решений Конституционный Суд взаимодействует с органами, уполномоченными реализовать эти решения. В частности, в Государственную Думу регулярно (к осенней и весенней сессиям) направляются перечень решений, из которых следует необходимость законодательного регулирования. Подобные перечни направляются и Правительству Российской Федерации, осуществляющему подготовку соответствующих законопроектов. Государственная Дума и Правительство Российской Федерации, в свою очередь, информируют Конституционный Суд о ходе работы по исполнению его решений.

Автор приходит к выводу о противоречивости практики реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации в форме исполнения. Причины неисполнения или ненадлежащего исполнения актов конституционной юрисдикции различны. Это и сохраняющийся в обществе, во властных

[1] Решение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2009 г. «Об информации об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации» / Официальная информация Конституционного Суда Российской Федерации, www.ksrf.ru.

структурах правовой нигилизм, неуважение к закону и правопорядку, противоречивые процессы во взаимоотношениях федерального центра и регионов, и ущербность процессуального механизма исполнения актов конституционной юрисдикции, а порой и несовершенство самих этих актов - усложненное изложение их содержания, приводящее к недопониманию исполнителями.

ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» определяет процедуру обеспечения решений Конституционного Суда правотворческими органами в общем виде: если решение Конституционного Суда требует осуществления законодательного регулирования, соответствующий законопроект не позднее трех месяцев после опубликования такого решения должен быть представлен Правительством Российской Федерации на рассмотрение Государственной Думы, обязанной рассмотреть его во внеочередном порядке (п. 1 ст. 80); если решение Конституционного Суда предполагает необходимость нормативного регулирования Президентом Российской Федерации или Правительством Российской Федерации, они должны принять соответствующий акт не позднее двух месяцев после опубликования этого решения (п. 2 ст. 80).

Механизм исполнения решений органов конституционного правосудия обладает рядом особенностей. К ним относится, прежде всего, то, что у Конституционного Суда Российской Федерации не сформировалось в отдельный институт исполнительное производство, как в судах общей юрисдикции. Как правило, исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации требует длительного времени и соответствующего ресурсного обеспечения. Весьма остро автор выделяет проблему универсализации исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации. Речь идет о том, что признание неконституционным акта, например, одного субъекта Федерации, следуя логике права, должно вести к пересмотру, устранению таких же положений, которые были признаны неконституционными, в актах других субъектов Федерации.

Весьма важным является введение в законодательство понятия «конституционно-исполнительное производство», которое необходимо поставить в один ряд с исполнительным производством. Ведь функция исполнения решений

Конституционного Суда Российской Федерации, как справедливо подчеркивают отдельные исследователи, не может реализовываться самим судом. Для этого необходим специальный аппарат, наделенный весьма специфическими полномочиями. Поэтому конституционно-исполнительное производство должно стать составной частью исполнительного производства. Судебные приставы могли бы принимать к своему производству решения не только судов общей и арбитражной юрисдикции, но и решения судов конституционной юстиции.

Вместе с тем, в связи с внесением изменений в ст. 47.1 ФКЗ «О Конституционном Суде», на новую форму разбирательства распространяются все основные принципы конституционного судопроизводства, включая состязательность и равноправие сторон.

Итоговые решения по соответствующим делам призваны заменить собой ранее выносившиеся Конституционным Судом «определения с позитивным содержанием» и, наряду с постановлениями, нацелены, в том числе, на коррекцию изъянов правоприменительной практики[1].

Согласно новой редакции, позиция Конституционного Суда относительно конституционности смысла нормативного правового акта или его отдельного положения, придаваемого им правоприменительной практикой, подлежит учету правоприменительными органами с момента вступления в силу соответствующего постановления Конституционного Суда (ч. 5 ст. 79).

Представляется, что в данном контексте целесообразно повысить эффективность механизма информирования правоприменителей о вступлении в силу решений Конституционного Суда. Автор полагает, что организация специализированной платформы в сети Интернет повлияла бы на доступ правотворца и правоприменителя к принятым решением. При этом Конституционный Суд Российской Федерации размещал бы информацию о принятых решениях, а участниками сети могли бы стать все заинтересованные стороны.

Во втором параграфе - «Эффективность исполнения решений

---

[1] Федеральный конституционный закон от 3 ноября 2010 года № 7-ФКЗ «О внесение изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» / Собрание законодательства РФ, 08.11.2010, № 45, ст. 5742.

Конституционного Суда Российской Федерации: пути повышения» - предлагаются способы повышения эффективности исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации как формы реализации конституционного права, а также основные направления совершенствования данного института.

Проблема эффективности исполнения, несмотря на актуальность, по-прежнему остается одной из малоизученных. Интерес к данной проблеме в основном ограничивается перечислением причин, вызывающих неэффективность исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации. Среди таких причин называют: отсутствие должной законодательной базы, недостаточное участие государственных структур в процессе исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, отсутствие ответственности за неисполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации, низкий уровень правовой культуры, неуважение к Конституции Российской Федерации, отсутствие финансовых средств у государства и другие. Разумеется, все это не может не сказаться на уровне эффективности исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, а также конституционно-контрольной деятельности в целом. Анализ современной юридической литературы показывает, что необходимо новое осмысление проблематики эффективности исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Эффективность исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации во многом зависит от «пропускной способности» его административного аппарата, который осуществляет предварительное рассмотрение обращений, подготовку необходимых материалов для проведения заседаний, подготовку запросов и многое другое.

За последние три года в Конституционный Суд поступило около 58 тыс. обращений. Из них жалоб граждан, групп граждан и организаций – более 57,8 тыс., запросов и ходатайств государственных органов – 135.[1]

---

[1] О конституционно-правовых аспектах совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере обеспечения и защиты прав и свобод граждан / Информация Конституционного Суда Российской Федерации «О конституционно-правовых

Наибольшее число обращений касалось вопросов защиты конституционных прав и свобод граждан – свыше 13,9 тыс.; конституционного права (организации публичной власти) – около 0,7 тыс.; гражданского права и процесса – свыше 12,5 тыс. и др.

Вместе с тем, в значительной части обращений граждан, были заявлены требования, разрешение которых входит в компетенцию иных государственных органов, включая суды общей и арбитражной юрисдикции. Следует обратить внимание на то обстоятельство, что более половины обращений были так или иначе связаны с проблемами функционирования судебной системы в целом, что свидетельствует о существенных законодательных и правоприменительных пробелов в этой сфере, препятствующих достижению цели эффективного правосудия.

По официальным данным Конституционного Суда Российской Федерации за период с 2009 по 2011 годы Конституционным Судом вынесено 5263 определения, в том числе 5223 определения, которыми отказано в принятии обращений к рассмотрению по различным основаниям, 38 определений, в которых, в частности, подтверждаются или развиваются правовые позиции, изложенные ранее в решениях Конституционного Суда (так называемые «определения с позитивным содержанием»), а также 2 определения, принятые в публичном заседании.

Сравнительная таблица (2009–2011 годы)

год	Постановления	Определения	Определения, принятые в публичном заседании	Определения (по докладам судей)	Определения (по докладам управлений)	Определения об отказе в принятии к рассмотрению	Определения по обращению (О-П)
2009	20	1676	1	196	1479	1650	25
2010	22	1722	1	139	1582	1711	10
2011	30	1865	–	123	1742	1862	3

аспектах совершенствования правотворческой и правоприменительной деятельности в сфере обеспечения и защиты прав и свобод граждан (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2009–2011 годов) // Официальный сайт Конституционного Суда Российской Федерации www.ksrf.ru.

Исходя из изложенного, необходимо совершенствование механизма, который способствовал бы в первую очередь, качеству обращений, подаваемых в Конституционный Суд. С одной стороны, ответом на данный вопрос является повышение общей правовой культуры заявителей, поскольку Конституционным Судом установлены требования к направляемым обращениям. С другой стороны, более четкие инструкции и правила подачи обращений инструктивно разъясняли бы порядок подачи таких обращений и способствовали бы пониманию обращающихся о подсудности конкретных категорий обращений.

В структуре Конституционного Суда Российской Федерации существует и недостаток, который значительно замедляет его «пропускную способность». Таким недостатком в виду повышенного количества поступающих обращений, автор видит малую численность сотрудников секретариата Суда. Повышение эффективности конституционного судопроизводства тесно связано с совершенствованием процедуры рассмотрения жалоб и иных обращений в Конституционный Суд.

Разрешению ряда существующих проблем и совершенствованию отдельных элементов конституционного судопроизводства способствовало внесение изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» (Федеральный конституционный закон от 3 ноября 2010 года № 7-ФКЗ).

Практика конституционного судопроизводства, складывающаяся уже после введения нового регулирования, включая институт разрешения дел без проведения слушаний, выявила ряд процессуальных ситуаций, при которых, с одной стороны, отсутствуют предусмотренные Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» основания для принятия обращения к публичному производству (с проведением слушания дела), но в то же время нет и оснований для отказа в принятии обращения к рассмотрению.

Решением данной проблемы автор видит дополнение в ст. 41. Предварительное изучение обращения судьями Конституционного Суда Российской Федерации ФКЗ «О Конституционном Суде», закрепляющее

механизм создания специальной экспертной комиссии из числа судей Конституционного Суда для принятия решения о рассмотрении или об отказе в принятии конкретного обращения по существу.

Следующая проблема состоит в том, что в науке конституционного права слабо разработана проблема определения критериев эффективности исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, т.е. системы показателей, определяющих степень достижения целей конституционно-правового регулирования в ходе исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации. Их выявление позволит определить базовые признаки и характерные черты эффективности исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Первым критерием эффективности исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации выступает уровень нормативно-правовой урегулированности сферы общественных отношений, в рамках которых происходит реализация решений Конституционного Суда Российской Федерации в форме исполнения.

Второй критерий эффективности исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации связан с наличием или отсутствием системности и целостности механизма реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации в форме исполнения.

В развитие положений Указа Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»[1], автор предлагает механизм мониторинга эффективности исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, который позволит контролировать динамику исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации.

В третьем параграфе - «Конституционно-правовая ответственность за неисполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации» - показывается значение конституционно-правовой ответственности в механизме

[1] Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» / Собрание законодательства РФ, 23.05.2011, № 21, ст. 2930.

реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации в форме исполнения, а также анализируются пути развития данного направления.

Институт конституционно-правовой ответственности играет важнейшую роль как при исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, так и в целом при обеспечении конституционной законности, так как позволяет привлекать к ответственности соответствующие органы государственной власти и их должностных лиц за совершенные конституционные деликты, и является достаточно серьезным профилактическим средством, не позволяющим пренебрегать решениями Конституционного Суда Российской Федерации и нормами конституционного законодательства.

Нормы российского законодательства, устанавливающие конституционную ответственность органов государственной власти Российской Федерации, их должностных лиц, затрагивают существенные стороны взаимоотношений федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Эти нормы призваны обеспечить, прежде всего, единство системы органов государственной власти как важнейшего принципа федеративного государства, единство его конституционного, экономического, правового пространств.

Конституционная ответственность наступает, прежде всего, за ненадлежащее исполнение ее субъектами своих конституционных обязанностей, что может выражаться и в неисполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации. Санкции за совершение конституционного деликта предусматривают какие-либо неблагоприятные последствия материального или организационного характера для лиц, не выполняющих эти обязанности.

Следует отметить, что институт конституционно-правовой ответственности закреплен в правовых позициях решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Основанием конституционно-правовой ответственности является наличие конституционного деликта - противоправного деяния субъекта конституционных правоотношений, связанного с неисполнением или ненадлежащим исполнением решения Конституционного Суда Российской Федерации, приведшего к

определенному общественно вредному результату, за которое предусмотрено применение соответствующих санкций нормами конституционного права.

Ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации также предусматривается ст. 3.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[1].

Вместе с тем, существует доктринальная неопределенность в понимании сущности конституционного деликта, которая обусловлена тем, что конституционное законодательство не закрепляет понятие «основания конституционно-правовой ответственности» и его можно вывести только путем научного анализа.

Автор предлагает решение обозначенной проблемы посредством нормативной правовой регламентации в качестве основания конституционно-правовой ответственности деяния субъекта конституционных правоотношений, совершение которого прямо не запрещено конституционно-правовыми нормами, но совершение которого противоречит общим принципам и смыслу Основного закона, не соответствует «букве и духу» Конституции и может выражаться в неисполнении или не ненадлежащем исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации.

В **заключении** диссертации изложены основные выводы исследования и намечены перспективные направления дальнейшей разработки рассматриваемой проблемы.

По теме диссертационного исследования автором опубликованы следующие работы:

Работы, опубликованные в изданиях, рецензируемых ВАК:

1. Байрамов С.В. Непосредственный и опосредованный механизмы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации: проблемы

[1] Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 02.05.2012) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2013) / Собрание законодательства РФ, 18.10.1999, № 42, ст. 5005.

эффективности // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2011. № 1. - 0,3 п.л.

2. Байрамов С.В. Сравнительный анализ эффективности исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации со смежными правовыми понятиями // Вестник Академии экономической безопасности МВД России. 2011. № 2. - 0,2 п.л.

Работы, опубликованные в иных изданиях:

3. Байрамов С.В. Критерии эффективности исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации: теоретический аспект // Материалы межгосударственной научно-практической конференции, г. Москва, 29 сентября – 1 октября 2010 года / Под общей ред. А.Г. Хабибулина. М.: Академия экономической безопасности МВД России, 2011. - 0,3 п.л.

4. Байрамов С.В. Критериальный подход в вопросах эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ // Проблемы правового регулирования государственного (муниципального) финансового контроля в Российской Федерации и зарубежных странах: сборник статей – М.: НИИ СП, 2011. - 0,3 п.л.