

ИТОГОВЫЕ РЕШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ (УСТАВНЫХ) СУДОВ СУБЪЕКТОВ РФ ПО ЖАЛОБАМ ГРАЖДАН И ПРОБЛЕМЫ ИХ ИСПОЛНЕНИЯ

Аннотация. В статье на основе анализа нормативных правовых актов и правоприменительной практики рассматриваются итоговые решения конституционных и уставных судов субъектов РФ по жалобам граждан и проблемы совершенствования регионального законодательства об их исполнении.

Ключевые слова: конституционные и уставные суды субъектов РФ, постановления, исполнение постановлений.

Abstract. The article examines final decisions of constitutional (statute) courts of the subjects of the Russian Federation on citizen's complaints and problems of perfection of the regional legislation on their execution on the basis of the analysis of legal acts and law-accomplishing practice.

Key words: constitutional (statute) courts of subjects of the Russian Federation, decision, execution of decisions.

В региональном законодательстве об органах конституционного контроля содержится важное правило, согласно которому решение действует непосредственно и не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. Юридическая сила постановления конституционного (уставного) суда субъекта РФ о признании акта неконституционным не может быть преодолена повторным принятием этого же акта.

Анализ законов о конституционных (уставных) судах субъектов Российской Федерации позволяет выделить ряд признаков (свойств) постановлений:

1. Это официальный акт, который выносится от имени субъекта Российской Федерации.
2. Принимается в особой форме конституционного судопроизводства.
3. Является окончательным и обжалованию не подлежит¹.
4. Общеобязательность решения суда на всей территории субъекта РФ.
5. Действует непосредственно, не требует его утверждения каким-либо нормативным правовым актом, не требует подтверждения другим органом или должностным лицом.
6. Юридическая сила решения не может быть преодолена повторным принятием акта, признанного конституционным (уставным) судом не соответствующим Конституции (Уставу) субъекта Российской Федерации.
7. Подлежит официальному опубликованию.

¹ Свойство окончательности решения конституционного (уставного) суда субъекта РФ относительно, так как окончательность может быть преодолена как самим судом, так и принятием решения федеральным конституционным судом.

В российской правовой науке до сих пор ведутся оживленные дискуссии по поводу юридической природы решений органов конституционной юстиции.

По мнению А. С. Шабурова, судебные органы не обладают правотворческой компетенцией. Судебный прецедент в нашей стране не считается источником права. В науке предложено решение указанного противоречия: предписания общего характера надо считать не нормами, а правоположениями, которые имеют юридическое значение. Последнее проявляется в том, что правоприменительные органы должны при решении конкретных вопросов учитывать содержание правоположений. Правотворческие органы в свою очередь должны следить за правоприменительной практикой и оперативно вносить изменения в законодательство [1, с. 375].

В. С. Нерсисянц полагает, что решение Конституционного суда Российской Федерации о признании закона не соответствующим Конституции РФ является правоприменительным актом. Действие признанного неконституционным положения отменяется не постановлением суда, а законодателем. Решение Конституционного суда о несоответствии рассматриваемого нормативного акта Конституции – лишь основание для отмены этого акта компетентным правотворческим органом, а не сама отмена [2].

Тем не менее господствующей является позиция о нормативном характере решений органов конституционной юстиции.

Так, Ю. В. Гаврюсов придерживается мнения, что решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ – это источники права. Хотя источники особые, своеобразные. Законодательство устанавливает общеобязательность решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ и наделяет эти суды полномочиями по принятию таких решений [3, с. 93].

Отдельные исследователи настаивают на том, что свойства решений конституционных (уставных) судов субъектов РФ позволяют не только устанавливать, но и изменять, отменять правовые нормы. Решение, в результате которого акт или его отдельные положения утрачивают юридическую силу, приводит к их устранению из правовой системы субъекта РФ, фактической его отмене, тем самым к изменениям в нормативно-правовом массиве. Из этого делается вывод, что решения конституционных (уставных) судов наделяются свойствами нормативности [4, с. 102].

По мнению Ф. Х. Мухаметшина, ввиду того, что решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ и выработанные в них правовые позиции являются окончательными, не могут быть пересмотрены иным судом, их можно отнести к источникам права. Они имеют все признаки источника права: нормативный характер, непосредственное действие, общеобязательность, юридическую силу [5, с. 50].

На наш взгляд, такой подход скорее усложняет, а не раскрывает юридическую природу решений региональных органов конституционной юстиции. Во-первых, конституционные (уставные) суды субъектов РФ не вправе заниматься законотворчеством, так как это исключительная прерогатива законодательной ветви власти. Наделение органов конституционного контроля законотворческой функцией (полномочиями) нарушило бы принцип разделения властей. Во-вторых, конституционные (уставные) суды субъектов РФ вправе устанавливать лишь факт соответствия или несоответствия оспариваемого акта Конституции (Уставу) субъекта Российской Федерации. В-третьих, закон имеет более высокую юридическую силу, нежели постановление (или

иное решение) конституционного (уставного) суда. В-четвертых, главной функцией конституционных (уставных) судов является осуществление контроля за соответствием законов и иных нормативных правовых актов Конституции (Уставу) субъекта РФ, а не нормообразование. Именно в силу данного факта судебные органы обособлены от законодательных и исполнительных. В данном случае уместно говорить лишь о правокорректирующей функции органов конституционной юстиции, которая заключается в том, что они корректируют то, что уже имеется в правовой системе. В-пятых, если признать нормативный характер постановлений конституционных (уставных) судов субъектов РФ, то возникает вопрос о законодательных полномочиях региональных органов конституционной юстиции, что опять же противоречит принципу разделения властей. Кроме того, хотелось бы отметить, что в Российской Федерации судебная практика не признается в качестве источников права. Это, на наш взгляд, не случайно. Если официально решения конституционных (уставных) судов поставить в один ряд с законами, то правомерно возникнет вопрос: какие нормы права они устанавливают? Ведь даже постановления о толковании конституций (уставов) субъектов Российской Федерации не вносят изменений в действующую норму, а лишь разъясняют то, что уже сформулировано в норме, но не создают новое правило. Второй вопрос: к какому уровню закона приравнять решения (в том числе и определения, которые принимаются в ходе рассмотрения дела и не касаются самого существа дела) конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации?

Таким образом, конституционные (уставные) суды субъектов РФ вправе давать лишь юридическую оценку рассматриваемому акту в части его соответствия или несоответствия Основному закону субъекта РФ. Кроме того, признание не соответствующей Конституции (Уставу) субъекта РФ какой-либо нормы не влечет за собой создание новой нормы – это является прерогативой законодателя.

В последние годы в литературе стал употребляться термин «правовая позиция» органов конституционной юстиции. Не вдаваясь в подробности определения данного понятия, отметим, что постановление конституционного (уставного) суда субъекта РФ и правовая позиция суда – это разные понятия. Во-первых, постановление представляет собой одно из решений, которые могут принимать конституционные (уставные) суды, состоящее из вводной, описательно-мотивировочной и резолютивной частей. Правовая же позиция конституционного (уставного) суда есть сформулированное им на основе правовых аргументов правило, имеющее общеобязательное значение и относящееся к особым источникам права, имеющим нормативно-императивный характер [5, с. 144]. Конституционный (уставный) суд субъекта РФ, принимая решение по делу, оценивает как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из места в системе правовых актов. Это невозможно сделать без установления правовой позиции суда по рассматриваемому вопросу [5, с. 142]. Правовые позиции могут содержаться не только в постановлениях, но и в определениях об отказе в принятии дел к рассмотрению. Конституционный (уставный) суд субъекта РФ, отказывая в принятии обращения к рассмотрению, тем не менее решает конституционно-правовую проблему по существу. Так, в Определении Конституционного суда Республики Бурятия от 7 июня 2008 г. об отказе в приня-

тии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Сатурниус» на нарушение конституционных прав и свобод положениями ст. 1 и 3 Закона Республики Башкортостан «О запрете на территории Республики Башкортостан деятельности по организации и проведению азартных игр с использованием игровых автоматов» Суд высказал правовую позицию, согласно которой нормативный запрет сформулирован в виде общего правила и распространяется в равной мере на все игорные заведения, расположенные на территории республики. При этом, как указал Суд, предписание оспариваемых положений предполагает продолжение деятельности организаторов азартных игр в казино, к числу которых и относится заявитель, с использованием иного оборудования, за исключением игровых автоматов, и оказание сопутствующих азартным играм услуг, если для этого нет других препятствий и при условии соблюдения обязательных требований [6, с. 26].

Особого внимания заслуживает вопрос об исполнении решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, принятых по жалобам граждан на нарушение основных прав и свобод, так как при неисполнении решений названных судов теряется смысл их функционирования. Данный вопрос является актуальным еще и потому, что исполнение решений конституционных и уставных судов субъектов РФ зачастую требует от законодательной и исполнительной ветвей власти принятия соответствующих нормативных правовых актов. Ведь если закон полностью или в какой-либо части признан не соответствующим Конституции (Уставу) субъекта Федерации, то он фактически перестает действовать. Следовательно, в законодательном регулировании отдельных сфер возникают пробелы, которые необходимо заполнять.

Неисполнение актов Конституционного суда РФ представляет большую угрозу правопорядку, поскольку такое неисполнение умаляет Конституцию РФ [7, с. 92]. То же самое можно сказать применительно к неисполнению актов конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

В случае признания конституционным (уставным) судом субъекта РФ закона или иного нормативного правового акта неконституционным, последние утрачивают свою юридическую силу, т.е. не подлежат применению. Наличие решения конституционного (уставного) суда субъекта РФ о признании акта противоречащим Конституции (Уставу) субъекта РФ обязывает соответствующий орган отменить данный акт полностью или в части.

Законодательство о региональных органах конституционного контроля ряда субъектов РФ конкретизирует указанное правило. Так, Закон «О Конституционном суде Республики Башкортостан» устанавливает, что в случае, если решением Конституционного суда Республики Башкортостан нормативный правовой акт признан не соответствующим Конституции Республики Башкортостан полностью или частично либо из решения Конституционного суда Республики Башкортостан вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании:

1) *Государственное собрание* – Курултай Республики Башкортостан в течение шести месяцев после опубликования решения Конституционного суда Республики Башкортостан *отменяет* признанный неконституционным закон Республики Башкортостан, постановление Государственного собрания – Курултая Республики Башкортостан, *принимает новый закон*, новое поста-

новление или ряд взаимосвязанных законов, постановлений либо *вносит изменения и (или) дополнения* в закон, постановление, признанные неконституционными в отдельной их части. Правительство Республики Башкортостан не позднее трех месяцев после опубликования решения Конституционного суда Республики Башкортостан вносит в Государственное собрание – Курултай Республики Башкортостан проект нового закона Республики Башкортостан или ряд взаимосвязанных проектов законов либо законопроект о внесении изменений и (или) дополнений в закон, признанный неконституционным в отдельной его части. Указанные законопроекты рассматриваются Государственным собранием – Курултаем Республики Башкортостан во внеочередном порядке;

2) *Президент* Республики Башкортостан, Правительство Республики Башкортостан не позднее месяца после опубликования решения Конституционного суда Республики Башкортостан *отменяют* нормативный правовой акт соответственно Президента Республики Башкортостан или Правительства Республики Башкортостан, *принимают новый* нормативный правовой акт либо *вносят изменения и (или) дополнения* в нормативный правовой акт, признанный неконституционным в отдельной его части;

3) *глава администрации* района, города Республики Башкортостан не позднее месяца после опубликования решения Конституционного суда Республики Башкортостан *отменяет* признанный неконституционным нормативный правовой акт, *принимает новый* нормативный правовой акт либо *вносит изменения и (или) дополнения* в нормативный правовой акт, признанный неконституционным в отдельной его части;

4) *представительный орган местного самоуправления* в течение срока, установленного решением Конституционного суда Республики Башкортостан, *отменяет* признанный неконституционным нормативный правовой акт представительного органа местного самоуправления, *принимает новый* нормативный правовой акт или ряд взаимосвязанных нормативных правовых актов либо *вносит изменения и (или) дополнения* в нормативный правовой акт представительного органа местного самоуправления, признанный неконституционным в отдельной его части. Глава муниципального образования вносит соответствующий проект в представительный орган местного самоуправления не позднее десяти дней после опубликования решения Конституционного суда Республики Башкортостан;

б) *глава муниципального образования* не позднее срока, установленного решением Конституционного суда Республики Башкортостан, *отменяет* признанный неконституционным нормативный правовой акт, *принимает новый* нормативный правовой акт либо *вносит изменения и (или) дополнения* в нормативный правовой акт, признанный неконституционным в отдельной его части¹.

Подобные положения содержатся также в законах о конституционных судах республик Саха (Якутия), Тыва, Чеченской Республики².

¹ Статья 83 Закона Республики Башкортостан «О Конституционном Суде Республики Башкортостан».

² Статья 78 Конституционного закона Республики Тыва «О Конституционном Суде Республики Тыва»; ст. 93 Конституционного закона Республики Саха (Якутия) «О Конституционном Суде Республики Саха (Якутия) и конституционном судопроизводстве»; ст. 81 Конституционного закона Чеченской Республики «О Конституционном Суде Чеченской Республики».

Во всех других законах субъектов РФ, где действуют органы конституционной юстиции, указывается на то, что решение конституционного (уставного) суда подлежит исполнению немедленно после опубликования либо вручения его официального текста, если иные сроки специально в нем не оговорены. Так, Постановлением Уставного суда Свердловской области от 3 октября 2002 г. Постановление Главы муниципального образования «город Екатеринбург» от 23 января 2002 г. № 74 «О повышении стоимости проезда в городском пассажирском транспорте» признано не соответствующим Уставу Свердловской области. При этом в резолютивной части решения Суд указал, что Постановление в этой части подлежит исполнению с 1 января 2003 г., если ранее уполномоченными федеральным законодательством органами государственной власти не будет осуществлено регулирование цен (тарифов) на перевозки пассажиров и багажа на всех видах городского общественного транспорта [8]. При принятии Постановления Суд учел, что признание не соответствующим Уставу Свердловской области указанного Постановления Главы муниципального образования создаст пробел в правовом регулировании, что может привести к нарушению прав граждан и повлечь негативные последствия для субъектов хозяйственной деятельности. Наличие этого факта обусловило необходимость установления особого порядка исполнения Постановления суда. В связи с этим до урегулирования уполномоченными государственными органами размеров тарифов следует сохранить существующие размеры стоимости перевозок пассажиров и багажа всеми видами городского транспорта общего пользования [9].

Одной из причин игнорирования актов органов конституционной юстиции является несовершенство норм об ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение решений конституционных (уставных) судов с серьезными санкциями [10, с. 216]. В законодательстве субъектов РФ о собственных органах конституционного контроля закреплена следующая норма с неточной формулировкой: «...влечет ответственность, установленную федеральным законодательством и законом субъекта РФ». Указанные ссылки на федеральное законодательство ведут к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В данном случае согласимся с Особым мнением судьи Конституционного суда Российской Федерации Н. В. Витрука к Постановлению Конституционного суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8 [11, с. 99]. Он считает, что «вся процедура применения мер федерального воздействия, установленная Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», настолько сложна и длительна, что если учесть еще возможность всякий раз оспорить в суде каждый ее этап (стадию), то станет ясно, что она не рассчитана на ее реальное применение, а потому теряет всякий смысл и уже в силу этого не соответствует принципам демократического правового государства». В связи с этим напрашивается вывод о незаинтересованности регионального законодателя в установлении эффективно действующих мер ответственности за неисполнение актов конституционного правосудия, а стало быть, и в самом существовании органов конституционного контроля в субъектах РФ.

Таким образом, итогом рассмотрения конституционных жалоб граждан на нарушение основных прав и свобод, по существу, является вынесение постановления. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ вправе давать лишь юридическую оценку рассматриваемого акта в части его соответствия или несоответствия Основному закону субъекта РФ. Кроме того, признание не соответствующей Конституции (Уставу) субъекта РФ какой-либо нормы не влечет за собой создание новой нормы – это является прерогативой законодателя. Однако до сих пор остается нерешенным вопрос, связанный с исполнением решений органов конституционного контроля. Одной из причин игнорирования актов органов конституционной юстиции является отсутствие как такового института конституционной ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение решений конституционных (уставных) судов с соответствующими санкциями.

Список литературы

1. Теория государства и права / под ред. В. М. Корельского и В. Д. Перевалова. – М. : Издательская группа ИНФРА-М – НОРМА, 1997.
2. **Нерсесянц, В. С.** Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право (О правоприменительной природе судебных органов) / В. С. Нерсесянц // Судебная практика как источник права. – М., 1997. – С. 34–41.
3. **Гаврюсов, Ю. В.** Юридическая сила решений конституционных (уставных) судов / Ю. В. Гаврюсов // Юридическая природа актов конституционных судов Республики Болгария и Российской Федерации: Круглый стол болгарских и российских юристов. – София, 2004.
4. **Гошуляк, В. В.** Конституционное правосудие в субъектах Российской Федерации : моногр. / В. В. Гошуляк, Л. Е. Ховрина, Т. И. Геворкян. – М. : Альфа-М, 2006.
5. **Мухаметшин, Ф. Х.** О месте решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в правовой системе Российской Федерации и об отдельных проблемах их применения / Ф. Х. Мухаметшин // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства : сб. науч. тр. – Казань : Офсет-сервис, 2008. – Вып. 3.
6. Определение Конституционного суда Республики Башкортостан от 7 июня 2008 г. об отказе в принятии к рассмотрению жалобы общества с ограниченной ответственностью «Сатурниус» // Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. – 2008. – № 7.
7. **Султанов, А. Р.** Проблемы исполнения решений Конституционного суда РФ / А. Р. Султанов // Журнал российского права. – 2009. – № 9.
8. Постановление Уставного суда Свердловской области от 3 октября 2002 г. по делу о соответствии Уставу Свердловской области пункта 23 Положения «О муниципальном унитарном предприятии города Екатеринбурга», утвержденного решением Екатеринбургской городской Думы от 9 декабря 1997 г. № 30/3, и Постановления Главы муниципального образования «Город Екатеринбург» от 23 января 2002 г. № 74 «О повышении стоимости проезда в городском пассажирском транспорте» // Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. – 2002. – № 11.
9. Постановление Уставного суда Свердловской области от 20 марта 2007 г. // Акты конституционного правосудия субъектов Российской Федерации. – 2007. – № 4. – С. 54–55.
10. **Зацева, О. О.** Проблемы юридической ответственности за неисполнение решений Конституционного суда Российской Федерации и конституционных

(уставных) субъектов Российской Федерации / О. О. Зацепя // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства : сб. науч. тр. – Казань : Офсет-сервис, 2008. – Вып. 3.

11. Особое мнение судьи Конституционного суда Российской Федерации Н. В. Витрука к Постановлению Конституционного суда РФ от 4 апреля 2002 г. № 8 // Конституционный суд Российской Федерации. Постановления. Определения. 2002. – М., 2003.

Рыженков Андрей Михайлович
первый заместитель председателя
Пензенского областного суда;
соискатель, Пензенский
государственный университет

E-mail: pgu_gpd@mail.ru

Ryzhenkov Andrey Mikhaylovich
First vice-chairman of the Penza
regional court; applicant,
Penza State University

УДК 342

Рыженков, А. М.

Итоговые решения конституционных (уставных) судов субъектов РФ по жалобам граждан и проблемы их исполнения / А. М. Рыженков // Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки. – 2012. – № 1 (21). – С. 3–10.