

Решения Конституционного Суда Российской Федерации по проверке региональных законов: необходим мониторинг исполнения

Бондарь Н.С., Соболева Е.А.*

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, федерация, законы субъектов Российской Федерации, Конституционный суд Российской Федерации, исполнение решений Конституционного суда Российской Федерации, правовой мониторинг.

Аннотация. В статье представлено авторское видение конституционной природы судебного нормоконтроля регионального законодательства и на этой основе раскрываются особенности соответствующих решений Конституционного Суда РФ (в дальнейшем — КС РФ), анализируется механизм их исполнения. Главная специфика исполнения таких решений обусловлена их распространением на аналогичные правовые нормы всех других законов субъектов РФ. С этим связано повышенное значение правового мониторинга в механизме исполнения решений КС РФ, касающихся регионального законодательства. В статье делается вывод о необходимости совершенствования механизмов исполнения законодательными органами субъектов РФ решений КС РФ, в связи с чем предлагается: расширить функции Министерства юстиции РФ и его региональных структурных подразделений за счет включения в сферу правового мониторинга как региональных законов, так и актов их конституционно-судебной проверки; повысить роль прокурорского надзора за исполнением решений КС РФ в области регионального законодательства; выработать систему информирования о принимаемых КС РФ решениях по проверке законов субъектов РФ, усовершенствовать критерии и порядок признания региональных актов аналогичными тем законоположениям, которые были предметом конституционного нормоконтроля.

DOI: [10.21681/2226-0692-2019-3-07-17](https://doi.org/10.21681/2226-0692-2019-3-07-17)

Утвердившийся в нашей стране на основе Конституции Российской Федерации 1993 года институт конституционного контроля имеет ярко выраженные федеративные начала. Это проявляется, с одной стороны, в том, что наряду с Конституционным Судом РФ как федеральным органом предусмотрена также возможность создания региональных органов конституционного нормоконтроля в виде конституционных (уставных) судов субъектов РФ¹. С другой стороны, федеративные начала присущи деятельности самого Конституционного Суда Российской Федерации (далее также — КС РФ, Суд), нормоконтрольные полномочия которого распространяются как на федеральный, так и на региональный уровни правовой системы (пункты «а», «б» части 2 статьи 125 Конституции Российской Федерации).

В отличие от деятельности Конституционных (уставных) Судов субъектов Российской Федерации, нормоконтрольная деятельность КС РФ по проверке регионального законодательства остается недостаточно изученной с позиции юридической науки; вместе с тем,

это весьма важное направление реализации федерального конституционного нормоконтроля. Так, по состоянию на 1 января 2019 года Конституционный Суд РФ исследовал нормы 365 региональных законов 75 субъектов Российской Федерации, из них 33 основных закона субъектов (12 конституций, 21 устав); по итогам такого рассмотрения было принято 73 постановления и в 3—4 раза больше определений, в которых региональные законы получили оценку на соответствие требованиям Конституции РФ.

Нормоконтроль за актами субъектов Российской Федерации со стороны КС РФ не является некой «тенью», дополнением к конституционно-судебной проверке федеральных нормативных правовых актов. При общности принципиальных основ конституционного правосудия применительно ко всем сферам и направлениям его осуществления, нормоконтроль за региональными актами, в частности, за законами субъектов РФ, равно как и принимаемые по итогам такого контроля решения КС РФ, относящиеся к сфере регионального законодательства, обладают определенной спецификой. Ее важно учитывать, в особенности в связи с проблемой совершенствования, повышения эффективности исполнения таких решений КС РФ.

¹ Федеральный конституционный закон от 31 декабря 1996 года «О судебной системе Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1997. № 1. Ст. 1.

* Бондарь Николай Семенович, доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации, заслуженный юрист Российской Федерации, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация.

E-mail: bond@ksrf.ru

Соболева Елизавета Андреевна, преподаватель кафедры конституционного и административного права НИУ ВШЭ, г. Санкт-Петербург, Российская Федерация.

E-mail: easoboleva@hse.ru

Об актуальности этой проблемы свидетельствует, например, тот факт, что на федеральном уровне существует достаточно четкий учет и контроль исполнения решений Конституционного Суда РФ — в частности, в плане разработки и принятия федеральных законов, вытекающих из принятых решений Суда; так, в соответствии с официальными данными Минюста России, на 1 июня 2019 года имеется 33 решения Суда, не исполненных федеральным законодателем². В то же время, в части исполнения решений Суда, относящихся к проверке региональных законов, вообще нет никаких официальных данных о том, сколько таких решений не исполнено, сколько региональных законов нуждается в изменении (или отмене), особенно если иметь в виду необходимость внесения таких изменений не только в закон субъекта Российской Федерации, который был предметом конституционной проверки, но и в законы других субъектов Российской Федерации, содержащих нормы, аналогичные тем, которые признаны неконституционными.

Нельзя при этом не заметить, что и законодательное регулирование касается, в своей основе, лишь федерального уровня исполнения решений Конституционного Суда РФ³. Вполне естественным является в этом плане и тот факт, что научные исследования также ведутся, прежде всего, применительно к исполнению решений Конституционного Суда РФ федеральным законодателем, включая исследования в сфере проведения правового мониторинга [5, 6].

Для изменения сложившейся ситуации, выработки предложений по совершенствованию механизмов исполнения решений Конституционного Суда РФ на региональном уровне важно уяснение природы, особенностей нормоконтрольной деятельности Конституционного Суда РФ по проверке законов субъектов Российской Федерации.

Конституционная природа нормоконтрольной проверки законов субъектов РФ

Принципиально важным является осознание того обстоятельства, что *нормоконтроль законов субъектов Российской Федерации — проблема конституционная, а не административно-правовая*, как это нередко представляется. Речь идет, в частности, о том, что в современной системе правового регулирования, включая нормы, установленные не только ранее принятыми актами гражданского и арбитражного процессуально-законодательства (ГПК РФ и АПК РФ), но и новым

² URL: <https://minjust.ru/node/377846> (дата обращения: 10.08.2019 г.)

³ Федеральные конституционные законы «О внесении изменений и дополнений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»»: от 7 июня 2004 г. № 3-ФКЗ // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2004. № 24. Ст. 2334; от 5 апреля 2013 г. № 1-ФКЗ // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2013. № 14. Ст. 1637; от 28 декабря 2016 г. № 11-ФКЗ // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2017. № 1 (Ч. 1). Ст. 2.

Кодексом административного судопроизводства (КАС РФ), предусмотрена возможность нормоконтроля законов субъектов Российской Федерации в порядке административного судопроизводства. Исключением являются лишь конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, которые в соответствии с известной правовой позицией КС РФ и внесенными в соответствии с ней изменениями в действующее процессуальное законодательство являются предметом исключительно федерального конституционно-судебного нормоконтроля⁴.

Думается, однако, что не только конституции (уставы), но и другие законы субъектов Российской Федерации должны быть предметом, прежде всего, конституционного, а не административного нормоконтроля. В основе данного вывода лежит осознание того обстоятельства, что нормоконтрольная проверка региональных законов имеет ярко выраженную конституционную природу. Об этом свидетельствует уже тот факт, что проверка законов субъектов Российской Федерации на соответствие не только Конституции РФ, но и федеральным законам неизбежно в той или иной степени сопряжена с решением вопросов соответствия проверяемых региональных законов конституционным началам разграничения нормотворческих полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами (статьи 71, 72, 73 Конституции РФ), между отдельными ветвями власти субъектов Российской Федерации (статьи 10, 11 Конституции РФ) и т. п., что, в конечном счете, является вопросом соответствия закона субъекта Российской Федерации Конституции РФ.

Очевидно, в современной системе правового регулирования вряд ли возможен полный переход от административного к конституционному судопроизводству применительно к нормоконтролю за всеми законами субъектов Российской Федерации. Более обоснованным, на наш взгляд, представляется подход, связанный с дифференцированной оценкой региональных законов с точки зрения выявления таких, которые в безусловном порядке — как по материальному содержанию, так и по иным, в том числе формально-юридическим, признакам — могли бы рассматриваться как *законы, имеющие ярко выраженное конституционное значение и объективно нуждающиеся в конституционно-судебном нормоконтроле*.

Это могли бы быть, прежде всего, так называемые конституционно-уставные законы субъектов Российской Федерации. Они обладают прямой генетической зависимостью от конституций и уставов субъектов Российской Федерации, равно как и от Конституции РФ. Это вытекает, в конечном счете, из принципа единства федеративной системы конституционного регулирования в Российской Федерации, которое состоит из двух уровней — федерального и регионального. В основе такого единства — закрепление и безусловное признание верховенства Конституции РФ на всей территории страны; определение сфер исключительной и совместной компетенции Федерации и ее субъектов; установление

⁴ Постановление Конституционного Суда РФ от 25 февраля 2014 г. № 4-П // *Собрание законодательства Российской Федерации*. 2014. № 10. Ст. 1087.

приоритетов законодательства РФ и ее субъектов; гарантирование самостоятельности субъектов РФ в сфере законодательства; определение единой для Российской Федерации процедуры разрешения юридических споров, коллизий, противоречий в федеративной системе конституционного законодательства, в том числе — с помощью института конституционного нормоконтроля. Вычленение конституционно-уставных законов субъектов Российской Федерации имеет существенное значение для решения вопросов разграничения судебно-нормоконтрольных полномочий в сфере регионального законодательства.

Конституционно-уставное регулирование играет системообразующую, ведущую роль в отраслевой структуре регионального законодательства, оно имеет учредительное значение, обеспечивает закрепление — в соответствии с требованиями Конституции РФ и федерального законодательства — конституционного статуса конкретного субъекта РФ в основных его компонентах (территория, власть, население). Таким образом, это не любые региональные законы, связанные с регламентацией конституционных отношений, а только некоторые, наиболее важные среди них, отвечающие определенным признакам, как то: наличие норм учредительного (конституирующего) характера, принятые, как правило, на основе прямого указания в конституции и уставе субъекта РФ; имеющие предметную ориентацию на регулирование наиболее принципиальных для субъекта РФ вопросов его статуса с учетом исторических традиций и региональных особенностей. В формально-юридическом же плане для них характерно наличие повышенной юридической силы в соотношении с иными законами, усложненный порядок принятия, изменения, отмены [подр.: 3].

Концептуальное понимание особой природы конституционно-уставного законодательства получило отражение также и в конституционной практике субъектов Российской Федерации. В действующем региональном правовом регулировании обособление конституционно-уставного законодательства обеспечивается в 10 субъектах Российской Федерации: Республика Алтай, Республика Ингушетия, Карачаево-Черкесская Республика, Республика Саха (Якутия), Республика Северная Осетия-Алания, Республика Тыва, Республика Хакасия, Чеченская Республика, Красноярский край, Калининградская область.

Обоснованным является, на наш взгляд, отнесение региональных законов к сфере конституционного нормоконтроля и в тех случаях, когда отсутствует содержательное правовое регулирование на федеральном уровне по вопросам совместного ведения Федерации и субъектов Российской Федерации. Речь идет в этом случае о своего рода пробельности в федеральном регулировании. Очевидно, что в таких ситуациях суды общей юрисдикции при проверке законоположений субъектов РФ на соответствие нормам федерального законодательства вынуждены по существу оценивать законоположение субъекта Российской Федерации не на предмет соответствия его конкретному федеральному закону, а на соответствие Конституции РФ. Именно такая ситуация

фактически возникла в свое время, например, в связи с запросом в Конституционный Суд РФ Законодательного Собрания Ростовской области (Определение КС РФ от 4 июня 2013 г. № 882-О).

Очевидно, что все это — вопросы, имеющие конституционное значение и имеются все основания для постановки вопроса о необходимости их разрешении в рамках конституционного, а не административного нормоконтроля. Это существенным образом повышает значение решений КС РФ для развития регионального законодательства, равно как и актуализирует вопрос о необходимости последовательного исполнения таких решений КС РФ.

Особенности исполнения решений Конституционного Суда РФ по проверке региональных законов

Эффективное исполнение судебного решения является одним из основополагающих требований принципа верховенства права, фактором обеспечения доверия общества к судебной власти. Одновременно безусловное исполнение судебных решений — обязательное условие обеспечения права на судебную защиту.

В этом плане эффективное исполнение решений Конституционного суда РФ обоснованно считать «одним из существенных требований режима судебного конституционализма, предполагающего судебное обеспечение верховенства права и прямое действие Конституции, безусловное гарантирование конституционных ценностей на основе баланса власти и свободы, частных и публичных интересов» [1, с. 160]. Неукоснительное исполнение актов правосудия, обязательных в равной мере для органов всех ветвей государственной власти, согласно правовой позиции Конституционного Суда РФ, приобретает значение императива правового государства, в котором любые споры о праве разрешаются правовыми средствами. Напротив, неисполнение либо ненадлежащее исполнение судебных решений не только наносит ущерб интересам правосудия, но и подрывает доверие граждан к судам и в целом — к государству. Исполнение вступившего в законную силу постановления Конституционного Суда РФ, которым закон или отдельные его положения признаны не соответствующими Конституции РФ, не может осуществляться на основе сугубо формального подхода; оно требует от компетентных государственных органов принятия всех зависящих от них законных мер, направленных на реальное устранение и недопущение повторения выявленных Конституционным Судом РФ отступлений от конституционного правопорядка и на обеспечение восстановления нарушенных конституционных прав лиц, являвшихся участниками конституционного судопроизводства⁵. Неисполнение же решения высшего органа конституционного контроля объективно создает препятствия для

⁵ Информации об исполнении решений КС РФ, утвержденной решением КС РФ от 21 апреля 2009 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/Maintenance/InformationKS/Pages/ExecutionKS.aspx> (дата обращения 13.04.2019).

обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории Российской Федерации, для реализации закрепленных в Конституции РФ основ конституционного строя и полномочий федеральных органов государственной власти.

Что касается актов конституционно-судебного контроля, принятых по итогам рассмотрения и оценки на соответствие Конституции региональных законов, то их исполнение имеет свою, в том числе весьма существенную, специфику. Главная среди них обусловлена *распространением принятых решений КС РФ на аналогичные законы всех других субъектов РФ*, что предопределяет существенные особенности самого порядка, механизма исполнения соответствующих решений Конституционного Суда РФ. С этим связано также повышенное значение правового мониторинга в механизме исполнения такого рода решений Суда, о чем подробнее будет сказано далее.

Одновременно важно учитывать, что юридические последствия принятия итоговых актов конституционно-судебного контроля в отношении региональных законов являются комплексными. Если речь идет о конкретном нормоконтроле, то необходимым его результатом является принятие мер индивидуального характера — пересмотр разрешенного на основе признанных неконституционными или получившими конституционно-правовое истолкование законоположений конкретного дела гражданина, оспорившего их в Конституционном Суде РФ, в обычном порядке безотносительно к истечению пресекательных сроков обращения в суд и независимо от наличия предусмотренных иными, помимо ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», актами оснований для пересмотра дела⁶. В условиях действующего правового регулирования такой пересмотр обеспечивается на основе признания постановлений Конституционного суда РФ, которыми проверяемая норма признана неконституционной, в качестве новых обстоятельств (п. 1 ч. 4 ст. 413 УПК РФ, п. 3 ч. 4 ст. 392 ГПК РФ, п. 3 ч. 3 ст. 311 АПК РФ, п. 3 ч. 1 ст. 350 КАС РФ).

Вместе с тем, независимо от вида конституционно-судебного нормоконтроля его правовые последствия включают в себя меры своего рода общего (нормативно-го) характера, принимая во внимание, что решения Конституционного Суда РФ, содержащие итоговую оценку проверяемых норм, казуальное или абстрактное толкование конституционных или отраслевых положений, имеют такую же сферу действия во времени, пространстве и по кругу лиц, как и решения нормотворческого органа, и, следовательно, такое же, как нормативные акты, общее значение⁷. К таким мерам относятся:

- а) утрата правовыми актами (нормами), признанными неконституционными, юридической силы;
- б) прекращение действия аналогичных норм, пусть даже непосредственно не входивших в предмет проверки (это касается и сферы нормативного охвата выработанного

КС РФ истолкования, которое также распространяется на аналогичные законоположения);

в) инцидентное (казуальное) толкование Конституции РФ;

г) формулирование общеобязательной конституционно-правовой трактовки проверяемого законоположения;

д) коррекция судебной и иной правоприменительной практики, которая с момента вынесения итогового акта КС РФ должна выстраиваться в соответствии именно с тем смыслом подлежащих применению законоположений, который был выявлен Конституционным Судом РФ;

е) конституционно-судебные рекомендации законодателю.

В обобщенном плане специфика исполнения итоговых актов конституционного правосудия в сфере регионального законодательства выражается в следующих основных моментах:

а) особенности региональных законов как объекта конституционно-судебного нормоконтроля, что связано с умножающимся, мультиплицированным нормативным эффектом решения Конституционного Суда РФ применительно к аналогичным законам других субъектов РФ;

б) особенности статусных характеристик вовлеченных в исполнение решений Конституционного Суда РФ региональных органов государственной власти, применительно к которым, в отличие от высших органов федеральной государственной власти, могут быть реализованы связанные с утратой полномочий меры конституционно-правовой (федеративной) ответственности, не оговоренные в Конституции РФ для органов федерального уровня. Здесь важно осознавать, что издание органами государственной власти субъекта Российской Федерации нормативно-правового акта, противоречащего федеральной Конституции и федеральному законодательству — это правонарушение в сфере правотворчества и правоприменения;

в) важное значение имеет также специфика общих конституционных начал разграничения полномочий между вертикальными уровнями публичной власти в области нормоконтроля, что проявляется и при реализации итоговых актов нормоконтроля.

Поскольку в силу положений пункта «а» части 1 статьи 72 Конституции РФ обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции РФ и федеральным законам составляет предмет совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, организационно-правовой механизм исполнения итоговых актов конституционного правосудия в сфере регионального законодательства должен строиться на основе разграничения полномочий и согласованного взаимодействия, сотрудничества федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ. Следует согласиться с мнением ученых, что в этом процессе в полной мере должно проявляться понимание того, что в условиях федеративной государственности фактором устойчивости конституционных правоотношений является межуровневая солидарность [4, с. 310].

Необходимость такого взаимодействия, координации обусловлена и тем, что юридическая сила реше-

⁶ Определение КС РФ от 31 марта 2016 г. № 449-О-Р (абзац третий пункта 3.1, абзац первый пункта 3.2 мотивировочной части) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2016. № 15. Ст. 2153.

⁷ Постановление КС РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 30. Ст. 3101.

ний Конституционного Суда РФ включает их обязательность на всей территории Российской Федерации и распространяется не только на акты, явившиеся предметом его рассмотрения: признание Судом какого-либо положения нормативного акта, в том числе закона субъекта Российской Федерации, не соответствующим Конституции РФ порождает обязанность отмены аналогичных и потому не подлежащих применению положений, содержащихся в законах других субъектов⁸. Это требование, предопределяемое принципами верховенства и прямого действия Конституции РФ, единства конституционно-правового пространства Российской Федерации, равенства субъектов Российской Федерации и конституционного равноправия граждан, получило легальное подкрепление — в порядке реализации изложенной правовой позиции КС РФ — в части 3 статьи 87 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ».

Согласно названному законоположению признание не соответствующими Конституции РФ нормативного акта субъекта Российской Федерации, договора субъекта Российской Федерации или отдельных их положений является основанием для отмены в установленном порядке органами государственной власти других субъектов Российской Федерации положений принятых ими нормативных актов либо заключенных договоров, содержащих такие же положения, какие были признаны Судом неконституционными. В том случае, если в течение шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда РФ аналогичный признанному неконституционным нормативный акт не будет отменен или изменен, а действие договора, аналогичного признанному неконституционным, не будет прекращено полностью или частично, уполномоченные федеральным законом государственный орган или должностное лицо приносят протест либо обращаются в суд с требованием о признании такого нормативного акта либо договора недействующим.

«Такие же положения», о которых идет речь в части 3 статьи 87 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», — это не текстуально идентичные формулировки закона, а аналогичные по своему существу нормативные конструкции; более того, они могут быть облечены в различные языковые формы, но содержат при этом сходные правила поведения, порождающие в силу конкретного определения их действия во времени, пространстве, по кругу лиц или использованных приемов (средств) правового регулирования тот же дефект с позиции формального равенства, баланса частных и публичных интересов, а также разграничения компетенции между уровнями публичной власти. Такой дефект признается КС РФ как несовместимый с требованиями конституционного правопорядка. Соответственно, для уяснения того, являются ли конкретные нормы «такими же», нельзя ограничиваться формальным сопоставлением законоположений, а нужно исходить из необходимости качественного анализа на основе всего содержания решения КС РФ.

⁸ Определение КС РФ от 11 ноября 2008 г. № 556-О-Р (абзац 1 п. 6 мотивировочной части) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2008. № 48. Ст. 5722.

В частности, разъясняя определение от 19 апреля 2001 г. № 65-П, в котором содержалось разъяснение определения КС РФ от 27 июня 2000 г. № 92-О, принятого на основе постановления от 7 июня 2000 г. № 10-П, исключившего, в частности, возможность признания за республиками в составе Российской Федерации суверенитета, Конституционный Суд РФ указал, что другие положения нормативных актов республик в составе Российской Федерации, которые хотя и не были предметом рассмотрения Суда, но содержат предписания о принадлежности суверенитета (полного или частичного) республике и именно на нем основывают те или иные полномочия и компетенцию органов государственной власти и характер правоотношений с Российской Федерацией, по существу, независимо от формы изложения будут такими же, как и положения, которые признаны не соответствующими Конституции РФ. При этом нетождественность использованных в ранее принятых определениях Конституционного Суда РФ для оценки сопоставимости соответствующих нормативных положений понятий «такой же», «аналогичный», «подобный», «идентичный» не является основанием для вывода о неопределенности или неясности вытекающей из Конституции РФ и ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» и решений Конституционного Суда РФ обязанности законодательных (представительных) органов и исполнительных органов, а также высших должностных лиц субъектов РФ отменить все содержащиеся в принятых ими нормативных правовых актах положения о суверенитете республики, в том числе о том, что определенные полномочия органов государственной власти основаны на таком суверенитете или осуществляются в качестве суверенных прав республики (абзац 3 пункта 4 мотивировочной части определения КС РФ от 6 декабря 2001 г. № 249-О).

Что касается правовых последствий, вытекающих из принятия итогового акта конституционного правосудия, применительно к конкретному субъекту Российской Федерации, то согласно статье 80 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» в случае, если решением Суда нормативный акт признан не соответствующим Конституции РФ полностью или частично либо из постановления Суда о признании нормативного акта либо отдельных его положений соответствующими Конституции РФ, в данном Судом истолковании вытекает необходимость устранения пробела или противоречий в правовом регулировании. Так, законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение шести месяцев после опубликования решения Суда вносит необходимые изменения в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации, отменяет признанный неконституционным закон субъекта Российской Федерации, принимает новый закон субъекта или ряд взаимосвязанных законов, либо вносит изменения и (или) дополнения в закон субъекта Российской Федерации, признанный неконституционным в отдельной его части, или в закон субъекта РФ в случае, если он либо отдельные его положения признаны соответствующими Конституции РФ в данном КС РФ истолковании. Глава субъекта Российской Федерации

Федерации вносит соответствующий законопроект не позднее двух месяцев после опубликования решения Конституционного Суда РФ. Если по истечении шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда РФ не будут приняты соответствующие меры в связи с решением Суда, применяется механизм ответственности, предусмотренный федеральным законодательством, а именно — предупреждение Президента РФ в отношении регионального парламента, а при дальнейшем неисполнении решения КС РФ и его роспуск (часть 4 статьи 9 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»).

Таким образом, в рамках закрепления организационно-правового механизма исполнения итоговых актов конституционного правосудия в сфере регионального законодательства федеральный законодатель ориентирован главным образом на определение порядка непосредственного выполнения органами государственной власти субъекта Российской Федерации, принявшими и подписавшими подвергнутый конституционно-судебному нормоконтролю закон, резолютивных выводов Конституционного Суда РФ в отношении соответствующего законодательного акта. При этом, к сожалению, не определяется четко порядок исполнения принятого Судом итогового решения применительно к аналогичным нормативным положениям, содержащимся в законах других субъектов Российской Федерации, а также отсутствуют нормативно проработанные процедуры учета сформулированных Судом правовых позиций, которые содержат нормативно-доктринальные подходы к пониманию смысла проверяемых Судом положений в их взаимосвязи с Конституцией РФ и иными положениями действующего законодательства.

Сквозь призму выявленных особенностей, а также недостатков в существующем порядке исполнения решений Конституционного Суда РФ по проверке региональных законов следует подходить и к вопросу об их правовом мониторинге.

Правовой мониторинг как условие повышения эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ на региональном уровне

Очевидно, организация исполнения решений Конституционного Суда РФ в сфере регионального законодательства связана с необходимостью формирования многоуровневой системы мониторинга законодательной и правоприменительной практики в целях исполнения итоговых актов конституционного правосудия. Такая система должна быть сориентирована не просто на учет формальных показателей принятия на региональном уровне законодательных актов во исполнение решения Суда, а на анализ качества реализации соответствующих решений, имея в виду, как отмечалось, их комплексное содержательное наполнение, в том числе с учетом других, помимо тех, чьи органы стали участни-

ками конституционного судопроизводства, субъектов Российской Федерации.

Это тем более важно учитывать, если принять во внимание, что в сегодняшней практике конституционного правосудия все чаще используется метод конституционного истолкования проверяемого закона, а его признание противоречащим Конституции становится крайним, наиболее острым средством судебного воздействия на законодателя. Этот подход не только не упрощает реализацию принятого Судом решения, а требует от законодателя тщательного поиска необходимых путей совершенствования правового регулирования на основе и в рамках сформулированных Судом позиций при имеющейся у законодателя дискреции, в том числе основанной на принципах политической, экономической целесообразности. В большинстве случаев речь идет о необходимости комплекса взаимосвязанных мер нормотворческого, межотраслевого характера в увязке с анализом правоприменительной практики.

В основе такой деятельности, сопровождаемой в том числе правовым мониторингом исполнения соответствующих решений Конституционного Суда РФ, должны лежать, прежде всего, конституционно-правовые показатели состояния правовой системы, включая следующие требования:

- а) формальная определенность, непротиворечивость, согласованность правового регулирования;
- б) надлежащая отраслевая систематизация законодательства, недопустимость произвольного использования свойственных одним отраслям права методов, средств правового регулирования в других правовых отраслях;
- в) соблюдение принципов (критериев) разграничения предметов ведения и правотворческих полномочий между Федерацией и ее субъектами;
- г) соблюдение основ разграничения нормотворческих и иных полномочий «по горизонтали» — между органами государственной власти субъекта РФ в соответствии с принципом разделения властей;
- д) обеспечение единообразия в толковании и применении норм, единства правоприменительной практики [2, с. 86—87].

Как подчеркивается самим Конституционным Судом РФ, эффективность решений Суда и, соответственно, их исполнения определяется их воздействием на законотворческую и правоприменительную деятельность, на преодоление недостатков нормативного регулирования. К числу таких недостатков, как свидетельствует в том числе анализ решений Конституционного Суда РФ, относятся: несогласованность между различными правовыми актами, частые изменения действующих нормативных актов в ущерб стабильности регулируемой ими сферы общественных отношений, слабая аналитическая оценка последствий принимаемых нормативных актов, бессистемность в их разработке, отставание в корректировании законодательства с учетом изменений в социальной, экономической, правоприменительной и иных областях, нечеткость формулировок, а также неоправданно длительное (в организационном плане) неисполнение прямого требования нормы закона, в особенно-

сти в социальной сфере⁹. В этом плане в рамках мониторинга исполнения решений Конституционного Суда РФ подлежат учету не только напрямую адресованные региональным законодателям предписания Суда в отношении необходимости внесения тех или иных изменений в правовое регулирование, но и более общие подходы, определяющие своего рода конституционно-правовые критерии (требования) качества регионального законодательства.

В системе действующего федерального законодательства осуществление мониторинга правоприменения в Российской Федерации в целях, в частности, выполнения решений Конституционного Суда РФ, возложено на Министерство юстиции РФ¹⁰. При этом речь идет о выполнении тех решений Суда, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Что же касается регионального уровня, то мониторинг правоприменения для выполнения решений Конституционного Суда РФ в отношении законов и иных нормативных правовых актов субъектов РФ Министерством юстиции РФ не осуществляется; об этом свидетельствует и реальная практика осуществления таких мониторингов¹¹. Работа по сбору и обобщению информации о постановлениях КС РФ по делам о проверке конституционности правовых актов уполномоченными органами государственной власти субъектов РФ (что можно рассматривать как определенное проявление правового мониторинга) предусмотрена лишь в семи субъектах Российской Федерации. Это, например, Республика Крым (Закон Республики Крым от 29 декабря 2016 г. «О мониторинге нормативных правовых актов Республики Крым») и Республика Хакасия (Закон Республики Хакасия от 9 июня 2012 г. «О мониторинге правоприменения нормативных правовых актов в Республике Хакасия»). В большинстве же субъектов Российской Федерации вопросы мониторинга урегулированы на уровне подзаконных актов (напр.: Положение о порядке проведения органами исполнительной власти Республики Дагестан мониторинга изменений федерального законодательства и законодательства Республики Дагестан, утвержденное Постановлением Правительства Республики Дагестан от 27 апреля 2016 г. № 113; Указ Главы Республики Мордовия от 25 января 2012 г. «Об организации мониторинга правоприменения в Республике Мордовия»), что снижает сам уровень этой работы, сужает круг субъектов, осуществляющих соответствующий мониторинг, и затрудняет формирование комплексной и целостной системы его реализации на

основе взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти.

Что же касается самого Конституционного Суда РФ, то в соответствии с Регламентом Конституционного Суда РФ (с изм. по состоянию на 25 октября 2018 г.) задачи по обобщению практики исполнения решений Суда возложены на Секретариат Конституционного Суда (§ 67). Секретариат Суда систематически анализирует состояние дел по исполнению решений Суда, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства, выявляет причины неисполнения или ненадлежащего исполнения этих решений; представляет Суду годовые информационно-аналитические отчеты об исполнении решений Суда. При установлении факта неисполнения или ненадлежащего исполнения решений Суда Председатель Конституционного Суда РФ вносит на рассмотрение Суда предложения о мерах, которые могли бы способствовать обеспечению исполнения судебных решений.

В целях надлежащего учета и своевременного исполнения решений Суда в сфере регионального законодательства Секретариатом Суда осуществляется подготовка перечней актов, предполагающих изменение регионального регулирования (подлежащих исполнению в порядке ч. 3 ст. 87 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»), который затем направляется в Совет Федерации, а также в Генеральную прокуратуру РФ, для осуществления контрольно-надзорных полномочий в сфере исполнения органами государственной власти субъектов РФ требований статей 80 и 87 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» в части приведения в соответствие с федеральным законодательством региональных нормативных правовых актов, содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными решениями КС РФ.

Очевидно, однако, что организационно-технические возможности Секретариата Суда, связанные со сбором информации в отношении исполнения решений суда в различных субъектах Российской Федерации, ограничены, а сама деятельность Суда как высшего судебного органа конституционно-судебного контроля не должна жестко увязываться с непосредственным контролем исполнения собственных решений; очевидно, это может привести к необоснованному расширению административно-управленческих функций конституционного правосудия и, как результат, — к определенной политизации данной стороны деятельности Конституционного Суда РФ. Не случайно ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» не относит к компетенции Конституционного Суда непосредственное обеспечение исполнения своих решений. Помимо самой по себе конституционно-судебной оценки нормативных положений регионального законодательства сквозь призму ранее принятых Судом решений, включая выяснение степени их учета региональным законодателем, речь может идти только о неимперативных, информационных формах реагирования со стороны Конституционного Суда РФ.

Совершенствование организационно-правового механизма исполнения решений КС РФ в сфере регионального законодательства предполагает необходимость учета того обстоятельства, что предназначение

⁹ Информационно-аналитические отчеты об исполнении решений КС РФ в 2009-2018 гг. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.krsf.ru/ru/Info/Maintenance/Informationks/Pages/default.aspx> (дата обращения: 15.07.2019 г.)

¹⁰ Указ Президента РФ от 20 мая 2011 г. № 657 (в ред. от 25 июля 2014 г.) «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2011. № 21. Ст. 2930.

¹¹ Доклады о результатах мониторинга правоприменения в Российской Федерации за 2011—2016 гг. [Электронный ресурс]. URL: http://minjust.ru/portal_pravoprimeneniya/doklady_prezidentu (дата обращения: 15.07.2019 г.)

государственного принуждения, по смыслу ст. 1 (ч. 1), 2, 17 (ч. 3), 18 и 55 (ч. 3) Конституции РФ, должно заключаться, согласно правовой позиции Суда, главным образом в превентивном использовании соответствующих юридических средств для защиты прав и свобод человека и гражданина, иных конституционно признаваемых ценностей гражданского общества и правового государства¹². Соответственно, организационно-правовой механизм исполнения решений Конституционного Суда РФ в сфере регионального законодательства должен строиться на основе взаимодействия заинтересованных субъектов, обеспечения добровольного исполнения таких решений.

На основе проделанного анализа, в порядке выводов, можно сформулировать следующие предложения по совершенствованию порядка исполнения решений Конституционного Суда РФ, принимаемых по итогам проверки региональных законов.

Во-первых, представляется необходимым с учетом сложившегося подхода к определению Министерства юстиции РФ в качестве основного субъекта, осуществляющего сбор и систематизацию информации об исполнении решений суда, расширить возложенные на него функции в области мониторинга правоприменения за счет включения в сферу такого мониторинга выполнение решений Суда, принятых в отношении законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации. Речь идет при этом о необходимости охвата правовым мониторингом выполнения решения Конституционного Суда РФ как в том субъекте Российской Федерации, чей закон или иной нормативный правовой акт явился предметом конституционно-судебного контроля, так и в других субъектах, имея в виду необходимость исправления, корректировки, устранения аналогичных признанным неконституционными нормативных положений. Более того, следует учитывать, что отдельные решения Суда, напрямую не исследующие региональное законодательство, также могут оказывать существенное влияние на его развитие в случае, если предметом исследования Суда в подобных случаях будут являться нормы федерального законодательства, регулирующие, например, объем полномочий субъектов Российской Федерации в отдельных вопросах. Так, в постановлении от 15 декабря 2006 года № 10-П по делу о проверке конституционности положений частей четвертой, пятой и шестой статьи 215.1 Бюджетного кодекса РФ предметом исследования не являлись нормы регионального законодательства; однако, признание соответствующими Конституции РФ оспариваемых норм Бюджетного кодекса РФ, в соответствии с которыми, по общему правилу, все движение средств регионального бюджета должно производиться через Федеральное казначейство, определило, по сути, разрешительный порядок создания региональных казначейств субъектами Российской Федерации. Поэтому нельзя не учитывать в рамках правового мониторинга подобных решений Суда.

¹² Определение КС РФ от 4 февраля 1999 г. № 1-О (абзац 2 п. 5 мотивировочной части) // Собрание законодательства Российской Федерации. 1999. № 8. Ст. 1092.

Во-вторых, с учетом того, что федеральным законодателем органы прокуратуры наделены полномочием по надзору за соблюдением Конституции РФ и за исполнением федеральных законов, в частности, законодательными (представительными) и исполнительными органами субъектов РФ (часть 1 статьи 1 ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации», пункт 5.1 мотивировочной части Постановления КС РФ от 18 июля 2003 г. № 13-П), а также принимая во внимание предусмотренную частью 5 статьи 87 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» обязанность уполномоченных субъектов, в случае неприведения аналогичных признанным неконституционным норм в соответствие с решением Суда, приносить протест либо обращаться в суд с требованием о признании такого нормативного акта недействующим, необходимо внести в ФЗ «О прокуратуре Российской Федерации» изменения, предусматривающие возложение на органы прокуратуры надзора за исполнением решений Конституционного Суда РФ.

Действующее правовое регулирование, в том числе ведомственное, включая приказ Генеральной прокуратуры РФ от 2 октября 2007 г. № 155 (в ред. от 29 октября 2012 г.) «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления», не обеспечивает в достаточной мере полноты прокурорского надзора за исполнением решений Конституционного Суда РФ. В частности, отсутствует специальная регламентация процедур урегулирования отношений прокуратуры с главой субъекта Российской Федерации и региональным парламентом (подобно тому, как это имеет место в отношении конституционного оспаривания положений учредительных актов субъектов РФ — абзац второй пункта 2.7 названного приказа Генеральной прокуратуры РФ). Принятие и направление Судом в Генеральную прокуратуру РФ своего решения в сфере регионального законодательства должно предполагать формирование поручения органам прокуратуры субъектов Российской Федерации в отношении необходимости обеспечения его исполнения и представления по итогам проведенной работы отчета.

В-третьих, необходимо предусмотреть на уровне законодательных и регламентных норм, регулирующих организацию законодательного (правотворческого) процесса в субъектах РФ, требование выявления и учета в рамках правовой экспертизы проектов законов или иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, относящихся к данному предмету правового регулирования решений и правовых позиций Суда. Кроме того, в регламентных документах органов государственной власти субъектов Российской Федерации целесообразно урегулировать процедуру исполнения решений Конституционного Суда РФ, принятых в отношении законов и нормативных правовых актов соответствующего субъекта Российской Федерации.

Нуждается в универсализации также содержащаяся в законодательстве отдельных субъектов Российской Федерации норма, в соответствии с которой в рамках гарантирования права депутата регионального

парламента на получение информации предусматривается обеспечение депутата аппаратом регионального парламента текстами постановлений и определений Конституционного Суда РФ, затрагивающих интересы субъекта РФ или компетенцию государственных органов субъекта РФ¹³.

При этом, в целях повышения правовой дисциплины исполнения решений Конституционного Суда РФ в сфере регионального законодательства, представляется оправданным реализуемый в законодательстве ряда субъектов РФ (Кабардино-Балкарская Республика, Архангельская, Волгоградская, Кемеровская, Московская, Тамбовская области, г. Москва и др.) подход, в рамках которого выполнение решений Конституционного Суда РФ прямо отнесено к числу основных обязанностей лиц, замещающих государственные должности субъекта Российской Федерации (например: Закон Кабардино-Балкарской Республики от 20 июня 2008 г. (в ред. от 8 ноября 2017 г.) «О государственных должностях Кабардино-Балкарской Республики»; Закон Архангельской области от 20 мая 2009 г. (в ред. от 19 февраля 2018 г.) «О статусе лиц, замещающих государственные

должности Архангельской области в исполнительных органах государственной власти Архангельской области»). На этой основе обеспечивается персонализация ответственности за исполнение решений Суда.

Формирование и реализация обозначенных и других подобного рода мер по совершенствованию организационно-правового механизма исполнения решений Конституционного Суда РФ в сфере регионального законодательства требует осознания того, что в конечном итоге исполнение решений Суда следует рассматривать сквозь призму обеспечения конституционализации регионального законодательства. Это означает, в том числе, достижение наиболее полной и последовательной реализации в нем конституционных целей, ценностей, принципов, норм, институтов в их понимании, сложившемся в нормативно-доктринальных подходах конституционного правосудия. Предлагаемые меры, хотелось бы надеяться, будут способствовать совершенствованию организационно-правового механизма исполнения решений Конституционного Суда РФ, принимаемых в порядке нормоконтрольной проверки регионального законодательства.

Литература

1. Бондарь Н.С. Судебный конституционализм: доктрина и практика: монография / Н.С. Бондарь. 2-е изд., перераб. М. : Норма: ИНФРА-М, 2015. 528 с.
2. Бондарь Н.С. Ростовская область в конституционно-правовом пространстве Российской Федерации (к 25-летию Законодательного Собрания Ростовской области). Серия «Библиотека судебного конституционализма» / 2-е издание, переработанное. Вып. 10. Ростов-на-Дону : Профпресс, 2019.
3. Бондарь Н.С., Соболева Е.А. Судебный нормоконтроль за законами субъектов РФ: соотношение конституционных и административных начал нуждается в уточнении // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 3. С. 26—32.
4. Черепанов В.А. Проблемы российской государственности. Опыт системного исследования. М. : Норма, 2018. 336 с.
5. Ястребов Б.В. Оперативный мониторинг исполнения решений Конституционного Суда РФ в 2016 г., требующих корректировки законодательства РФ (за 3 квартал 2017 г.) // Юстиция. 2017. № 4. С. 16—31.
6. Ястребов Б.В. Оперативный мониторинг исполнения решений Конституционного Суда РФ в 2016 г., требующих корректировки законодательства РФ (за 4 квартал 2017 г.) // Юстиция. 2018. № 1. С. 5—25.

Рецензент: Комарова Валентина Викторовна, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина, г. Москва, Россия.

E-mail: vvkomarova@msal.ru



¹³ Напр.: Закон Республики Ингушетия от 8 июля 2004 г. № 18-ПЗ (в ред. от 2 июля 2016 г.) «О статусе депутата Народного Собрания Республики Ингушетия» // Ингушетия. 2004. 13 июл.; Закон Республики Северная Осетия-Алания от 14 июля 2008 г. № 34-ПЗ (в ред. от 28 декабря 2017 г.) «О статусе Депутата Парламента Республики Северная Осетия-Алания» // Северная Осетия. 2008. 23 июл. и др.