

УДК 342.565.2

ПОСЛАНИЕ О СОСТОЯНИИ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЗАКОННОСТИ В МЕХАНИЗМЕ РЕАЛИЗАЦИИ РЕШЕНИЙ ОРГАНОВ КОНСТИТУЦИОННОГО ПРАВОСУДИЯ

*Р.Х. Валиахметов, судья Пестречинского районного суда
Республики Татарстан¹*

Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации направлена на оценку законодательства путем конституционно-правового истолкования нормативных правовых актов федерального и регионального уровня. Суды, рассматривая дела о соответствии нормативных правовых актов, не только буквально оценивают деятельность нормотворческих органов, но и, как закреплено в соответствующих актах, регулирующих деятельность органов конституционной (уставной) юстиции, обращаются к таким органам с посланием о состоянии конституционной законности.

Подобные послания являются одной из форм взаимодействия судебной и законодательной властей. Важность посланий определяется их ролью в обеспечении законности, толковании конституционных норм, предупреждении их нарушений в правотворческой и правоприменительной деятельности².

Как следует из положений § 46 Регламента Конституционного Суда Российской Федерации, Конституционный Суд РФ не реже одного раза в год обращается к Федеральному Собранию с посланием о состоянии

конституционной законности в Российской Федерации, основываясь на результатах своей деятельности. В случае необходимости Конституционный Суд РФ обращается к парламенту с посланием и по другим проблемам, таким как защита основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории Российской Федерации.

Конституционный Суд РФ в 1993 г. воспользовался своим правом и направил федеральному законодателю послание «О состоянии конституционной законности в Российской Федерации», в котором, основываясь на материалах рассмотренных им дел, обратил внимание на причины нарушения конституционных норм³.

На региональном уровне также известна практика направления конституционными судами подобных посланий в законодательный орган субъекта Российской Федерации. Наиболее активно она реализовывается в Адыгее, Бурятии, Дагестане, Карелии, Якутии, Северной Осетии. В Башкортостане и Татарстане конституционные суды в 1998 г. и 2002 г. направляли свои послания соответ-

ственно Государственному Собранию РБ и Государственному Совету РТ.

Послание суда излагается в виде отдельного документа, принимаемого в судебном заседании, но за рамками конституционного судопроизводства. Решение Конституционного суда о направлении послания относится к решениям по вопросам организации его деятельности. В связи с этим оно не обладает характерными свойствами итогового либо процессуального решения и не может быть обязательным для других органов государственной власти, организаций и органов местного самоуправления. Другими словами, послание Конституционного суда не имеет той юридической силы, которой обладают решения, принимаемые в результате осуществления конституционного судебного процесса. Также в силу того, что профильные законы, регулирующие деятельность органов конституционной юстиции, не закрепляют конкретную структуру и содержание послания, основные его параметры определяются самим судом и фиксируются в регламенте соответствующего суда⁴.

Вместе с тем анализ посланий, которые ранее направлялись региональными конституционными судами в законодательные органы субъектов Российской Федерации, позволяет сделать вывод о том, что содержание такого рода посланий в подавляющем большинстве случаев имеет сходный характер.

В посланиях, как правило, находят отражение основные показатели деятельности Конституционного суда; меры, предпринимаемые судом и его аппаратом в отношении поступивших обращений; решения, принятые в процессе осуществления конституционного судопроизводства; законодательные инициативы суда; акцентируется внимание на содер-

жащихся в принятых судебных решениях рекомендациях, адресованных органам власти различного уровня; затрагиваются проблемные вопросы, связанные с реализацией решений конституционного суда и др.⁵ Именно освещение проблемных аспектов исполнения решений и соответствующих рекомендаций регионально-го конституционного суда являются неотъемлемой частью системы мер по гармонизации действующего регионального законодательства и его соответствии конституционным принципам и нормам.

На конференции «VIII Диалог российского и германского правосудия» в январе 2006 г. Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В.Д. Зорькин отмечал, что если подготовить послание Конституционного Суда Российской Федерации о состоянии конституционной законности, подобно тому, как это ежегодно делает Европейский суд справедливости для стран Европейского сообщества, можно было бы отметить, что федеральный законодатель и федеральное правительство не в достаточной мере учли те замечания, которые неоднократно были высказаны Конституционным Судом при проверке соответствия налоговых законов Конституции России⁶.

Иными словами, послание Конституционного суда является серьезным, но малоиспользуемым инструментом. Достаточно сказать, что в большинстве субъектов Российской Федерации, в которых созданы и функционируют конституционные (уставные) суды⁷, данный инструмент законодательно не закреплен либо соответствующий суд им не пользуется.

Упомянувшееся выше послание Конституционного суда Республики Татарстан о состоянии конституцион-

ной законности было единственным в его практике. Внесенными изменениями в Закон Республики Татарстан «О Конституционном суде Республики Татарстан» статья 79, наделявшая суд соответствующим правом, была исключена из Закона. Вместе с тем данное послание республиканского суда помимо своего содержания представляло интерес тем, что с точки зрения законодательного регулирования было адресовано не только Государственному совету Республики Татарстан — законодательному органу субъекта Российской Федерации, но и Президенту Республики Татарстан — главе региона⁸. Возможность прямой публичной постановки судом нерешенных вопросов, касающихся защиты конституционного строя Республики Татарстан, основных прав и свобод человека и гражданина, поддержания верховенства в правовой системе Республики Татарстан и непосредственного действия Конституции Республики Татарстан на всей ее территории, кроме законодательного органа, а также и перед высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации представляется наиболее оптимальной конструкцией ввиду того, что законодательно закрепляется конкретная форма взаимодействия суда как хранителя Конституции и Президента как ее гаранта. Она в полной мере применима и в такой до конца нерешенной проблеме, как исполнение решений органов конституционной юстиции.

В полномочия Конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации входит рассмотрение вопросов о (не)конституционности законов, нормативных правовых актов главы, правительства иных органов государственной власти конкретного региона, нормативных правовых актов органов местного самоуправле-

ния и др. В случае признания судом нормативного правового акта неконституционным, данный акт утрачивает силу.

К основным же полномочиям высшего должностного лица субъекта, помимо прочего, относится и то, что глава региона вправе предложить органу местного самоуправления, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае, если указанные акты противоречат, в том числе Конституции (уставу) субъекта Российской Федерации⁹. Глава субъекта Российской Федерации также вправе принять решение о досрочном прекращении полномочий законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в случае принятия данным органом закона субъекта Российской Федерации, иного нормативного правового акта, противоречащих Конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, если такие противоречия установлены соответствующим судом, а законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации не устранил их в течение шести месяцев со дня вступления в силу судебного решения⁹. Кроме того, в Республике Татарстан Президент среди прочего вправе отменить постановление и распоряжения Кабинета Министров Республики Татарстан — Правительства Республики Татарстан в случае их противоречия Конституции Республики Татарстан¹⁰.

Изложенное позволяет прийти к выводу, что в случае неисполнения либо ненадлежащего исполнения органами власти в регионе решения Конституционного (уставного) суда

субъекта Российской Федерации, которое согласно части первой статьи 6 и части четвертой статьи 27 Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации» является обязательным для всех без исключения органов власти, общественных объединений, должностных лиц, физических и юридических лиц и подлежит неукоснительному исполнению на всей территории Российской Федерации, глава субъекта Российской Федерации имеет возможность применить вышеуказанные меры для устранения нарушения конституционных принципов и норм. Данный механизм, на наш взгляд, может стать одним из центральных звеньев системы реализации решений органов конституционной (уставной) юстиции.

В данном контексте представляет интерес модель взаимоотношений между Конституционным судом и Федеральным президентом в Австрийской Республике. В соответствии с положениями статьи 146 Конституции Австрии исполнение решений Конституционного суда, кроме решений по имущественно-правовым требованиям, предъявляемым к Федерации, землям, районам, общинам и союзам общин, возлагается на Федерального президента. При этом исполнение осуществляется уполномоченными по его указанию и в соответствии с его усмотрением органами Федерации или земель, включая

федеральную армию. Ходатайство об исполнении таких решений заявляется Федеральному президенту Конституционным судом¹¹.

Представляется, что такая модель могла бы быть востребована региональным законодательством как стимулирующий механизм совершенствования нормотворческой и правоприменительной деятельности. Органы власти в субъектах Российской Федерации с учетом выводов, отраженных в послании регионального конституционного (уставного) суда, адресованном как законодательному органу, так и главе субъекта Российской Федерации, могли бы выработать и корректировать планы собственной деятельности с учетом приоритетов, указанных в послании, а конституционный (уставный) суд, взаимодействуя с главой субъекта Российской Федерации, определять проблемы, препятствующие реализации решений органа конституционной юстиции и предлагать пути их устранения. Исходя из этой посылки, законодательство субъектов Российской Федерации, регулирующее деятельность конституционных (уставных) судов, целесообразно было бы дополнить положениями о ежегодном направлении органом конституционной юстиции своего послания о состоянии конституционной законности региональному законодательному органу, а также главе субъекта Российской Федерации.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Статья подготовлена в период работы Р.Х.Валиахметова в должности советника судьи Конституционного суда Республики Татарстан.

² Постатейный комментарий к Конституции Российской Федерации / под ред. Л.А.Окунькова; Ин-т законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ. – М.: Изд-во «БЕК», 1996. – С. 101.

³ Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. – 1993. – № 1.

⁴ Конституционный суд Республики Адыгея: Регламент, ст. 36 // Конституционный суд Республики Адыгея: итоги работы за 10 лет (1997–2007 гг.). – Майкоп: ООО «Качество», 2007. – С. 123.

⁵ Послание Конституционного суда Республики Татарстан Президенту Республики Татарстан и Государственному Совету Республики Татарстан о состоянии конституционной законности в Республике Татарстан // Вестник Конституционного суда Республики Татарстан. — 2002. — № 1.

⁶ Зорькин, В.Д. Конституционно-правовые аспекты налогового права в России и практика Конституционного Суда / В.Д.Зорькин // Сравнительное конституционное обозрение. — 2006. — № 3. — С. 98–106.

⁷ Сведения о решениях, принятых конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации (по состоянию на 1 января 2007 г.) // Материалы к заседанию Консультативного Совета председателей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации «Европейские стандарты в практике конституционного правосудия в Российской Федерации». — Казань, 2007.

⁸ Закон Республики Татарстан от 22 декабря 1992 № 1708-ХП «О Конституционном суде Республики Татарстан» (в ред. законов РТ от 30.10.1998 № 1840, от 28.06.2001 № 947) // Республика Татарстан. — № 240. — 28.11.1998; № 151. — 31.07.2001.

⁹ Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: подпункт «е» п. 2 ст. 21 (в ред. федеральных законов от 29.07.2000 № 106-ФЗ, от 08.02.2001 № 3-ФЗ, от 07.05.2002 № 47-ФЗ, от 24.07.2002 № 107-ФЗ, от 11.12.2002 № 169-ФЗ, от 04.07.2003 № 95-ФЗ, от 19.06.2004 № 53-ФЗ, от 11.12.2004 № 159-ФЗ, от 29.12.2004 № 191-ФЗ, от 29.12.2004 № 199-ФЗ, от 21.07.2005 № 93-ФЗ, от 31.12.2005 № 199-ФЗ, от 31.12.2005 № 202-ФЗ, от 31.12.2005 № 203-ФЗ, от 03.06.2006 № 73-ФЗ, от 12.07.2006 № 106-ФЗ, от 18.07.2006 № 111-ФЗ, от 25.07.2006 № 128-ФЗ, от 27.07.2006 № 153-ФЗ, от 25.10.2006 № 172-ФЗ, от 04.12.2006 № 201-ФЗ, от 29.12.2006 № 258-ФЗ (ред. 18.10.2007), от 02.03.2007 № 24-ФЗ, 23.03.2007 № 37-ФЗ, от 26.04.2007 № 63-ФЗ, от 10.05.2007 № 69-ФЗ, от 18.06.2007 № 101-ФЗ, от 19.07.2007 № 133-ФЗ, от 21.07.2007 № 191-ФЗ, от 21.07.2007 № 194-ФЗ, от 18.10.2007 № 230-ФЗ, от 08.11.2007 № 257-ФЗ, от 29.03.2008 № 30-ФЗ) // Российская газета. № 206, 19.10.1999; № 147, 01.08.2000; № 31, 14.02.2001; № 83, 14.05.2002; № 137, 27.07.2002; № 235, 14.12.2002; № 131, 08.07.2003; № 140, 15.07.2003 (уточнение); № 131, 23.06.2004; № 277, 15.12.2004; № 290, 30.12.2004; № 290, 30.12.2004; № 161, 26.07.2005; № 297, 31.12.2005; № 297, 31.12.2005; № 297, 31.12.2005; № 121, 08.06.2006; № 153, 15.07.2006; № 156, 20.07.2006; № 162, 27.07.2006; № 165, 29.07.2006; № 243, 28.10.2006; № 277, 08.12.2006; № 297, 31.12.2006; № 46, 06.03.2007; № 62, 27.03.2007; № 91, 28.04.2007; № 104, 18.05.2007; № 132, 22.06.2007; № 159, 25.07.2007; № 159, 25.07.2007; № 159, 25.07.2007; № 237, 24.10.2007; № 254, 14.11.2007; № 70, 02.04.2008.

¹⁰ Конституция Республики Татарстан от 6 ноября 1992 г.: п. 16 части первой ст. 94 (в ред. законов РТ от 19.04.2002 № 1380; от 15.09.2003 № 34-ЗРТ; от 12.03.2004 № 10-ЗРТ; от 14.03.2005 № 55-ЗРТ) // Республика Татарстан. — № 87–88. — 30.04.2002; № 184. — 16.09.2003; № 53. — 13.03.2004; № 49. — 15.03.2005.

¹¹ Конституция Австрийской Республики. Конституции государств Европы / под ред. Л.А.Окунькова. — М.: Норма, 2001. — Т. 1. — С. 106.

Summary

One of the forms of interaction of judicial and legislative authorities is the message about the state of constitutional legality. The article presents the analysis of federal and regional practice of using this form.