

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВАЯ ТЕХНОЛОГИЯ КАК СИСТЕМА МЕТОДОВ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИИ

Статья посвящена анализу актуальных проблем современного конституционного правосудия и исполнению решений Конституционного Суда РФ. Раскрывается значение и возможности некоторых методов конституционно-правовой технологии.

Одной из важных и актуальных проблем современного конституционного правосудия является проблема исполнения решений Конституционного Суда РФ. Как справедливо отмечает председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин, «накоплено много материалов по неисполнению решений Конституционного Суда всеми уровнями власти, в том числе и законодательной. Есть примеры, когда в течение двух лет законодатель не реагировал на решения Суда. Наше решение, по большому счету, не требует подтверждения каких-либо других органов, оно должно быть исполнено»¹. Таким образом, проблема остается весьма актуальной. Некоторые решения Суда, в которых обозначены конкретные сроки принятия законов, либо не выполняются, либо выполняются с большим опозданием.

Анализ существующей литературы показывает, что неисполнение решений Конституционного Суда РФ вызвано рядом причин, среди которых верно отмечены: отсутствие должной законодательной базы, слабая активность государственных структур в процессе исполнения решений Конституционного Суда РФ, отсутствие ответственности за неисполнение решений Конституционного Суда РФ, правовой нигилизм, низкий уровень правовой культуры, отсутствие финансовых средств у государства и др.². Одна из причин, по нашему мнению, кроется в недостаточной разработанности, а следовательно и использовании конституционно-правовой технологии в сфере конституционно-контрольной деятельности, недооценке ее прагматической роли.

Вместе с тем конституционно-правовая технология представляет собой систему методов, способов, средств эффективного и рационального конструиро-

¹ Зорькин В.Д. Россия и Конституция в XXI веке. Взгляд с Ильинки. М., 2007. С. 101, 102. Согласно Парламентскому запросу «О необходимости принятия Правительством РФ мер по внесению изменений в законодательство РФ во исполнение решений Конституционного Суда РФ», утвержденному Постановлением Государственной Думы РФ от 1 июля 2005 г. № 2057-IV ГД, неисполненными оставались десять постановлений и одно определение Конституционного Суда РФ (Парламентская газета. 2005. 13 июня. № 124; СЗ РФ. 2005. № 28. Ст. 2853). В 2006 г. Дума приняла свыше 500 Федеральных законов. Однако по многим из них Конституционный Суд РФ принял решения, ограничивающие их действие, а около 20 признал неконституционными (см.: Кудрявцев В.Н., Кузнецова Н.Ф., Комиссаров В.С., Лунеев В.В. Конституция — это закон и для Государственной Думы // Государство и право. 2007. № 5. 13). В июне 2007 г. председатель Конституционного Суда В.Д. Зорькин направил обращение на имя председателя Государственной Думы Б. Грызлова, в котором указано на неисполнение решений Конституционного Суда РФ. В письме перечислены 25 решений Конституционного Суда, по которым парламент должен был принять, но медлил с принятием новых законов (см.: Иванов В. Неуважаемый Конституционный Суд // Газета. 2007. 19 июля).

² См.: Витрук Н.В. Форум: исполнение решений конституционных судов // Конституционное право: Восточно-европейское обозрение. 2002. № 3. С. 40–42.

вания институтов конституционного права³. Ценность использования правовой технологии⁴ состоит в том, что она содержит в своем арсенале полный набор инструментов, способных обеспечить рационализацию конституционно-контрольной деятельности и тем самым вывести процесс исполнения решений Конституционного Суда РФ на более высокий уровень. Покажем значение и возможности некоторых методов конституционно-правовой технологии.

1. Метод конкретного конструирования. Суть данного метода состоит в том, что процесс исполнения решений Конституционного Суда РФ зависит от степени адекватности принимаемых Конституционным Судом решений нормам Конституции, правовой реальности, потребностям и интересам общества. В самом деле суд, тем более конституционный, открывает и обнаруживает право, «судебным решением могут быть провозглашены только те субъективные права и юридические обязанности, которые объективно признаны обществом в конкретный (курсив наш. — Ж.Н.) исторический момент»⁵. В данном случае происходит конкретизация общих конституционных установлений, соприкоснувшихся с реальной жизнью права, формирование «живого» права — конституционного и иных правовых отраслей, что воплощается в правовых позициях Конституционного Суда⁶. Однако не стоит забывать о том, что формируя, к примеру, разумный правовой баланс между социальной защищенностью и личной свободой, поддержкой нуждающихся и экономической эффективностью, Конституционный Суд ограничен в своих возможностях. В частности, он не может устанавливать конкретные размеры пенсий, пособий, виды льгот и т.д., поскольку это означало бы оценку целесообразности и экономической обоснованности решений законодателя, что не относится к полномочиям Конституционного Суда РФ⁷.

2. Метод целевой детерминации. В основе данного метода лежит обусловленность, источником которой выступает цель. Цели конституционного контроля должны отражать ценностные ориентиры. Если решение Конституционного Суда будет отражать ложные цели и ориентиры, вряд ли оно будет исполнено. Таким образом, правильный выбор целей для исполнения решений Конституционного Суда имеет крайне важное значение. Анализ решений Конституционного Суда РФ свидетельствует о том, что в них находят свое

³ Стоит заметить, что в правовой науке получило развитие новое направление — правовая технология (См.: Черненко А.К. Теоретико-методологические проблемы формирования правовой системы общества. Новосибирск, 2004. С. 175). Полагаем, что правовая технология при всей ее общетеоретической значимости может быть конкретизирована применительно к специфике конституционного права, конституционализму, а следовательно, получить свое новое развитие в конституционно-правовой технологии. Такой подход позволяет с новых теоретических позиций провести анализ проблем эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ и определить пути их решения.

⁴ В данной статье мы будем рассматривать термины *правовая технология*, *конституционно-правовая технология* и просто *технология* как тождественные.

⁵ Теоретические проблемы формирования правовой системы России / А.К. Черненко, М.И. Клеандров, А.В. Цихоцкий, А.Г. Халиулин, В.В. Невинский, В.Ф. Волович. Новосибирск, 1999. С. 155.

⁶ Конституция Российской Федерации в решениях Конституционного Суда России / Л.В. Лазарев, Т.Г. Морщакова, Б.А. Страшун. М., 2005. С. 9.

⁷ См.: Бондарь Н. Конституционный императив социальных прав. (О практике Конституционного Суда Российской Федерации по социальной защите граждан) // Конституционное Право: Восточно-европейское обозрение. 2002. № 2. С. 219.

отражение требования социальной справедливости, свободы и равенства. Во многих постановлениях Конституционного Суда РФ интерпретированы конституционные положения, касающиеся: социального обеспечения; пенсионной системы; возмещения вреда, ущерба и расходов — вследствие незаконных действий и решений государственных органов и должностных лиц; право на жилище; право на образование и др.⁸. В результате оценки того, соответствуют ли законодательные решения требованиям Конституции Конституционный Суд РФ определяет соблюден ли баланс конституционных ценностей демократического правового социального государства. Таким образом, крайне важно определять как возможности судебного конституционного контроля, так и цели, задачи, на решение которых должен ориентироваться Конституционный Суд РФ⁹. Качество судебного решения будет определяться его соответствием социальным целям, от чего, в свою очередь, будет зависеть процесс его реализации, а следовательно, эффективность.

3. Метод экономичности. Его использование также способствует повышению эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ. Причем экономичность зависит, как справедливо отмечается, «не только от достоинств и недостатков юридического инструментария, но и от свойств, предписаний «организационно-правовых» (например, о структуре и штатах государственных органов), а в еще большей мере — от умелости, инициативности, распорядительности и других качеств работников того аппарата, который призван исполнять соответствующие «материально-правовые» предписания»¹⁰. Иначе говоря, экономичность следует понимать не только как экономию на ресурсах, а в иной, более глубокой и системной вариации. «Экономичность достигается тем, что если те или иные частичные изменения, внесенные в правовую систему, неудачны с точки зрения их эффективности, то они легко при малых затратах могут быть скорректированы и включены в систему уже существующих эффективных правовых средств»¹¹. Того же можно достичь и в отношении эффективности судебного конституционного контроля, исполнения решений Конституционного Суда РФ. Например, для повышения эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ целесообразно не создавать новые органы и дополнительные структуры, обеспечивающие исполнение решений Конституционного Суда РФ, а привлекать к этому процессу уже существующие органы, наделив их дополнительными функциями. Кроме того, надо полагать, что разновидностью экономичности является так называемая *процессуальная экономия*, которая также направлена на обеспечение эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ. Примером «процессуальной экономии» служит возможность Суда соединить дела в одном производстве (ст. 48 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»). Это позволяет обеспечить экономию временных, материальных и процессуальных затрат, при этом в

⁸ См.: Бондарь Н. Конституционный императив социальных прав. (О практике Конституционного Суда Российской Федерации по социальной защите граждан) // Конституционное право: Восточно-европейское обозрение. 2002. № 2. С. 216.

⁹ Там же. С. 219–220.

¹⁰ Самощенко И. С., Никитинский В. И. Изучение эффективности действующего законодательства // Советское государство и право. 1969. № 8. С. 5.

¹¹ Черненко А. К. Теоретико-методологические проблемы формирования правовой системы общества. Новосибирск, 2004. С. 197.

одном производстве могут быть соединены дела любых заявителей¹². Важной является и ст. 40 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ», выступающая своеобразным «фильтром». Если бы все поступающие в Конституционный Суд обращения — ежегодно до 15 тысяч и более — рассматривались без участия секретариата, сразу Конституционным Судом, то о разумных сроках рассмотрения не могло бы быть и речи¹³. Все это снижает нагрузку на Конституционный Суд, а значит, способствует повышению качества принимаемых им решений¹⁴.

Важно подчеркнуть, что метод экономичности является результативным, когда соблюдаются и используются все принципы и методы правовой технологии в их целостности и системности. Помимо перечисленных к методам конституционно-правовой технологии относятся также метод поэтапности, постепенности, экспериментальный метод, метод моделирования, которые имеют тесную взаимосвязь с ее принципами (объективности, генетичности, стабильности (устойчивости) и др.).

Именно в этом случае возможно достижение эффективности исполнения решений Конституционного Суда РФ с меньшими затратами. Правильнее и быстрее создать эффективные механизмы в сфере конституционно-контрольной деятельности, т.е. речь должна идти о комплексном использовании методов и принципов конституционно-правовой технологии всеми государственными органами.

В целом применение конституционно-правовой технологии в конституционно-контрольной деятельности будет способствовать повышению уровня эффективности конституционного контроля, а значит, укреплению режима законности в нашей стране.

¹² Мазуров А.В. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации». М., 2006. С. 158. Отметим, что Конституционный Суд РФ вменяет и государственным органам учитывать процессуальную эффективность и экономию в использовании средств судебной защиты, что исключало бы возможность затягивания, необоснованного возобновления судебного разбирательства и обеспечивало бы справедливость судебного решения (см.: Постановление от 5 февр. 2007 г. № 2-П по делу о проверке конституционности положений ст. 16, 20, 112, 336, 376, 377, 380, 381, 382, 383, 387, 388 и 389 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации в связи с запросом Кабинета министров Республики Татарстан, жалобами открытых акционерных обществ «Нижнекамскнефтехим» и «Хакасэнерго», а также жалобами ряда граждан // СЗ РФ. 2007. № 7. Ст. 932).

¹³ Там же. С. 130.

¹⁴ Однако отметим, что процессуальная экономия не должна наносить ущерба. Так, ч. 2 ст. 83 ФКЗ «О Конституционном Суде РФ» обязывает рассматривать вопрос о разъяснении решения Конституционного Суда с соблюдением правил конституционного судопроизводства, что, полагаем, имеет важнейшее значение и для его исполнения, и для последующей реализации. Вместе с тем, как отмечается некоторыми авторами, Конституционный Суд иногда не рассматривает такие ходатайства в публичных заседаниях, лишая тем самым в «целях процессуальной экономии» стороны и ходатайствующих лиц права защищать свои интересы. Если Суд не отказал в принятии ходатайства к рассмотрению, то зачастую принимает Определение, которым фактически разъясняет свое ранее принятое решение, но завершает его выводом о том, что рассмотрение данного ходатайства в судебном заседании не требуется, поскольку вопросы, поставленные заявителем, нашли отражение в решении, о разъяснении которого заявитель ходатайствует (см.: Мазуров А.В. Указ. работа. С. 280).