



INTERNATIONAL ONLINE SEMINAR
«Execution of the decisions of the Constitutional Courts and equivalent bodies – theory and practice»
25 June 2021

«Исполнение и эффективность решений Конституционного суда. Опыт Республики Молдова»

Соблюдение постановлений Конституционного суда является необходимым и важным условием для надлежащего функционирования государственных властей и для утверждения правового государства. Определяющими при реагировании на постановления Конституционного суда, должны стать юридические, а не политические факторы особенно если они предусматривают конкретные обязательства для субъектов.

Поэтому, не вызывает никакого сомнения что правовой характер и цель решений Конституционных судов требует не только их исполнения, а также и установления законом ряда юридических гарантий их исполнения.

КАКОВА РОЛЬ САМОГО КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА В ЦЕНЕ ИСПОЛНЕНИЯ ЕГО РЕШЕНИЙ?

Чтобы ответить на этот вопрос, крайне важно ясно определить кто несет основную ответственность за исполнение решений Конституционного суда.

В идеале, *исходя из принципа конституционной лояльности*, конечно, законодатель должен нести основную ответственность за надлежащее регулирование процедур исполнения решений конституционного суда. На практике, если принять во внимание тот факт, что решения о пересмотре конституции чаще всего являются результатом конфликтов между различными органами власти, их исполнение часто саботируется даже теми органами, которые призваны их выполнять.

В этом контексте я хочу сказать, что с тех пор как я работу в государствах Центральной Азии, я часто слышу, что одна из самых больших проблем, с которыми сталкиваются конституционные суды, — это неисполнение их решений. В Европе, случаи неисполнения решений конституционных судов, крайне редки и в основном это появляется повторным принятием аналогичных норм, тем что были признаны неконституционными.

В ЧЁМ ПРИЧИНА И КАК ПРОЯВЛЯЕТСЯ Т.Н. НЕИСПОЛНЕНИЯ РЕШЕНИЯ КОНСТИТУЦИОННЫХ СУДОВ?

Мы можем выявить два основных мотива неисполнения решений КС

- А. Недостаточно ясное регулирование на конституционном уровне и**
- Б. Необеспечения самими конституционными судами в своих решениях достаточно правовой ясности и определенности.**

Чтобы понять, как это отражается в каждом конкретном случае, нужно проанализировать конституционные положения касательные исполнения судебных решений, и конкретные казусы таких неисполнении.

А. НЕДОСТАТОЧНО ЯСНОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ НА КОНСТИТУЦИОННОМ УРОВНЕ

Я проанализировал конституционные положения Кыргызстана, Узбекистана и Казахстана и Таджикистана

Конституция Кыргызской Республики, Статья 86.

4. Решение Конституционного суда является **окончательным и обжалованию не подлежит.**

5. Установление Конституционным судом неконституционности законов или их положений **отменяет их действие на территории Кыргызской Республики**, а также отменяет действие других нормативных правовых актов, основанных на законах или их положениях, признанных неконституционными, за исключением судебных актов.

Конституция Республики Казахстан, Статья 74.

Законы и международные договоры, признанные несоответствующими Конституции Республики Казахстан, не могут быть подписаны либо, соответственно, ратифицированы и введены в действие.

Законы и иные правовые акты, признанные неконституционными, в том числе ущемляющими закрепленные Конституцией права и свободы человека и гражданина, **отменяются и не подлежат применению.**

Решения Конституционного Совета вступают в силу со дня их принятия, являются общеобязательными на всей территории Республики, окончательными и обжалованию не подлежат.

Конституция Республики Таджикистана, Статья 89.

Акты Конституционного суда являются окончательными.

Конституция Республики Узбекистан, Статья 109.

Решение Конституционного суда вступает в силу со дня его официального опубликования.

Решение Конституционного суда окончательно и обжалованию не подлежит.

Давайте попробуем сравнить эти конституционные положения с редакцией молдавской конституции:

Конституция Республики Молдова, Статья 140.

(1) Законы и другие нормативные акты либо их части **утрачивают силу с момента принятия Конституционным судом соответствующего решения.**

(2) Решения Конституционного суда окончательны и обжалованию не подлежат.

Сами по себе положения молдавской конституции не позволяют двойственную интерпретацию. Для ещё большей ясности законодатель развил в двух законах данные положения.

Закон №317-ХІІІ от 13 декабря 1994 года о Конституционном суде

Статья 28 Действие актов Конституционного суда

«(1) Акты Конституционного суда являются официальными документами, обязательными для исполнения на всей территории страны всеми органами публичной власти и всеми юридическими и физическими лицами.

(2) Нормативные акты или их части, признанные неконституционными, **становятся недействительными и не применяются со дня принятия соответствующего постановления Конституционного суда.**

(3) Юридические **последствия нормативного акта или его части, признанных неконституционными, устраниаются согласно действующему законодательству»**

Статья 28¹ Обязанность исполнения актов Конституционного суда органами публичной власти

«(1) Правительство не более чем в трехмесячный срок со дня опубликования постановления Конституционного суда представляет Парламенту проект закона о внесении изменений и дополнений в нормативный акт или его часть, признанные неконституционными, или о признании их утратившими силу. Соответствующий проект закона должен рассматриваться Парламентом в первоочередном порядке.

(2) Президент Республики Молдова или Правительство в двухмесячный срок со дня опубликования постановления Конституционного суда вносит изменения и дополнения в акт или его часть, признанные неконституционными, или признает их утратившими силу, а в случае необходимости издает или принимает новый акт.

(3) Акты, изданные во исполнение нормативных актов или их частей, признанных неконституционными, становятся недействительными и признаются утратившими силу.

(4) Замечания (констатации) Конституционного суда по поводу указанных в его представлении пробелов (упущений) в законодательстве, связанных с нереализацией отдельных конституционных положений, должны быть рассмотрены соответствующей инстанцией, которая не более чем в трехмесячный срок должна проинформировать Конституционный суд о результатах рассмотрения представления.»

Таким образом, недостаточно ясное регулирование на конституционном уровне влекут за собой абсолютно ошибочную интерпретацию эффектов решений конституционного суда.

Таким образом, мне приходилось часто слышать следующий подход: после принятия КС решения о неконституционности правового акта, Парламент обязан аннулировать голосованием тот самый акт, который был признан неконституционным, и только с этого момента закон перестает иметь юридические последствия.

Такое толкование не только неверно, но даже опасно, потому что оно де-факто позволяет установить механизм цензуры на парламентском уровне, над решениями Конституционного суда. Это приведет к тому, что в случае отказа парламента отменить закон, объявленный неконституционным, де-факто его исполнение может быть отложено на неопределенный срок. Таким образом сводится к нулю роль самого конституционного контроля.

Большинство Конституций наделяют Конституционные суды правом признавать законы или их части недействительными. Таким образом, поскольку противореча положениям закона более высокой юридической силы, констатированы специально созданным конституционным органом, **нет необходимости отменять его специально отдельным правовым актом, например актом парламента или судебным решением.**

Таким образом, Конституционный суд не просто констатирует неконституционность правового акта, а своим решением признает их недействительными – то есть, данные правовые акты утрачивают силу с момента принятия Конституционным судом соответствующего решения.

Исходя из вышесказанного, голосование в парламенте за исключение из законодательной базы отдельных правовых актов признанных неконституционными, является больше техническим вопросом, который касается систематизации законодательства и не может быть условием ограничения эффектов решений Конституционного суда.

Решением для исправления ситуаций недостаточно ясного регулирования на конституционном уровне может стать развитие в органических законах, касающихся статуса КС, конституционных положений, касающихся правовых эффектов решений КС. Необходимо ясно отрегулировать что норма, объявленная неконституционной, утрачивает силу с момента принятия Конституционным судом соответствующего решения, без дополнительных формальных условий (будь то опубликования решения или голосование в парламенте).

Такого рода регулирования, становится особенно важными в процедурах проверки конституционности определённых правовых актов в следствие обращения из судебных инстанций.

Б. НЕОБЕСПЕЧЕНИЯ САМИМИ КОНСТИТУЦИОННЫМИ СУДАМИ В СВОИХ РЕШЕНИЯХ ДОСТАТОЧНО ПРАВОВОЙ ЯСНОСТИ И ОПРЕДЕЛЕННОСТИ.

Судебные решения должны быть ясными понятным и выполнимым. Для этого, крайне важно, чтобы сам Суд при разработке резолютивной части соблюдал принципы правовой ясности и определенности. Для того чтобы определенная часть положения закона была признана несоответствующей требованиям конституции, должна быть возможность четко отделить (выделить) ее от остальной части положения.

Для Конституционных судов недопустима ошибка составления неясных решений, исполнение которых зависит от воли других органов власти. Это особенно важно в ситуациях Законодательного упущения (Legislative omission). Если несоблюдение положения Конституции вызвано отсутствием правового регулирования, в то время как государство обязано установить такое регулирование, Конституционный Суд обратив внимание законодателя на необходимость принятия определённого регулирования вытекающего из Конституции, чтобы предотвратить не единообразную практику, либо нарушение прав и основных свобод, **обязан указать, какие последствия производят его постановления.** Это позволило бы

(хотя бы временно, до внесения необходимых регулирований Парламентом) исправить ситуацию и не зависеть исключительно от воли законодателя.

Если исходить из принципа конституционной лояльности, именно юридические, а не политические факторы должны стать определяющими при реагировании на постановления Конституционного суда, особенно если они ясно предписывают конкретные обязательства для субъектов.

Опыт Республики Молдова - Постановление о толковании статьи 140 Конституции

Надо изначально отметить, что, ясные и недвусмысленные решения молдавского КС, а также абсолютно ясная детализация конституционных положений в органических законах, практически свело к нулю случаи игнорирования либо неисполнения решений КС. У нас де факто был всего один случай, когда решения КС не исполнялось в течении полутра лет.

Основанием для рассмотрения дела послужило обращение Высшей судебной палаты, о толковании статьи 140 Конституции, согласно которой:

«(1) Законы и другие нормативные акты либо их части утрачивают силу с момента принятия Конституционным судом соответствующего решения.

(2) Решения Конституционного суда окончательны и обжалованию не подлежат.»

Высшая Судебная Палата, попросила Конституционный суд дать толкование ст.140 Конституции в следующем аспекте: **«В случае признания неконституционными положений об упразднении/изменении законодательных положений, положения, упраздненные нормой, признанной неконституционной, продолжают действовать и производить юридические последствия до внесения соответствующих изменений Парламентом или нет?»**

КС Использовала возможность данного спора чтобы вынести многогранное решение, в котором определила ряд фундаментальных принципов, касательно статуса и роли решений КС, а также касательно процедуры их исполнения.

В СВЯЗИ С ЧЕМ ВОЗНИК ЭТОТ КОНФЛИКТ?

Обращение в КС было подано Высшей Судебной Палатой. В обоснование обращения автор отмечает, что Постановлением №27 от 20 декабря 2011 о контроле конституционности ряда законов об изменении условий обеспечения пенсиями и другими социальными выплатами некоторых категорий работников Конституционный суд признал неконституционными.

В результате этого решения КС, Парламент привел в соответствие с Постановлением Конституционного суда №27 от 20 декабря 2011 года лишь в части, касающейся увеличения страхового стажа для женщин, но в остальная часть закона не были введены поправки в соответствии с Постановлением Конституционного суда №27 от 20 декабря 2011 года. Таким образом, не исполнив Постановление Конституционного суда №27 от 20 декабря 2011 года, законодательный орган допустил образование законодательного вакуума (который длится более полутора лет), что порождает ущемление их права граждан.

В связи с неисполнением Постановления Конституционного суда №27 от 20 декабря 2011 года к Национальной кассе социального страхования было предъявлено множество исков. В связи с создавшейся ситуацией, Пленум Высшей судебной палаты издал консультативное заключение, в соответствии с которым со дня принятия постановления Конституционного суда о неконституционности данных положений закона, **они не применяются, а применяются только те положения закона, признанные конституционными.**

Конституционный суд подчеркнул, что постановления органа конституционной юрисдикции, которыми обеспечивается верховенство Конституции, носят окончательный, неоспоримый и обязательный характер. Этот вывод следует и из конституционной нормы, которая гласит: **«Конституция Республики Молдова является ее высшим законом. Ни один закон или иной правовой акт, противоречащие положениям Конституции, не имеют юридической силы»**

Конституционный суд отметил, что некоторые постановления Конституционного суда, признающие неконституционными законодательные положения или акт, могут привести к возникновению законодательного вакуума, недостатков и неопределенности при применении закона. В целях исключения этих негативных последствий, ст.281 Закона о Конституционном суде предусматривает, что **Правительство не более чем в трехмесячный срок со дня опубликования постановления Конституционного суда представляет Парламенту проект**

закона о внесении изменений и дополнений в нормативный акт или его часть, признанные неконституционными, или о признании их утратившими силу. Соответствующий проект закона должен рассматриваться Парламентом в первоочередном порядке.

Непринятие необходимых законодательных мер со стороны Парламента по исполнению актов органа конституционной юрисдикции равносильно неисполнению им своих основных полномочий, предусмотренных Конституцией, а именно законодательных полномочий.

Постановление Конституционного суда представляет собой общеобязательный юридический акт, основанный на разъяснении сути конституционного вопроса посредством официального толкования норм Конституции и раскрытия их смыслового содержания в соотношении с оспариваемыми нормами.

Указанное значение постановлений Конституционного суда, а также последовательность усилий Суда по обеспечению эффективности конституционного правосудия, оправдывает то, что акты Конституционного суда, раскрывая содержание конституционных норм и развивая правила которые выводятся из их толкования, направляют развитие всей законодательной системы, а также процесс толкования и применения закона. **Только такая позиция реально обеспечивает реализацию принципа верховенства Конституции.**

Конституционная юрисдикция – это следствие непосредственно применительного характера Конституции, конкретизирующаяся в обязательность применения актов Конституционного суда.

КС постановил что «толкование конституционных норм носит официальный и обязательный характер для всех субъектов правовых отношений. Постановление о толковании конституционных норм обладает силой закона и носит обязательный характер для всех конституционных органов Республики Молдова в силу заключений, на которых оно опирается. Оно применяется прямо, без каких-либо формальных условий».

Официальное толкование конституционных норм носит императивный характер.

Таким образом, независимо от характера постановлений Конституционного суда – будь то толкование Высшего закона либо контроль конституционности

нормативных актов, исходя из полномочий Конституционного суда, **они порождают последствия, предусмотренные Конституцией и законом относительно полномочия, осуществленного Судом, их юридическая сила не может быть оспорена или подтверждена никем.**

Хотел бы заключить свой отчёт следующим выводом: все государственные органы, помимо обязанности соблюдать используемые при этих процедурах нормы закона и юриспруденцию Конституционного суда в данной сфере, они также обязаны соблюдать и **действовать по принципу конституционной лояльности**, принципа, который затрагивает, среди прочего, вопрос отношения формы и содержания при применении Конституции.

Соблюдение принципа разделения властей в государстве **предполагает не только сдерживание государственной власти от вмешательства в деятельность других властей, но и недопустимость пренебрежения властями своими полномочиями, которые они обязаны осуществлять в вверенных им областях – особенно, когда такая обязанность закреплена Высшим законом или установлена постановлением Конституционного суда, органа, который, в конечном итоге, обеспечивает реализацию принципа разделения властей в государстве.**

Alexandru Tănase