

ИНФОРМАЦИЯ

о работе Конституционного Суда Российской Федерации в 2008 году и выявленных в практической деятельности пробелах в законодательстве

1. Общие сведения о работе Конституционного Суда в 2008 году.

Состоявшийся в мае 2008 году переезд органа конституционного контроля в Санкт-Петербург не повлиял на интенсивность обращений в Конституционный Суд. В 2008 году в Конституционный Суд поступило свыше 17 тысяч обращений. Из них жалоб граждан, групп граждан и юридических лиц более 14 тысяч, запросов и ходатайств государственных органов – 23. Наибольшее количество обращений касались, в частности, вопросов защиты конституционных прав и свобод граждан – 3408 (в том числе охраны трудовых прав – 262, охраны жилищных прав – 632, социальной защиты – 2133); конституционного права (организации публичной власти) – 250; гражданского права и процесса – 3136; уголовного права и процесса – 5171, хозяйственного, финансового и налогового права – 431, и других вопросов.

В большинстве случаев поступившие обращения явно не подведомственны Конституционному Суду. Это заявления и жалобы граждан, в которых содержатся те или иные просьбы, сообщаются факты нарушения законов и иных нормативно-правовых актов, высказываются предложения, соображения по конкретным ситуациям, решениям органов государственной власти и местного самоуправления и т.д.

Конституционным Судом рассмотрено в публичных судебных заседаниях 12 дел: в пленарных заседаниях – 3 (в том числе 1- об официальном разъяснении Постановления Конституционного Суда от 5 февраля 2007 года №2-П в порядке частей первой и второй статьи 83 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»); в заседаниях палат – 9. При этом рассмотрено в соответствии со статьей 125 (часть 2) Конституции Российской Федерации – 1 дело; в соответствии со статьей 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации – 10 дел.

Поводом к рассмотрению дел явились обращения 31 заявителя, соединенные в некоторых делах в одном производстве как касающиеся одного и того же предмета.

За истекший год Конституционным Судом проверялись на соответствие Конституции Российской Федерации нормы Арбитражного процессуального

кодекса, Налогового кодекса, Уголовного кодекса, Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, федеральных законов «О статусе судей в Российской Федерации», «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)», «О минимальном размере оплаты труда», Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области». При этом из 11 постановлений, принятых Конституционным Судом в 2008 году, 9 содержат позиции о необходимости осуществления законодательного регулирования.

Оспариваемые заявителями положения нормативных актов признаны постановлениями Конституционного Суда: по 3 делам – не противоречащими Конституции Российской Федерации, в том числе с выявлением конституционно-правового смысла; по 8 делам - не соответствующими Конституции полностью или в части; правоприменительные решения по делам 21 заявителя, принятые на основании оспариваемых положений, признанных не соответствующими Конституции или в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации, подлежат пересмотру.

В заседаниях Конституционного Суда Российской Федерации в порядке статей 40 и 41 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» рассмотрены обращения 1281 заявителя, по которым принято 1095 определений: по жалобам граждан и их объединений – 1073; судов – 16; государственных органов – 6; из них определений с «позитивным содержанием» (О-П) – свыше 40.

В соответствии со статьями 79-81 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» решение Конституционного Суда окончательно, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения, если иное не вытекает из текста принятого акта. Решение

Конституционного Суда действует непосредственно, не требует подтверждения другими органами и должностными лицами.

Если решением Конституционного Суда нормативный акт признан не соответствующим Конституции Российской Федерации полностью или частично либо из решения Конституционного Суда Российской Федерации вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, государственный орган или должностное лицо, принявшие этот нормативный акт, рассматривают вопрос о принятии нового нормативного акта, который должен, в частности, содержать положения об отмене нормативного акта, признанного не соответствующим Конституции Российской Федерации полностью, либо о внесении необходимых изменений и (или) дополнений в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части. До принятия нового нормативного акта непосредственно применяется Конституция Российской Федерации. При этом правовые позиции Конституционного Суда, изложенные в текстах его решений, в том числе касающиеся необходимости осуществления нормативного регулирования, обязательны вне зависимости от указания их в мотивировочной или резолютивной части.

Эффективность решений Конституционного Суда определяется их влиянием на осуществляемую законотворческую, правоприменительную деятельность, преодоление недостатков и, в конечном итоге, совершенствование системы законодательства.

2. Теоретические основы восполнения Конституционным Судом пробелов в законодательстве.

Пробелы в законодательстве, относясь к дефектам правового регулирования, нередко приводят к нарушению конституционных прав и свобод человека и гражданина, других конституционных установлений. В российской правовой системе прерогатива отменять, изменять и дополнять законы принадлежит законодателю. В процессе осуществления правоприменительной деятельности уполномоченные органы и должностные лица при необходимости принятия

решений в отсутствие необходимого правового регулирования восполняют пробел в системе путем применения аналогии закона и аналогии права.

В Конституционный Суд Российской Федерации ежегодно поступает немало обращений, в которых ставятся вопросы о нарушении конституционных прав и свобод отсутствием того или иного закона, законоположения. В связи с этим Конституционным Судом была сформулирована правовая позиция, согласно которой пробельность закона может являться основанием проверки его конституционности, если возникший пробел приводит к такому истолкованию и применению закона, которое нарушает или может нарушить конкретные конституционные права. Проверая конституционность закона, Конституционный Суд принимает решение по делу, оценивая как буквальный смысл рассматриваемого акта, так и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе правовых актов. Выявив законодательный пробел, Конституционный Суд решает вопрос о том, признать ли закон неконституционным в связи с пробелом, повлекшим нарушение конституционных прав и свобод, других конституционных установлений, или осуществить истолкование его конституционно-правового смысла либо в иной надлежащей правовой форме выразить свое отношение к законодательному пробелу.

Нормативным и методологическим критерием оценки пробелов законодательства Конституционным Судом является Конституция с заложенными в ней принципами права. Общие (общепризнанные) принципы права, как это вытекает из Конституции Российской Федерации (статьи 2, 6, 15, 17, 19), являются непосредственно действующими и, следовательно, применимыми в судебной практике (прежде всего в конституционном правосудии). Следует иметь в виду, что и выраженные в международно-правовых документах общепризнанные принципы и нормы международного права, которые в соответствии с Конституцией являются составной частью российской правовой системы, в конечном счете также производны от общеправовых принципов верховенства права и равенства (справедливости).

Конституционный Суд, применяя Конституцию в качестве критерия оценки проверяемых законов, восполняет пробелы в конституционном тексте путем его системного толкования, опираясь на правовой смысл тех конституционных положений, регулятивное действие которых распространяется на пробельную ситуацию. В то же время, в отличие от закона Конституция по ее смыслу в качестве высшего нормативного правового акта и основы всей правовой системы суверенного российского государства, не может рассматриваться как имеющая пробелы, которые может устранить Конституционный Суд. На основе применения общих (общепризнанных) принципов права Конституционный Суд выясняет действительный смысл положений Конституции в контексте изменяющейся действительности и тем самым наполняет уже существующие в ней нормы новым правовым смыслом.

При проверке законов Конституционный Суд опирается на целый ряд взаимосвязанных принципов права, непосредственно зафиксированных в Конституции или вытекающих из нее. Таким принципами, зафиксированными в решениях Конституционного Суда, являются: юридическое равенство (справедливость), верховенство права, правовое государство, соразмерность (пропорциональность), баланс конституционно защищаемых ценностей, правовая определенность, недопустимость произвольного толкования закона правоприменителем, неприкосновенность собственности, свобода договора, поддержание доверия граждан к закону и действиям государства, соразмерность ограничения прав и свобод, презумпция невиновности, недопустимость повторного наказания за одно и то же правонарушение, надлежащая правовая процедура, полная и эффективная судебная защита, разделение властей и обусловленная им система сдержек и противовесов и др. Исходя из заложенных в Конституции принципов права, Конституционный Суд обосновал ряд критериев, в соответствии с которыми законодательные пробелы оцениваются как неконституционные.

Формальный пробел в тексте нормы может «сниматься» в результате ее конституционно-правового истолкования на основе применения принципов системности и конституционности, рассматривая не только вербальное выражение проверяемого законодательного текста, но выявляя его конституционно-правовой

смысл, должное конституционно-правовое содержание. Если же при рассмотрении положений правового акта в нормативном единстве с другими его положениями и иными правовыми актами и с учетом смысла, придаваемого этому акту официальным и иным толкованием, не обнаруживается необходимый фрагмент правового регулирования, тогда констатируется наличие законодательного пробела.

Неконституционными, в том числе в связи с наличием пробела, признаются такие законоположения, которые не отвечают общеправовым принципам стабильности права и нормативно-правовой определенности; недопустимости злоупотреблением правом; справедливости и гуманизма; уважения достоинства личности как равноправного субъекта во взаимоотношениях с государством; соразмерности ограничения прав и свобод конституционно значимым целям; ответственности за совершенное деяние соответственно его реальной общественной опасности; поддержания доверия граждан к закону, правосудию, действиям государства; принципам надлежащей правовой процедуры, которые выступают критерием правомерности законов и основанных на них актов и действий государственных органов и должностных лиц, а также граждан.

Оценивая законодательный пробел как противоречащий Конституции, Конституционный Суд не может ограничиться только констатацией его неконституционности. В противном случае не возникало бы никаких позитивных правовых решений, направленных на защиту нарушенных прав и свобод, сохранялся бы правовой вакуум. Поэтому одним из правовых средств, используемых Конституционным Судом для преодоления законодательного пробела, являются его указания на необходимость прямого применения Конституции до внесения законодателем соответствующих дополнений и изменений в закон.

В практике Конституционного Суда сложилась тенденция избегать признания оспоренного законоположения неконституционным, если имеется возможность выявить конституционно-правовой смысл этого законоположения и в его контексте – должное конституционное содержание нормы, исключаящее любое иное истолкование законоположения в правоприменительной практике. Это относится и к ситуации пробельности в законе.

Правовым последствием признания Конституционным Судом закона либо его отдельных положений неконституционными является утрата ими юридической силы, исключение из правовой системы, что означает возможность возникновения законодательного пробела. В связи с этим Конституционный Суд стремится к тому, чтобы такое его юрисдикционное решение не создавало бы пробел в правовом регулировании, который затрагивал бы права граждан, других субъектов права и не мог быть устранен непосредственным применением Конституции. Для достижения данной цели Конституционный Суд использует различные правовые средства (решения).

3. Пробелы в законодательстве, выявленные Конституционным Судом в 2008 году.

В целом на основе анализа действующего законодательства и правотворческой деятельности представляется возможным отметить нередко встречающиеся бессистемность в разработке законодательства; несогласованность между различными правовыми актами; частые изменения действующих нормативных актов в ущерб их стабильности; нечеткость формулировок норм; чрезмерное распространение практики так называемого «делегированного законодательства»; конструирование отсылочных бланкетных норм, которые фактически подменяют законотворчество подзаконным нормативным регулированием; слабую аналитическую и прогностическую оценку последствий принимаемых нормативных актов, а также отсутствие гласности при подготовке законопроектов и медлительность в корректировании законодательства с учетом внесения необходимых изменений в социальной, экономической, правоприменительной, международной и иных сферах. В процессе осуществления судопроизводства Конституционный Суд в 2008 году в решениях неоднократно констатировал наличие пробела в действующем законодательстве.

Так, в частности, в **Постановлении** от 28 февраля 2008 года № 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений статей 6.1. и 12.1. Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статей 21, 22 и 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Г.Н. Белюсовой, Г.И. Зиминой, Х.Б. Саркитова,

С.В. Семак и А.А. Филатовой Конституционный Суд, обращаясь к федеральному законодателю, указал на необходимость в течение шести месяцев внесения изменения в Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» с целью включения механизма тайного голосования членов квалификационной коллегии судей при решении вопроса о применении к судье дисциплинарного взыскания в виде досрочного прекращения полномочий судьи. При этом Конституционный Суд отметил, что этим не исключается установление и иных дополнительных законодательных гарантий, направленных на обеспечение самостоятельности и независимости судебной системы.

Кроме того, в **Постановлении** Конституционного Суда от 25 марта 2008 года № 6-П по делу о проверке конституционности части 3 статьи 21 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Товарищество застройщиков», открытого акционерного общества «Нижнекамскнефтехим» и открытого акционерного общества «ТНК-ВР Холдинг» установлено, что не включив обстоятельства, указанные в пунктах 5-7 части 1 статьи 21 АПК Российской Федерации, в число оснований отвода судьи, распространяющихся на арбитражного заседателя, федеральный законодатель не только нарушил вытекающее из принципа юридического равенства применительно к реализации права на судебную защиту (статьи 19, части 1 и 2; статья 46, часть 1; статья 123, часть 3, Конституции Российской Федерации) требование, в соответствии с которым однородные по своей юридической природе отношения должны регулироваться одинаковым образом, но и допустил возможность формирования состава суда, не отвечающего критерию беспристрастности. Лишение участников процесса возможности заявить отвод арбитражному заседателю при наличии обстоятельств, указанных в пунктах 5-7 части 1 статьи 21 АПК Российской Федерации, неправомерно ограничивает конституционное право граждан на судебную защиту посредством судопроизводства, осуществляемого независимым и беспристрастным судом на основе состязательности и равноправия сторон, и искажает саму суть правосудия, а следовательно, приводит к нарушению закрепленных Конституцией Российской Федерации, в том числе ее статьями 46 (часть 1), 55 (часть 3) и 123 (часть 3), гарантий права на судебную защиту. В этой

связи Конституционный Суд признал часть 3 статьи 21 АПК Российской Федерации не соответствующей Конституции Российской Федерации, ее статьям 46 (часть 1), 55 (часть 3) и 123 (часть 3), в той мере, в какой, предусматривая возможность отвода арбитражного заседателя по основаниям отвода судьи, перечисленным в пунктах 1-4 части 1 статьи 21, она - во взаимосвязи с абзацем вторым части 4 статьи 19 и частью 1 статьи 21 данного Кодекса - не допускает отвод арбитражного заседателя по иным указанным в данной статье основаниям, а именно: если он лично, прямо или косвенно заинтересован в исходе дела либо имеются иные обстоятельства, которые могут вызвать сомнение в его беспристрастности; если он находится или ранее находился в служебной или иной зависимости от лица, участвующего в деле, или его представителя; если он делал публичные заявления или давал оценку по существу рассматриваемого дела.

Признавая в процессе проверки конституционности оспариваемые нормативные положения неконституционными, Конституционный Суд всякий раз в пределах возможного стремился к тому, чтобы его решение не создавало пробел в правовом регулировании, используя в этих целях различные способы.

Как уже отмечалось, одним из таких правовых приемов является выявление конституционно-правового смысла оспоренного законоположения и в его контексте – должного конституционного содержания данного законоположения во избежание констатации его неконституционности и в связи с этим возникновения пробела. Так, в Определении Конституционного Суда от 3 июля 2008 года № 734-О-П по жалобе гражданки В. на нарушение ее конституционных прав статьей 151 Гражданского кодекса Российской Федерации Конституционный Суд указал, что в системе действующего гражданского правового регулирования статья 151 ГК Российской Федерации не может рассматриваться как препятствующая принятию решения о денежной компенсации в случаях неисполнения судебных решений по искам к Российской Федерации, ее субъектам или муниципальным образованиям. Конституционно-правовой смысл статьи 151 ГК Российской Федерации, выявленный Конституционным Судом Российской Федерации в настоящем Определении на основе правовых позиций, ранее выраженных им в сохраняющих свою силу решениях, является общеобязательным и исключает любое иное ее

истолкование в правоприменительной практике. Этим с федерального законодателя не снимается обязанность - исходя из Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Определения - в кратчайшие сроки установить критерии и процедуру, обеспечивающие присуждение компенсаций за неисполнение решений по искам к Российской Федерации, ее субъектам или муниципальным образованиям, в соответствии с признаваемыми Российской Федерацией международно-правовыми стандартами.

Во избежание возникновения законодательного пробела Конституционный Суд в своем решении наряду с определением момента утраты силы признанного неконституционным законоположения указывал также параметры нового правового регулирования.

Так, в **Постановлении** от 14 апреля 2008 года № 7-П по делу о проверке конституционности абзаца второй статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в связи с жалобами ряда граждан Конституционный Суд признал не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2), 27 (часть 1) и 55 (часть 3), абзац второй статьи 1 Федерального закона "О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан" в той части, в какой им ограничивается право граждан на регистрацию по месту жительства в пригодном для постоянного проживания жилом строении, расположенном на садовом земельном участке, который относится к землям населенных пунктов. При этом Конституционный Суд указал, что признание абзаца второй статьи 1 Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» не соответствующим Конституции Российской Федерации требует внесения изменений в названный Федеральный закон.

Исходя из того, что жилищное законодательство является сферой совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72, пункт "к" части 1, Конституции Российской Федерации), субъекты Российской Федерации вправе осуществить надлежащее правовое регулирование, определив порядок признания жилых строений на садовых земельных участках пригодными для постоянного проживания, а органы местного самоуправления - утвердить, как

это предусмотрено в статье 32 Градостроительного кодекса Российской Федерации, правила землепользования и застройки. При этом не исключается возможность введения субъектами Российской Федерации указанного правового регулирования в опережающем порядке. До принятия соответствующих нормативных актов признание жилых строений пригодными для постоянного проживания может осуществляться судами общей юрисдикции в порядке установления фактов, имеющих юридическое значение (глава 28 ГПК Российской Федерации).

В **Постановлении** Конституционного Суда от 31 января 2008 года № 2-П по делу о соответствии Конституции Российской Федерации положения пункта 2 статьи 14 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов "О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»» признано не соответствующим Конституции Российской Федерации положение пункта 2 статьи 14 указанного Федерального закона в той мере, в какой оно в силу своей неопределенности создает возможность неосновательного расширения компетенции Правительства Российской Федерации и тем самым - снижения уровня гарантий материального обеспечения судей. При этом Конституционный Суд указал, что федеральный законодатель - исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления - обязан надлежащим образом установить порядок обеспечения жилыми помещениями судей, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

В **Постановлении** от 18 июля 2008 года № 10-П по делу о проверке конституционности положений абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в связи с жалобой гражданина В.В. Михайлова Конституционный Суд признал

взаимосвязанные положения абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)» в части, устанавливающей возможность взыскания с индивидуальных предпринимателей по требованию органа государственного контроля (надзора) расходов, понесенных этим органом на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых были выявлены нарушения обязательных требований, не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (часть 1), 34 (часть 1), 35 (части 1 и 2) и 55 (часть 3). Кроме того Конституционный Суд указал, что федеральный законодатель, осуществляя - исходя из требований Конституции Российской Федерации и с учетом настоящего Постановления - правовое регулирование в данной сфере общественных отношений, может либо установить для всех индивидуальных предпринимателей специальный неналоговый сбор, либо ввести конкретные меры административной ответственности (например, более высокие, нежели в настоящее время, штрафные санкции), либо предусмотреть иные меры компенсации расходов органов государственного контроля (надзора) на проведение по их инициативе исследований (испытаний) и экспертиз, в том числе в случаях неисполнения индивидуальным предпринимателем установленной законом обязанности по самостоятельному контролю за соответствием реализуемой продукции обязательным требованиям. Вместе с тем, возможность взыскания понесенных органами государственного контроля (надзора) расходов на проведение исследований (испытаний) и экспертиз, в результате которых были выявлены нарушения обязательных требований, для индивидуальных предпринимателей является дополнительным стимулом к осуществлению самостоятельного контроля за соответствием реализуемой продукции обязательным требованиям и в условиях существующей системы административных санкций служит определенным препятствием для реализации на рынке некачественной продукции. Поскольку немедленная утрата положениями абзаца четырнадцатого статьи 3 и пункта 3 статьи 10 Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)" юридической силы при отсутствии других - надлежащих - правовых механизмов

может снизить степень государственной гарантированности защиты законных экономических интересов физических и юридических лиц - приобретателей продукции, Конституционный Суд Российской Федерации, руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75, статьями 79 и 80 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", считает возможным установить, что положения Федерального закона "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)", признанные настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, утрачивают силу с 1 января 2009 года.

Решая вопрос о конституционности тех или иных норм, в том числе при их пробельности, Конституционный Суд в целях обеспечения и защиты прав и свобод граждан также указывал на порядок реализации этих норм, при соблюдении которого только и может быть обеспечено их соответствие Конституции.

Так, в частности, **Постановлением** от 27 ноября 2008 года № 11-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 5 Федерального закона "О минимальном размере оплаты труда" в связи с жалобами граждан А.Ф. Кутиной и А.Ф. Поварничиной признано не соответствующим Конституции Российской Федерации положение части второй статьи 5 Федерального закона «О минимальном размере оплаты труда». Кроме того, Конституционный Суд указал, что поскольку применение для исчисления минимального размера платежей по договорам пожизненной ренты и пожизненного содержания с иждивением непосредственно минимального размера оплаты труда в сумме, указанной в статье 1 Федерального закона "О минимальном размере оплаты труда", противоречило бы воле законодателя, прямо выраженной в статье 3 названного Федерального закона, Конституционный Суд Российской Федерации, исходя из принципа конституционной сдержанности, который лежит в основе его деятельности, и руководствуясь пунктом 12 части первой статьи 75, статьями 79 и 80 Федерального конституционного закона "О Конституционном Суде Российской Федерации", считает возможным установить, что положение части второй статьи 5 Федерального закона "О минимальном размере оплаты труда", признанное настоящим Постановлением не соответствующим Конституции Российской Федерации,

утрачивает силу с момента введения в действие нового правового регулирования, которое законодатель обязан принять в первоочередном порядке не позднее 1 июля 2009 года.

К другим решениям Конституционного Суда, из которых также следует необходимость осуществления соответствующего регулирования федеральным законодателем относится **Постановление** от 11 марта 2008 года № 4-П по делу о проверке конституционности подпункта "л" пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения "Политическая партия "Союз правых сил." В этом Постановлении Конституционный Суд указал, что положением подпункта "л" пункта 25 статьи 38 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" - в его конституционно-правовом истолковании в системе действующего правового регулирования - не нарушается закрепленный Конституцией Российской Федерации принцип свободных выборов и баланс таких конституционных ценностей, как плюралистическая демократия, многопартийность, свобода деятельности политических партий, пассивное и активное избирательное право граждан. Данное положение позволяет - на основе конституционного принципа юридического равенства - участвовать в выборах кандидатам, представляющим весь политический спектр, выражаемый зарегистрированными в установленном законом порядке политическими партиями, не препятствует регистрации списка кандидатов, выдвинутого той или иной политической партией, и исключает возложение на политическую партию и выдвинутых ею кандидатов ответственности за деяние, не признаваемое правонарушением. Будучи гарантией общего характера, оно подлежит конкретизации в федеральных законах и законах субъектов Российской Федерации в соответствии с его целью и действительным смыслом.

Этим не исключается правомочие федерального законодателя - исходя из требований Конституции Российской Федерации, правовых позиций, выраженных в

настоящем Постановлении, и с учетом особенностей действующей пропорциональной избирательной системы, а также существующей в субъектах Российской Федерации мажоритарно-пропорциональной избирательной системы - внести соответствующие изменения и дополнения в Федеральный закон "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", направленные на упрочение гарантий свободных выборов и участия в них политических партий и их кандидатов.

В Постановлении от 27 мая 2008 года № 8-П по делу о проверке конституционности положения части первой статьи 188 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки М.А. Асламазян Конституционный Суд признал не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 17 (часть 1), 19 (часть 1), 54 (часть 2) и 55 (часть 3), нормативное положение части первой статьи 188 УК Российской Федерации в той мере, в какой оно позволяет - во взаимосвязи с примечанием к статье 169 данного Кодекса - при привлечении к уголовной ответственности за контрабанду, совершаемую путем перемещения через таможенную границу Российской Федерации недекларированной или недостоверно декларированной иностранной валюты и (или) валюты Российской Федерации в крупном, т.е. превышающем в эквиваленте 250 000 рублей, размере, признавать его таковым исходя из всей перемещаемой суммы, включая и ту ее часть, которую закон разрешает ввозить в Российскую Федерацию без письменного декларирования. При этом Конституционный Суд в решении указал, что федеральный законодатель был обязан сформулировать соответствующее предписание таким образом, чтобы при признании размера перемещаемой через таможенную границу Российской Федерации недекларированной или недостоверно декларированной валюты как крупного из всей ввозимой суммы наличной валюты подлежала исключению та ее часть, которая законом разрешена к ввозу без декларирования или была продекларирована, поскольку перемещаемой через таможенную границу Российской Федерации противоправным образом является только та часть валюты, которая превышает сумму, разрешенную к ввозу без декларирования таможенному органу. Применение нормативного положения части первой статьи 188 УК

Российской Федерации без учета названного условия является основанием для пересмотра решений судов и иных правоприменительных органов в соответствии с имеющей прямое действие статьей 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации, из которой следует, что в случае смягчения ответственности за правонарушение - в связи с изменением смысла устанавливающего ее закона - этому изменению придается обратная сила.

В Постановлении от 16 июля 2008 года № 9-П по делу о проверке конституционности положений статьи 82 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина В.В. Костылева взаимосвязанные положения подпункта "в" пункта 1 части второй и части четвертой статьи 82 УПК Российской Федерации, предусматривающие, что вещественные доказательства в виде предметов, которые в силу громоздкости или иных причин не могут храниться при уголовном деле, в том числе большие партии товаров, хранение которых затруднено или издержки по обеспечению специальных условий хранения которых соизмеримы с их стоимостью, передаются для реализации на основании постановления дознавателя, следователя или судьи, признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 35 (части 1 и 3), 46 и 55 (часть 3), поскольку эти законоположения позволяют лишать собственника или законного владельца его имущества, признанного вещественным доказательством, без вступившего в законную силу приговора, которым решается вопрос об этом имуществе как вещественном доказательстве, и - в случае, когда спор о праве на имущество, являющееся вещественным доказательством, подлежит разрешению в порядке гражданского судопроизводства, - до вступления в силу соответствующего решения суда. Конституционный Суд отметил также, что исходя из исключительной публичной ответственности государства за организацию уголовного судопроизводства, федеральный законодатель вправе в развитие действующего правового регулирования хранения, учета и передачи вещественных доказательств внести в него изменения и дополнения, основываясь на требованиях Конституции Российской Федерации и настоящем Постановлении.

Так, не вторгаясь в прерогативы других органов государственной власти, Конституционный Суд может использовать различные правовые рычаги устранения

пробелов в законе, указывая законодателю и правоприменителям возможные или необходимые пути выхода из неконституционной ситуации.

4. Исполнение решений Конституционного Суда.

Секретариат Конституционного Суда регулярно проводит систематический анализ состояния исполнения решений, причины их неисполнения или ненадлежащего исполнения. В случае необходимости соответствующая информация направляется руководителям органов законодательной и исполнительной федеральных органов власти, государственным органам власти субъектов Российской Федерации, а также судам и иным правоприменительным органам. В целях повышения эффективности исполнения решений представляется возможным усиление взаимодействия с органами государственной власти и должностными лицами, участвующими в исполнении решений или влияющими на процесс исполнения.

В целях своевременного исполнения своих решений Конституционный Суд регулярно (к осенней и зимней сессиям) направляет в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации перечень необходимых изменений законодательного регулирования.

Помимо уже указанных решений, в настоящее время законодательно неисполненными остаются еще 27 позиций, отраженных в решениях Конституционного Суда, в соответствии с которыми федеральному законодателю надлежит осуществить новое регулирование.

Следует также отметить позитивные примеры взаимодействия органов законодательной и судебной власти по совершенствованию системы законодательства посредством устранения пробелов в правовом регулировании. Одним из них является устранение правового пробела, выявленного Постановлением Конституционного Суда от 5 апреля 2007 года № 5-П по делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 14 статьи 15 федерального закона «О статусе военнослужащих» и пункта 8 Правил выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Государственные жилищные сертификаты» на 2004 - 2010 годы, входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002 - 2010 годы, в связи с

жалобами ряда граждан, в части закрепления прав граждан, уволенных с военной службы, на обеспечение жильем.

Федеральным законом «О внесении изменений в Федеральный закон «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 01 декабря 2008 года №225-ФЗ в статью 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» от 27 мая 1998 №76-ФЗ были внесены соответствующие изменения.

В целях реализации Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 11 мая 2006 года №187-О в части закрепления правового механизма, гарантирующего выплату работающим по трудовому договору военным пенсионерам помимо пенсии по государственному пенсионному обеспечению страховой части трудовой пенсии с учетом страховых взносов, отраженных на их индивидуальных счетах в Пенсионном Фонде Российской Федерации, был принят Федеральный закон от 22 июля 2008 года №156-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам пенсионного обеспечения».

В рамках рассмотрения вопроса о неконституционности снижения уровня пенсионного обеспечения определенных категорий граждан и обеспечения права на социальное обеспечения во исполнение Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 3 октября 2006 года №471-О был принят Федеральный закон от 30 декабря 2008 года №319-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации».

Другие решения требуют законодательной инициативы со стороны правомочных субъектов. В частности, речь идет о Верховном Суде Российской Федерации, Правительстве Российской Федерации.

Однако в целом практика исполнения решений Конституционного Суда правотворческими органами, прежде всего законодателем, показывает, что часть вынесенных решений исполняется несвоевременно либо не исполняется вовсе. По состоянию на февраль 2009 года сроки исполнения ряда решений Конституционного Суда истекли и требуют незамедлительного реагирования. В указанный перечень предложений Конституционного Суда, направленный в Государственную Думу для

возможного рассмотрения в период весенней сессии 2009 года, были включены позиции, сроки исполнения по которым исчисляются десятилетием. Это касается, в частности, позиций Постановления Конституционного Суда от 2 февраля 1996 года №4-П, Постановления Конституционного Суда от 20 февраля 1996 года №5-П.

Так, например, требует законодательного разрешения вопрос о судебной системе в части сокращения числа надзорных инстанций; разграничения полномочий судов общей юрисдикции с органами конституционного правосудия; необходимости утверждения нормативов финансирования судов, обеспечивающие требования Конституции РФ и ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» и иных положений, вытекающих из конкретных решений Конституционного Суда (Постановление Конституционного Суда от 31 января 2008 года №2-П; Определение от 9 октября 2008 года №482-О-Р; Постановление Конституционного Суда от 28 февраля 2008 года №3-П; Постановление от 5 февраля 2007 года №2-П; Постановление Конституционного Суда от 27 января 2004 года №1-П; Постановление Конституционного Суда от 17 июля 1998 года №23-П).

Признание нормативных положений неконституционными решением Конституционного Суда влечет за собой изменения, в том числе в правоприменительной практике. Конституционный Суд напрямую не обеспечивает исполнение своих решений. Эта обязанность в рамках их компетенции возлагается на органы федеральной государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления. Анализ массива принятых Конституционным Судом решений показывает, что практика их реализации остается достаточно противоречивой. Более того, сложно отследить исполнение того или иного принятого Конституционным Судом решения судами и другими правоприменителями.

В адрес Конституционного Суда постоянно поступают обращения граждан с жалобами на неисполнение решений Конституционного Суда. В течение 2008 года в Конституционный Суд поступило около 170 таких обращений, касающихся решений Конституционного Суда. Основной проблемой, связанной с неисполнением решений Конституционного Суда судебными органами, является их прямой или косвенный отказ рассматривать решения Конституционного Суда в

качестве основания для пересмотра дел по вновь открывшимся обстоятельствам (возобновления производства ввиду новых обстоятельств).

Кроме того, судебные органы зачастую не учитывают, что требование общезначимости распространяется на все решения Конституционного Суда, вне зависимости от того, в какой процессуальной форме они принимаются (постановления, определения). Исполнение содержащегося в решении Конституционного Суда требования о пересмотре дела, в котором применен признанный неконституционным закон, не может и не должно ставиться в зависимость от усмотрения каких-либо должностных лиц (судебных органов), управомоченных в иных случаях выступать с инициативой или давать согласие на пересмотр дела.

При этом обязательными для правоприменительных органов являются не только признание Конституционным Судом неконституционности положений нормативных правовых актов, но также и позиции, посредством которых Конституционный Суд выявляет конституционно-правовой смысл нормативных положений, признавая норму соответствующей Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд исходит из того, что правоприменительные решения, основанные на акте, которому в ходе применения по конкретному делу суд общей юрисдикции или арбитражный суд придал не соответствующее Конституции Российской Федерации истолкование, т.е. расходящееся с его конституционно-правовым смыслом, впоследствии выявленным Конституционным Судом, подлежат пересмотру в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда в установленном законом порядке. Отказывая в таком пересмотре, суды общей юрисдикции и арбитражные суды фактически настаивали бы на истолковании акта, придающем ему другой смысл, нежели выявленный в результате проверки в конституционном судопроизводстве, т.е. не соответствующий Конституции РФ, и тем самым преодолевали бы решение Конституционного Суда РФ, чего в силу статей 118, 125, 126, 127 и 128 Конституции Российской Федерации делать не вправе. Такая позиция неоднократно была высказана Конституционным Судом, в частности, в Постановлении от 25 января 2001 года №1-П, определениях от 6 февраля 2003 года №34-О, от 5 февраля 2004 года №78-О, от 27 мая 2004 года

№211-О, от 9 июля 2004 года №242-О, от 12 мая 2006 года №135-О, от 3 апреля 2007 года №171-О-П, от 1 ноября 2007 года №827-О-П; от 11 ноября 2008 года №556-О-Р и др.

Одним из примеров проблемы с исполнением решений Конституционного Суда является ситуация с Постановлением Конституционного Суда РФ от 28 февраля 2008 года № 3-П по делу о проверке конституционности ряда положений статей 6.1. и 12.1. Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статей 21, 22 и 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан Г. Н. Белюсовой, Г. И. Зиминной, Х. Б. Саркитова, С. В. Семак и А. А. Филатовой.

Обратившись в Верховный Суд Российской Федерации с заявлением о пересмотре дела по вновь открывшимся обстоятельствам, А. А. Филатова сослалась на Определение Конституционного Суда от 2 февраля 2006 года № 45-О, в котором признано противоречащим Конституции Российской Федерации положение пункта 2 статьи 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации», устанавливающее правило обжалования решений квалификационных коллегий судей в областные и равные им суды.

Между тем, Верховный Суд Российской Федерации не нашел оснований для пересмотра дела по вновь открывшимся обстоятельствам с учетом принятых решений Конституционного Суда. Определением от 12 марта 2008 года Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации определила отказать в удовлетворении заявления Филатовой А. А. о пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам определения Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 9 июня 2004 года. В обоснование своего решения Верховный Суд Российской Федерации указал на то, что Филатова А. А. не являлась заявителем по делу, по которому Конституционный Суд признал не соответствующим Конституции Российской Федерации пункт 2 статьи 26 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации»; пунктом 3 резолютивной части Определения от 2 февраля 2006 года Конституционный Суд обязал пересмотреть дела граждан Семак С. В. и Сокотова В. П., по чьим обращениям было принято определение; производство по делу,

касающемуся проверки конституционности нормы пункта 2 статьи 26 указанного Федерального закона прекращено Конституционным Судом в виду ранее принятого решения, сохраняющего свою силу (п.5 резолютивной части постановления от 28 февраля 2008 года). В этой связи Конституционный Суд в Определении от 27 ноября 2008 года № 737-О-Р по ходатайству гражданки А.А. Филатовой о разъяснении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 28 февраля 2008 года № 3-П указал, что содержащийся в Постановлении вывод о пересмотре правоприменительных решений по делам граждан-заявителей, принятых на основании соответствующих нормативных положений в истолковании, расходящемся с выявленным конституционно-правовым смыслом, является общим для всех заявителей по делу. Дела заявителей, в том числе гражданки Филатовой А. А., во всяком случае подлежат пересмотру компетентными органами безотносительно к истечению пресекательных сроков обращения в эти органы и независимо от того, предусмотрены ли соответствующие основания для пересмотра дела в иных, помимо Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», актах.

Подобные факты игнорирования юридической силы решений Конституционного Суда недопустимы, должны быть преодолены в интересах обеспечения конституционной законности и защиты прав граждан.

Следует также отметить, что правоприменительные решения, основанные на признанном неконституционным акте, по делам лиц, не являвшихся участниками конституционного судопроизводства, подлежат пересмотру в установленных федеральным законом случаях. Это касается как не вступивших, так и вступивших в законную силу решений, но неисполненных или исполненных частично. Такой пересмотр, однако, не может производиться без надлежащего волеизъявления заинтересованных субъектов и учета требований отраслевого законодательства. Такая позиция, в частности, была высказана в определениях от 15 июля 2008 года № 417-О-О, от 5 февраля 2004 года № 78-О, от 27 мая 2004 года № 211-О, от 9 июня 2005 года № 220-О и от 25 декабря 2006 года № 586-О.

Секретариат Конституционного Суда Российской Федерации