

## **ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ**

### **об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2013 году**

*(подготовлен Секретариатом Конституционного Суда Российской Федерации в соответствии с пунктом 2 § 67 Регламента Конституционного Суда Российской Федерации)*

Решениям Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд) принадлежит приоритетное значение в обеспечении единства правового пространства и конституционной законности. На их основе происходит необходимый процесс обновления, совершенствования правовой системы, отвечающей принципам и требованиям, установленным Конституцией Российской Федерации и международными нормами. В связи с этим своевременное и правильное исполнение актов Конституционного Суда, их учет являются необходимым условием надлежащей нормотворческой и правоприменительной работы.

Секретариат Конституционного Суда в порядке статьи 111 Федерального Конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – ФКЗ о КС) изучает и обобщает деятельность органов государственной власти по обеспечению исполнения решений Конституционного Суда, выявляет существующие проблемы в этой сфере, предлагает возможные способы реагирования в случаях несвоевременной и (или) ненадлежащей реализации правовых позиций.

Всего в 2013 году было принято 30 постановлений (из них 7 – в порядке статьи 47<sup>1</sup> ФКЗ о КС), а также 2278 определений Конституционного Суда.

Конституционным Судом проверялись на соответствие Конституции Российской Федерации нормы Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Трудового кодекса Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации,

Федерации об административных правонарушениях, Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Налогового кодекса Российской Федерации, Семейного кодекса Российской Федерации, Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях», Федерального закона «Об охране окружающей среды», Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О дополнительном социальном обеспечении членов летных экипажей воздушных судов гражданской авиации», Федерального закона «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок», Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального закона «О внесении изменений в статью 221 Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности», Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе военнослужащих» и об обеспечении жилыми помещениями некоторых категорий граждан», Федерального закона «О предупреждении

распространения туберкулеза в Российской Федерации», Уставного закона Красноярского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края».

Работа по выявлению требующих исполнения в порядке статьи 80 ФКЗ о КС решений и состояния их реализации осуществляется Секретариатом Конституционного Суда в форме ведения Перечня решений Конституционного Суда Российской Федерации, предполагающих изменение федерального регулирования. По каждому итоговому решению составляется специальное заключение, в котором в случаях, требующих законодательного регулирования, определяется возможный формат его исполнения в нормотворческой сфере.

## I

Всего в 2013 году было принято **21** постановление Конституционного Суда, предполагающее изменение законодательного регулирования. Такие решения подлежат исполнению в порядке статьи 80 ФКЗ о КС (о признании нормативных положений не соответствующими Конституции Российской Федерации, а также о признании нормативных положений соответствующими Конституции Российской Федерации в выявленном Конституционным Судом смысле, содержащих предписания в адрес нормотворческого органа).

К этим решениям относятся постановления от 17 января 2013 года № 1-П; от 30 января 2013 года № 3-П; от 14 февраля 2013 года № 4-П; от 5 марта 2013 года № 5-П; от 21 марта 2013 года № 6-П; от 22 апреля 2013 года № 8-П; от 14 мая 2013 года № 9-П; от 21 мая 2013 года № 10-П; от 5 июня 2013 года № 12-П; от 25 июня 2013 года № 14-П; от 27 июня 2013 года № 15-П; от 2 июля 2013 года № 16-П; от 18 июля 2013 года № 19-П; от 10 октября 2013 года № 20-П; от 15 октября 2013 года № 21-П; от 24 октября 2013 года № 22-П; от 19 ноября 2013 года № 24-П; от 22 ноября

2013 года № 25-П; от 19 декабря 2013 года № 28-П; от 23 декабря 2013 года № 29-П; от 24 декабря 2013 года № 30-П.

**10** решений Конституционного Суда (**2** постановления и **8** определений), принятых **в 2013 году**, содержат предложения рекомендательного характера в адрес нормотворческого органа. На эти решения требования о сроках, установленные статьей 80 ФКЗ о КС, не распространяются. К таким решениям относятся постановления от 5 апреля 2013 года № 7-П; от 2 июля 2013 года № 17-П и определения от 7 февраля 2013 года № 131-О; от 7 февраля 2013 года № 132-О; от 7 февраля 2013 года № 135-О; от 5 марта 2013 года № 331-О; от 4 апреля 2013 года № 486-О; от 2 июля 2013 года № 1057-О; от 10 октября 2013 года № 1591-О; от 2 декабря 2013 года № 1906-О.

В практике Конституционного Суда прослеживается тенденция к увеличению числа решений, в которых нормы признаются не соответствующими Конституции Российской Федерации. Так, если в 2012 году Конституционный Суд принял 18 решений, которыми дисквалифицировались оспоренные нормативные положения, то в 2013 году было принято 23 таких решения<sup>1</sup>.

В соответствующих случаях Конституционный Суд указывает на необходимость пересмотра дела заявителя, если для этого нет других препятствий. В 2013 году Конституционный Суд принял 20 таких постановлений. В то же время в ситуациях, когда по предмету обращения ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу, и на этом основании (пункт 3 части первой статьи 43 ФКЗ о КС) выносилось решение об отказе в принятии обращения к рассмотрению, при условии что жалоба поступила до начала слушания дела о проверке конституционности оспоренных заявителем законоположений, Конституционный Суд указывал на необходимость пересмотра принятых в отношении заявителя правоприменительных решений в форме определения. За отчетный период

<sup>1</sup> В 2010 году было принято 7 решений о признании норм не соответствующими Конституции Российской Федерации, в 2011 – 15 решений.

было принято 10 таких определений.

## II

По итогам 2013 года можно констатировать, что механизм исполнения решений Конституционного Суда в целом успешно функционирует и обеспечивается соответствующими действиями заинтересованных субъектов (Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, министерств и ведомств, которым Правительством Российской Федерации дано поручение разработать соответствующие законопроекты).

Всего в 2013 году принято **20** федеральных законов, направленных на исполнение постановлений Конституционного Суда (наибольшее число за последние годы, для сравнения: в 2011–2012 годах – 15 и 17 законов соответственно).

При этом значительное число (**17**) неисполненных решений (фактически половина от общего числа) приняты в **2013–2014 годах**, по **9** из них не истекли законодательно предусмотренные сроки исполнения.

По вопросу исполнения еще **6** решений Конституционного Суда даны необходимые поручения Правительства Российской Федерации, на основании которых ведется работа в соответствующих федеральных органах государственной власти.

Указанные данные свидетельствуют об устойчивой позитивной тенденции в вопросе исполнения решений Конституционного Суда, повышении исполнительской ответственности, а также необходимости дальнейшего конструктивного сотрудничества Конституционного Суда, его Секретариата с соответствующими органами государственной власти.

В настоящее время по вопросам исполнения решений обеспечивается необходимое тесное взаимодействие практически со всеми структурами,

включенными в процесс правового регулирования. Секретариатом Конституционного Суда осуществляется мониторинг исполнения решений Конституционного Суда, подготавливаются соответствующие справки и перечни, регулярно направляемые в федеральные органы государственной власти.

В Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума) дважды в год направляется обновленный Перечень решений Конституционного Суда Российской Федерации, предполагающих изменение федерального регулирования. В нем отражены позиции Секретариата Конституционного Суда, а также Правительства Российской Федерации и Министерства юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) о состоянии исполнения соответствующих решений, возможных противоречиях по вопросу их реализации. В свою очередь Государственная Дума и ее профильные комитеты регулярно направляют информацию о состоянии исполнения решений.

На регулярной основе осуществляется сотрудничество с Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Необходимо в связи с этим отметить, что в 2013 году Совет Федерации посвятил свой восьмой ежегодный доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации именно мониторингу исполнения решений Конституционного Суда, уделив в нем особое внимание, в частности, вопросам их реализации как на федеральном, так и на региональных уровнях, а также проблемам исполнения решений Конституционного Суда судебными органами.

Налажено взаимодействие и с Правительством Российской Федерации. В частности, от Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации регулярно поступают сведения о поручениях соответствующим федеральным

органам государственной власти по разработке законопроектов во исполнение решений Конституционного Суда.

Плодотворное сотрудничество налажено с Минюстом России, согласно Указу Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» осуществляющим сбор, обобщение, анализ и оценку информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов – в целях выполнения решений Конституционного Суда.

Минюст России ежеквартально предоставляет подготовленные на основе осуществляемой им учетной и аналитической работы материалы о ходе исполнения решений Конституционного Суда, требующих принятия нормативных правовых актов.

В марте 2013 года состоялось рабочее совещание с представителями Минюста России, на котором обсуждались вопросы исполнения решений Конституционного Суда, доведена позиция Секретариата Конституционного Суда по проблеме реализации отдельных решений.

В прошлом году был изменен формат направляемой информации о подлежащих исполнению решениях Конституционного Суда. В настоящее время Секретариатом Конституционного Суда подготавливаются и направляются в указанные органы государственной власти:

Перечень решений Конституционного Суда, предполагающих изменение федерального регулирования;

Перечень решений Конституционного Суда, содержащих предложения рекомендательного характера в адрес нормотворческого органа.

Изложенное не означает, что все существующие проблемы и противоречия разрешены и сняты. В связи с этим задача дальнейшего совершенствования названного механизма, его правового закрепления по-прежнему остается актуальной.

### III

Отдельной сферой нормоконтроля Конституционного Суда является проверка конституционности актов регионального законодательства.

Так, в 2013 году Конституционным Судом было принято Постановление от 19 декабря 2013 года № 28-П по делу о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 5 статьи 53 Уставного закона Красноярского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Красноярского края» в связи с жалобой гражданина В.А.Худоренко, в котором органам государственной власти субъектов Российской Федерации было дано предписание о внесении надлежащих изменений в избирательное законодательство.

Кроме того, принимая решения о проверке конституционности норм федерального законодательства по вопросам совместного ведения, Конституционный Суд нередко излагает правовые позиции, подлежащие учету региональными законодателями.

Для повышения эффективности исполнения таких решений Секретариатом Конституционного Суда проводится работа по составлению перечней решений Конституционного Суда, предполагающих изменение регионального регулирования (подлежащих исполнению в порядке части третьей статьи 87 ФКЗ о КС). Данный Перечень направляется в Совет Федерации и Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Так, в 2013 году в указанный перечень вошли принятые Конституционным Судом постановления от 14 февраля 2013 года № 4-П по делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В.Савенко, от 5 апреля 2013 года № 7-П по делу о проверке конституционности абзаца



четвертого части первой статьи 6 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Архангельского областного Собрания депутатов, а также уже упомянутое постановление от 19 декабря 2013 года № 28-П.

По вопросам надлежащего исполнения решений Конституционного Суда региональными органами государственной власти Конституционный Суд осуществляет также тесное взаимодействие с Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

Органами прокуратуры за отчетный период была продолжена работа по надзору в сфере исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации требований статей 80 и 87 ФКЗ о КС в части приведения региональных нормативных правовых актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации, в том числе в случае признания неконституционными положений федерального законодательства, аналогичных содержащимся в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации (на основании приказа Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 2 октября 2007 года № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления»).

Так, по результатам надзора (письмо от 13 сентября 2013 года № 72/1-16д-2013) Генеральной прокуратурой Российской Федерации была отмечена прокурорская работа в двух субъектах Российской Федерации, по итогам которой были приведены в соответствие с правовыми позициями Конституционного Суда нормативные положения регионального законодательства.

В частности, во исполнение правовой позиции Конституционного Суда, выраженной в Постановлении от 14 февраля 2013 года № 4-П, прокурором Пензенской области принесен протест на Постановление Правительства Пензенской области от 24 декабря 2012 года № 936-пП. Протест был удовлетворен, а в оспоренный нормативный правовой акт

внесены необходимые дополнения, касающиеся определения мест для публичного выражения общественного мнения в каждом муниципальном образовании области.

Кроме того, в целях реализации правовой позиции Конституционного Суда, выраженной в Постановлении от 22 июня 2010 года № 14-П, прокурор Пермского края обратился в суд с заявлением о признании положений Закона Пермского края от 14 августа 2007 года № 86-ПК недействующими как содержащими нормы, аналогичные признанным не соответствующими Конституции Российской Федерации. Требования были удовлетворены. В результате в краевой закон внесены необходимые изменения.

#### IV

Несмотря на отмеченную позитивную тенденцию по вопросам исполнения решений Конституционного Суда, определенные проблемы в соответствующей сфере продолжают сохраняться.

Так, в настоящее время<sup>2</sup>, по сведениям Секретариата Конституционного Суда, федеральным законодателем не исполнено **39** постановлений. Не исполненным можно также считать Определение от 19 января 2011 года № 114-О-П, в мотивировочной части которого содержится предписание федеральному законодателю установить процедуру судебной проверки необходимости и обоснованности помещения лиц, страдающих психическими расстройствами и признанных в установленном законом порядке недееспособными, в специализированные (психоневрологические) учреждения для социального обеспечения.

В отношении **7** решений имеются расхождения в позициях Секретариата Конституционного Суда и Минюста России относительно их исполненности.

---

<sup>2</sup> Сведения приведены по состоянию на 15 марта 2014 года.

Как показывает их анализ, все они связаны с ненадлежащим осуществлением законодательного регулирования во исполнение решений Конституционного Суда (не в полной мере учитывающим содержание выраженных правовых позиций).

По мнению Минюста России, процедура внесения поправок в уже принятые во исполнение решений Конституционного Суда законы законодательно не определена. Без соответствующих поручений Минюст России не вправе самостоятельно инициировать соответствующий процесс. Вместе с тем на состоявшемся в мае 2013 года совместном заседании с представителями Минюста России (на уровне заместителя министра) было озвучено намерение довести представленные Секретариатом Конституционного Суда сведения о ненадлежащем исполнении соответствующих решений до заинтересованных министерств (ведомств).

Другой проблемой исполнения решений Конституционного Суда по-прежнему остается несвоевременный процесс подготовки законопроектов заинтересованными органами исполнительной власти, которым Правительством Российской Федерации даны соответствующие поручения. Такие поручения даются, как правило, одновременно нескольким заинтересованным органам, которые посредством проведения различных согласительных процедур затягивают установленные сроки подготовки соответствующих законопроектов. При этом Правительство Российской Федерации практически по каждому решению Конституционного Суда обеспечивает неотложное первичное реагирование, притом что обязательными к исполнению воспринимаются как решения о признании норм не соответствующими Конституции Российской Федерации, так и решения, в которых выявляется конституционно-правовой смысл оспоренной нормы.

В связи с внесением в пункт 1 статьи 80 ФКЗ о КС изменений, увеличивших с трех до шести месяцев срок исполнения решений Конституционного Суда, практически снята проблема нарушения этих

сроков, возникавшая на стадии подготовки законопроектов федеральными органами и согласования позиций по законопроектам. Так, в настоящее время все неисполненные решения Конституционного Суда, которые проходят процедуру согласований в Правительстве Российской Федерации, датированы не позднее октября 2013 года (за исключением семи, по которым имеются разногласия в позициях Секретариата Конституционного Суда и Минюста России относительно их исполненности).

Иные проблемы исполнения связаны с деятельностью Государственной Думы.

В настоящее время в Государственной Думе на различных стадиях законодательного процесса находятся **24** законопроекта, принимаемых во исполнение решений Конституционного Суда. По **10** из них в течение достаточно длительного времени отсутствуют сведения о движении законодательного процесса в Государственной Думе.

Кроме того, большинство из находящихся в настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе законопроектов, а это касается по существу половины неисполненных решений Конституционного Суда, проходят продолжительные процедуры назначения ответственных профильных комитетов, комитетов-соисполнителей и т.п. Например, разработанный и представленный Правительством Российской Федерации более года назад законопроект во исполнение Постановления от 14 июля 2011 года № 16-П в настоящее время в связи с продолжающимися процедурами согласования находится на стадии рассмотрения в процедуре первого чтения.

Требованиями части второй статьи 87 ФКЗ о КС установлено, что признание не соответствующим Конституции Российской Федерации нормативного правового акта является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, полностью или частично воспроизводящих или содержащих аналогичные положения. Однако, как показывает практика, названное предписание фактически не

реализуется органами государственной власти в их нормотворческой деятельности.

Наконец, существенным фактором, влияющим на состояние исполнения решений Конституционного Суда, остается характер законотворческих подходов к содержанию разрабатываемых во исполнение конституционно-судебных актов законопроектов. Зачастую законодатель, исполняя решение Конституционного Суда, ограничивается буквальным воспроизведением правовых позиций, выраженных в резолютивной части решения. Однако цель исполнения решений Конституционного Суда – создание непротиворечивого правового регулирования в соответствующей сфере общественных отношений – вряд ли может быть достигнута посредством буквального воспроизведения положений резолютивной части соответствующего постановления. Без системного подхода к содержанию правовой позиции, выраженной в тексте конституционно-судебного акта, без учета конкретных фактических обстоятельств, сопровождавших порочное судебное правоприменение, ставшее одной из причин дисквалификации нормы, без комплексного учета иных факторов, характеризующих дело о проверке конституционности соответствующих законоположений, включая прогнозирование оптимального регулирования схожих ситуаций, без направленных действий на исключение возможности повторных обращений – достаточно сложно добиться такого законотворческого результата, который может быть признан осуществлением надлежащего законодательного регулирования.

В качестве примера можно привести Постановление от 17 января 2013 года № 1-П, в котором Конституционный Суд в том числе признал не соответствующими Конституции Российской Федерации положения части 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, поскольку установленный ими значительный минимальный размер административного штрафа не позволяет во всех случаях в полной мере учесть характер совершенного административного

правонарушения, имущественное и финансовое положение юридического лица, а также иные имеющие значение для дела существенные обстоятельства и тем самым – обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания.

При этом Конституционный Суд указал на общий недостаток действующего регулирования – отсутствие в его системе возможности назначения административного наказания ниже низшего предела соответствующих административных санкций.

Во исполнение указанного решения был принят Федеральный закон от 2 декабря 2013 года № 343-ФЗ «О внесении изменения в статью 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», которым был снижен размер минимального штрафа за правонарушение, предусмотренное частью 5 статьи 19.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях. При этом содержание правовой позиции Конституционного Суда – о необходимости разработки законодательных критериев, позволяющих судам при рассмотрении соответствующих дел принимать решения о выходе за пределы административной санкции, осталось нереализованным, притом что формально упомянутый закон свидетельствовал об исполнении решения Конституционного Суда.

В 2014 году Конституционный Суд вынужден был рассматривать новое дело, по результатам которого в Постановлении от 25 февраля 2014 года № 4-П, осуществляя оценку конституционности ряда норм Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, признал их не соответствующими Конституции Российской Федерации, поскольку они не допускают назначения административного штрафа ниже низшего предела, указанного в соответствующей административной санкции, и тем самым не позволяют надлежащим образом учесть характер и последствия совершенного административного правонарушения, степень вины привлекаемого к административной ответственности юридического лица, его

имущественное и финансовое положение, а также иные имеющие существенное значение для индивидуализации административной ответственности обстоятельства и, соответственно, обеспечить назначение справедливого и соразмерного административного наказания.

Учитывая формальный, буквальный подход к реализации соответствующих решений, Конституционный Суд отметил, что требования к минимальным размерам административных штрафов, устанавливаемых для юридических лиц за конкретные административные правонарушения, распространяются и на иные – не являвшиеся предметом рассмотрения Конституционного Суда по настоящему делу – положения Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях; внесение в данный Кодекс изменений, вытекающих из настоящего Постановления, должно быть направлено на исключение возможности чрезмерного ограничения экономической свободы и права собственности юридических лиц при их привлечении к административной ответственности и за другие административные правонарушения, минимальные размеры административных штрафов за которые сопоставимы с теми, что установлены законоположениями, признанными настоящим Постановлением не соответствующими Конституции Российской Федерации, т.е. по крайней мере составляют сто тысяч рублей и более. При этом федеральный законодатель не лишен возможности закрепить – как на универсальной основе, так и применительно к отдельным видам административных правонарушений – предельный размер административного штрафа, назначаемого юридическому лицу, ниже которого его снижение не допускается.

Таким образом, не буквальное воспроизведение, а комплексный подход, системный анализ содержания правовых позиций Конституционного Суда, выраженных как в резолютивной, так и в мотивировочной частях его решений, должны обеспечивать надлежащее исполнение актов Конституционного Суда.

## V

Решения Конституционного Суда подлежат обязательному учету и исполнению в сфере правоприменительной деятельности, прежде всего – органов судебной власти. При этом в силу принципа непосредственного действия конституционно-судебных актов (часть вторая статьи 79 ФКЗ о КС), которые не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами, непосредственная правоприменительная реализации правовых позиций, выраженных в соответствующих решениях Конституционного Суда, возможна сразу после их вступления в силу независимо от наличия надлежащих законодательных изменений, осуществляемых в соответствии с предписаниями в адрес законодателя, которые включаются Конституционным Судом в резолютивную часть своих решений в порядке определения особенностей вступления решения в силу, а также особенностей его исполнения (пункт 12 части первой статьи 75 ФКЗ о КС). Исключение составляют лишь те ситуации, при которых возникновение правоотношений в отсутствие нового законодательного регулирования практически невозможно, например, при необходимости закрепления дополнительных бюджетных ассигнований, установления специальных процедур и механизмов реализации субъективных прав и обязанностей, изменения субъектного состава правоотношений, определения законодательных критериев правореализации и т.п. К тому же в таких случаях Конституционный Суд во избежание возникновения пробела в праве, как правило, устанавливает временное регулирование до момента внесения в дисквалифицированный нормативный акт надлежащих изменений.

В 2013 году Конституционным Судом была продолжена подготовка ежеквартальных обзоров практики принимаемых решений, которые размещаются на официальном сайте Конституционного Суда, а также направляются для сведения в высшие судебные инстанции. Указанная практика, судя по откликам, вызвала определенный интерес.



Кроме того, в ответ на обращенное в июле 2012 года предложение Конституционного Суда к высшим судебным органам с инициативой об усилении взаимодействия по вопросу формирования единой непротиворечивой правоприменительной практики, а также просьбу о предоставлении информации о реагировании судов общей юрисдикции, арбитражных судов на принятые Конституционным Судом решения, Верховный Суд Российской Федерации направляет соответствующие сведения.

Так, в ноябре 2013 года из Отдела по организационному обеспечению контроля исполнения постановлений Европейского Суда по правам человека и решений Конституционного Суда Российской Федерации Аппарата Верховного Суда Российской Федерации поступил информационный материал о результатах пересмотра судебных актов по новым обстоятельствам ввиду признания Конституционным Судом не соответствующим Конституции Российской Федерации закона, примененного в конкретном деле, либо выявлением иного конституционно-правового смысла законоположения, примененного в конкретном деле, в связи с принятием решения по которым заявитель обращался в Конституционный Суд.

В указанной информации<sup>3</sup> подробно приведены принятые меры индивидуального характера в отношении жалоб граждан в связи с принятыми по их делам решениями Конституционного Суда. Это, в частности, касается пересмотра дел заявителей на основании постановлений Конституционного Суда от 25 декабря 2012 года № 33-П, 30 января 2013 года № 3-П, 21 мая 2013 года № 10-П и других.

Кроме того, в данной информации особое внимание обращается на Постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 11 декабря 2012 года № 31 «О применении норм Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении судами заявлений,

---

<sup>3</sup> В указанной информации содержатся сведения о судебных решениях 2013 года.

представлений о пересмотре по вновь открывшимся или новым обстоятельствам вступивших в законную силу судебных постановлений», в котором разъяснены вопросы, возникающие при пересмотре судебных актов, в том числе в случае признания Конституционным Судом не соответствующим Конституции Российской Федерации закона, примененного в конкретном деле, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в порядке конституционного судопроизводства. Так, в названном Постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации указывается, что постановление Конституционного Суда может являться новым обстоятельством и в случае, если оно содержит иное конституционно-правовое истолкование нормативных положений, примененных в конкретном деле в связи с принятием решения по которым заявитель обращался в Конституционный Суд.

Кроме того, в январе 2014 года из Верховного Суда Российской Федерации поступили сведения (письмо от 31 января 2014 года № 204 П13) о принятом Президиумом Верховного Суда постановлении от 25 декабря 2013 года, которым возобновлено производство по уголовному делу по представлению Председателя Верховного Суда ввиду новых обстоятельств, которыми явилось вынесенное Конституционным Судом Постановление от 16 мая 2007 года № 6-П.

Таким образом, можно констатировать в целом единство подходов Конституционного Суда и Верховного Суда Российской Федерации к вопросу юридической силы различного вида решений Конституционного Суда. Тем не менее в практике судов по-прежнему встречаются случаи ненадлежащего исполнения решений Конституционного Суда, если выявленный конституционно-правовой смысл проверенных норм облечен в процессуальную форму определения, которое, соответственно, не содержит признания проверяемой нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации и, следовательно, предписания о необходимости

пересмотра принятых ранее в отношении заявителя правоприменительных решений.

Ранее уже была отмечена тенденция к увеличению числа решений Конституционного Суда, в которых нормы признаются не соответствующими Конституции Российской Федерации. С одной стороны, такой подход практически полностью исключает возможность игнорирования решений Конституционного Суда в судебном правоприменении, что способствует формированию непротиворечивой правоприменительной практики, разрешению проблем с исполнением актов Конституционного Суда. Вместе с тем признание нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации иногда ведет к возникновению законодательного пробела, констатируя который, суды отказывают в рассмотрении (пересмотре) соответствующих дел по причине отсутствия надлежащего нормативного регулирования.

В качестве примера можно отметить длительное неисполнение Постановления Конституционного Суда от 31 января 2008 года № 2-П, в котором было признано не соответствующим Конституции Российской Федерации положение 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» 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. Конституционный Суд обязал федерального законодателя надлежащим

образом установить порядок обеспечения жилыми помещениями судей, нуждающихся в улучшении жилищных условий.

На состояние исполнения решений Конституционного Суда продолжает оказывать негативное влияние наличие так называемых «переходящих» законопроектов (внесенных в), например законопроект № 411356-4 «О внесении изменения в статью 19 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» (в части определения порядка обеспечения судей, нуждающихся в улучшении жилищных условий, отдельными жилыми помещениями), внесенный Правительством Российской Федерации во исполнение Постановления от 31 января 2008 года № 2-П.

Законопроект № 411356-4 во исполнение указанного Постановления был разработан и принят Государственной Думой прежнего созыва в первом чтении в марте 2008 года. Однако дальнейший законотворческий процесс не осуществлен. В результате отсутствия надлежащего регулирования в правоприменительной практике констатируется масштабное нарушение прав судей на обеспечение жильем. В связи с этим Совет Судей Российской Федерации постановил направить Президенту Российской Федерации обращение с просьбой оказать содействие в скорейшем рассмотрении разработанного во исполнение указанного Постановления Конституционного Суда законопроекта или поручить Правительству Российской Федерации разработать в кратчайшие сроки иной порядок обеспечения жилыми помещениями судей, нуждающихся в улучшении жилищных условий (Постановление Совета Судей Российской Федерации от 5 декабря 2013 года № 313).

Сведений от арбитражных судов по вопросам исполнения решений Конституционного Суда в 2013 году не поступало. Однако, по имеющимся данным и с учетом содержания поступающих в Конституционный Суд обращений, на практике арбитражные суды нередко отказывают в пересмотре вынесенных судебных решений непосредственным участникам конституционного судопроизводства, ссылаясь на отсутствие

предусмотренных процессуальным законодательством оснований для пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам решения суда – а именно признания Конституционным Судом нормативных положений соответствующими Конституции Российской Федерации в выявленном конституционно-правовом смысле.

Таким образом, правоприменительные проблемы надлежащего исполнения решений Конституционного Суда судебными органами по-прежнему обусловлены, в частности, отсутствием в отраслевом законодательстве нормативных положений, закрепляющих процессуальные последствия решений Конституционного Суда, признающих конституционность оспариваемой нормы и вместе с тем – в связи с выявлением ее конституционно-правового смысла – указывающих на необходимость пересмотра правоприменительных решений, состоявшихся в отношении заявителя, неурегулированностью вопроса о действии решений Конституционного Суда по кругу лиц (о распространении их на лиц, не являющихся заявителями), а также во времени (о возможном ретроактивном действии конституционно-судебных актов).

\*\*\*

С учетом изложенного следует подчеркнуть в целом весьма позитивную динамику в вопросе исполнения решений Конституционного Суда в 2013 году. Этому способствовали в том числе законодательные изменения, направленные на совершенствование сроков внесения законопроектов во исполнение решений Конституционного Суда и субъектного состава механизма исполнения конституционно-судебных актов, а также значительная организационная работа, системно осуществляемая государственными органами в их тесном взаимодействии, прежде всего Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительством Российской Федерации, Министерством юстиции России. Между тем проблемы неисполнения (ненадлежащего исполнения) решений

Конституционного Суда продолжают сохраняться как в сфере деятельности нормотворческих органов, так и в правоприменении.

Осуществление актов Конституционного Суда требует задействования всего потенциала ФКЗ о КС, предполагающего надлежащую реализацию правовых позиций, своевременное устранение из правовой системы аналогичных или сходных признанным неконституционными нормативных положений. Важно при этом подчеркнуть, что в условиях федеративного государства названные требования обращены в равной мере как к федеральному, так и к региональному законодателю.