

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ
ОБ ИСПОЛНЕНИИ РЕШЕНИЙ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ПРИНЯТЫХ В ХОДЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА, В 2019 ГОДУ
(подготовлен Секретариатом Конституционного Суда Российской
Федерации в соответствии с пунктом 2 § 67 Регламента Конституционного
Суда Российской Федерации)

Полное и своевременное исполнение актов Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд) является неременным условием эффективного функционирования государства, важнейшей составляющей конституционной законности.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации (далее – Конституция) и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – ФКЗ о КС) исполнение решений Конституционного Суда не входит в его компетенцию, а обеспечивается согласованными действиями органов государственной власти, которым эти решения адресованы.

Деятельность Секретариата Конституционного Суда (далее – Секретариат) направлена в том числе на изучение и обобщение практики органов государственной власти, вовлеченных в процесс обеспечения исполнения его решений, выявление существующих проблем, поиск возможных способов их разрешения. Для этого Секретариат проводит систематический анализ решений Конституционного Суда на предмет необходимости дополнительного нормативного регулирования. В соответствующем заключении Секретариата определяются возможный формат исполнения в нормотворческой сфере, возможность реализации решений правоприменительными органами до внесения необходимых законодательных изменений, а также основание конституционно-судебного

контроля, включая выявленный законодательный или правоприменительный дефект.

В рамках осуществляемого Секретариатом мониторинга исполнения составляется Перечень решений, предполагающих изменение федерального регулирования ([Приложение № 1](#)); Перечень решений, предполагающих изменение регионального регулирования ([Приложение № 2](#)); Перечень решений, содержащих предложения рекомендательного характера по изменению законодательного и иного нормативного регулирования ([Приложение № 3](#)).

Дважды в год указанные документы направляются в палаты Федерального Собрания Российской Федерации, в Правительство Российской Федерации, в Министерство юстиции Российской Федерации. Перечень решений, предполагающих изменение регионального регулирования, ежегодно направляется также в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

Первый и второй Перечни (*приложения № 1 и № 2*) составляют решения, предполагающие исполнение в установленные статьей 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» сроки, о признании норм не соответствующими Конституции; о признании норм соответствующими Конституции в выявленном конституционно-правовом смысле с указанием о необходимости осуществления дополнительного правового регулирования. Третий Перечень (*Приложение № 3*) составляют решения Конституционного Суда, содержащие правовые позиции по совершенствованию действующего регулирования, в том числе посредством устранения его неопределенности и несогласованности. На данные решения не распространяются требования о порядке и сроках исполнения, предусмотренные статьей 80 ФКЗ о КС. Вместе с тем учет подобных рекомендаций, являющихся ориентирами для нормотворческой деятельности, позволяет преодолеть замеченные недостатки законодательства и избежать появления таковых в дальнейшем.

В ежегодно представляемом Секретариатом Информационно-аналитическом отчете отражаются основные аспекты проделанной работы по исполнению решений; обозначаются имеющие место в данной сфере трудности; доводятся до сведения органов, ответственных за организацию процесса исполнения и непосредственное исполнение решений Конституционного Суда, предложения по исправлению ситуации.

* * *

В 2019 году Конституционным Судом принято **41** постановление (из них 30 в порядке статьи 47¹ ФКЗ о КС) и **3640** определений.

Из общего числа принятого в 2019 году **41** постановления **18** постановлений Конституционного Суда предполагают необходимость изменения правового регулирования: от 17 января 2019 года № 4-П; от 18 января 2019 года № 5-П; от 1 февраля 2019 года № 7-П; от 4 февраля 2019 года № 8-П; от 11 февраля 2019 года № 9-П; от 25 февраля 2019 года № 12-П; от 22 марта 2019 года № 15-П; от 29 марта 2019 года № 16-П; от 17 апреля 2019 года № 18-П; от 25 апреля 2019 года № 19-П; от 6 июня 2019 года № 22-П; от 13 июня 2019 года № 23-П; от 3 июля 2019 года № 26-П; от 19 июля 2019 года № 30-П; от 31 октября 2019 года № 32-П; от 1 ноября 2019 года № 33-П; от 10 декабря 2019 года 39-П; от 19 декабря 2019 года № 41-П.

К ним относятся постановления о признании нормативных положений не соответствующими Конституции, в том числе содержащие предписания в адрес нормотворческого органа, а также о признании нормативных положений соответствующими Конституции в выявленном Конституционным Судом смысле, содержащие предписания в адрес нормотворческого органа. Эти решения подлежат исполнению в порядке статьи 80 ФКЗ о КС. В их число входят также решения, подлежащие исполнению региональным законодателем (постановления от 6 июня 2019 года № 22-П; от 1 ноября 2019 года № 33-П и от 10 декабря 2019 года № 39-П).

4 постановления и **2** определения Конституционного Суда, принятые в 2019 году, содержат предложения рекомендательного характера в адрес нормотворческого органа. К ним относятся постановления от 21 января 2019 года № 6-П; от 18 февраля 2019 года № 11-П; от 28 мая 2019 года № 21-П; от 29 ноября 2019 года № 38-П и определения от 6 июня 2019 года № 1504-О и от 12 ноября 2019 года № 2968-О.

Всего во исполнение решений Конституционного Суда в 2019 году принято **23** нормативных правовых акта: **19** федеральных законов и **4** постановления Правительства Российской Федерации (для сравнения: в 2018 году принято **16** федеральных законов; в 2017 – **19** федеральных законов).

В 2019 году приняты следующие нормативные правовые акты: Федеральный закон от 6 февраля 2019 года № 9-ФЗ «О внесении изменений в статью 36 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации» (*Постановление от 19 апреля 2018 года № 16-П*); Федеральный закон от 6 марта 2019 года № 25-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (*Постановление от 19 февраля 2018 года № 9-П*); Федеральный закон от 18 марта 2019 года № 39-ФЗ «О внесении изменений в статью 24 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» (*постановления от 17 апреля 2018 года № 15-П и от 22 мая 2018 года № 19-П*); Федеральный закон от 23 апреля 2019 года № 64-ФЗ «О внесении изменения в статью 12.27 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (*Постановление от 25 апреля 2018 года № 17-П*); Федеральный закон от 23 апреля 2019 года № 65-ФЗ «О внесении изменений в статьи 264 и 264¹ Уголовного кодекса Российской Федерации» (*Постановление от 25 апреля 2018 года № 17-П*); Федеральный закон от 29 мая 2019 года № 115-ФЗ «О внесении изменения в статью 127 Семейного кодекса Российской Федерации» (*Постановление от 20 июня*

2018 года № 25-П); Федеральный закон от 17 июня 2019 года № 147-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (*Постановление от 31 мая 2018 года № 22-П*); Федеральный закон от 2 августа 2019 года № 267-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (*Постановление от 28 мая 2010 года № 12-П*); Федеральный закон от 2 августа 2019 года № 291-ФЗ «О внесении изменения в статью 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (*Постановление от 30 марта 2018 года № 14-П*); Федеральный закон от 2 августа 2019 года № 299-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной регистрации недвижимости» (*Постановление от 4 июня 2015 года № 13-П*); Федеральный закон от 2 августа 2019 года № 320-ФЗ «О внесении изменений в статьи 3 и 4 Федерального закона «О ветеранах» (*Постановление от 15 ноября 2011 года № 24-П*); Федеральный закон от 29 сентября 2019 года № 325-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации» (*Постановление от 6 июня 2019 года № 22-П*); Федеральный закон от 16 октября 2019 года № 339-ФЗ «О внесении изменений в статью 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» (*Постановление от 20 июля 2018 года № 34-П*); Федеральный закон от 2 декабря 2019 года № 406-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (*Постановление от 17 октября 2017 года № 24-П*); Федеральный закон от 16 декабря 2019 года № 430-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Гражданского кодекса Российской Федерации» (*Постановление от 22 июня 2017 года № 16-П*); Федеральный закон от 16 декабря 2019 года № 444-ФЗ «О внесении изменения в статью 15.33-2 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (*Постановление от 4 февраля 2019 года № 8-П*); Федеральный закон от 27 декабря 2019 года № 455-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях регулирования

отдельных правоотношений в связи с присоединением к субъекту Российской Федерации – городу федерального значения Москве территорий и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (*Постановление от 11 февраля 2019 года № 9-П*); Федеральный закон от 27 декабря 2019 года № 497-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации» (*Постановление от 18 июня 2018 года № 24-П*); Федеральный закон от 27 декабря 2019 года № 521-ФЗ «О внесении изменений в статьи 77 и 85 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (*Постановление от 3 июля 2019 года № 26-П*); Постановление Правительства Российской Федерации от 16 января 2019 года № 7 «О порядке возмещения расходов на услуги по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством Российской Федерации от взимания платы за обеспечение полетов воздушных судов, и внесении изменений в Правила предоставления субсидий из федерального бюджета на возмещение организациям недополученных доходов от предоставления услуг по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством Российской Федерации от платы за них» (*Постановление от 16 июля 2018 года № 32-П*); Постановление Правительства Российской Федерации от 23 февраля 2019 года № 184 «О внесении изменений в Правила предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» (*Постановление от*

20 декабря 2018 года № 46-П); Постановление Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2019 года № 388 «О внесении изменения в пункт 2 перечня видов заработной платы и иного дохода, из которых производится удержание алиментов на несовершеннолетних детей» (*Постановление от 1 февраля 2019 года № 7-П*); Постановление Правительства Российской Федерации от 26 декабря 2019 года № 1857 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам компенсации расходов на приобретение электрической энергии (мощности) в целях компенсации потерь электрической энергии собственникам или иным законным владельцам объектов электросетевого хозяйства, понесенных ими в связи с обеспечением перетока электрической энергии в энергопринимающие устройства потребителей электрической энергии» (*Постановление от 25 апреля 2019 года № 19-П*).

В 2019 году сохранилась наблюдаемая с 2017 года тенденция к увеличению числа решений, дисквалифицирующих оспоренные нормативные положения (с резолюциями о признании норм не соответствующими Конституции), проверявшихся на предмет соответствия Конституции.

**Признание нормативных положений
соответствующими (не соответствующими) Конституции
в постановлениях Конституционного Суда¹
(2010–2019)**

| Год | Общее количество итоговых решений | Резолюция о признании норм соответствующими Конституции | Резолюция о признании норм соответствующими Конституции в выявленном конституционно-правовом смысле | Резолюция о признании норм не соответствующими Конституции | Предписание о необходимости осуществления правового регулирования |
|------|-----------------------------------|---|---|--|---|
| 2010 | 22 | 1 | 16 | 7 | 7 |
| 2011 | 30 | 1 | 17 | 15 | 12 |

¹ Общее число решений не совпадает с результатами признания норм конституционными (неконституционными), поскольку в одном постановлении может содержаться несколько резолюций.

| | | | | | |
|------|----|---|----|----|----|
| 2012 | 34 | 1 | 22 | 18 | 18 |
| 2013 | 30 | 2 | 13 | 26 | 18 |
| 2014 | 33 | 1 | 20 | 20 | 16 |
| 2015 | 34 | 1 | 17 | 19 | 14 |
| 2016 | 28 | - | 20 | 19 | 20 |
| 2017 | 40 | - | 29 | 14 | 12 |
| 2018 | 47 | 1 | 29 | 19 | 17 |
| 2019 | 41 | - | 28 | 22 | 17 |

Качественное и своевременное исполнение решений Конституционного Суда, требующих изменения нормативного регулирования, обеспечивается слаженной работой всех заинтересованных органов государственной власти, включенных в законотворческий процесс, при условии детального изучения ситуации с исполнением всех решений, включая содержащиеся рекомендации федеральному или региональному законодателям.

Как показывает анализ, сложившийся механизм исполнения решений Конституционного Суда в целом подтверждает свою эффективность, способствуя преодолению законодательных и правоприменительных дефектов и приводя в большинстве случаев действующее регулирование и правоприменение в соответствие с выраженными Конституционным Судом правовыми позициями.

Всего, по сведениям Секретариата, в настоящее время² подлежат исполнению в порядке статьи 80 ФКЗ о КС **32** постановления Конституционного Суда.³ Из их числа: **2** постановления приняты в 2010 году; **1** – в 2011 году; **1** – в 2012 году; **1** – в 2013 году; **3** – в 2015 году; **1** – в 2016 году; **2** – в 2017 году; **2** – в 2018 году, **7** – в 2019 году.

Перечень решений Конституционного Суда, содержащих предложения рекомендательного характера в адрес нормотворческого органа, включает **95** позиций⁴ (50 постановлений и 45 определений).

² По состоянию на 26 мая 2020 года.

³ В общее число входит также 12 постановлений, принятых в 2020 году.

⁴ Включая 6 постановлений Конституционного Суда, а также 2 определения Конституционного Суда, принятых в 2020 году.

Из них:

– во исполнение 7 решений в Государственной Думе Российской Федерации (далее – Государственная Дума) ведется работа по соответствующим законопроектам;

– во исполнение 3 решений проводится работа министерств и ведомств, направленная на разработку необходимых законопроектов.

В целом можно констатировать продолжающуюся положительную динамику в части исполнения решений Конституционного Суда. Правительством Российской Федерации обеспечивается неотложное первичное реагирование по каждому решению Конституционного Суда. При этом обязательными воспринимаются решения как о признании норм неконституционными (без дополнительных указаний федеральному законодателю), так и содержащие прямые указания о дополнительном регулировании. Секретариатом поддерживается необходимое рабочее сотрудничество с Министерством юстиции Российской Федерации, с определенной периодичностью происходит процесс обмена материалами по вопросам исполнения решений Конституционного Суда с Государственной Думой и Генеральной прокуратурой Российской Федерации.

Можно отметить оперативность в принятии мер по исполнению решений Конституционного Суда, принятых недавно. Так, во исполнение постановлений Конституционного Суда 2019 года уже принято **10** нормативных правовых актов.⁵ Что касается других подлежащих исполнению в порядке статьи 80 ФКЗ о КС решений, принятых в 2019 году, то на различных стадиях законодательного процесса находятся **4** соответствующих законопроекта, по **3** – даны соответствующие поручения Правительства Российской Федерации.

⁵ По состоянию на 26 мая 2020 года.

Сложнее обстоит ситуация с решениями Конституционного Суда, принятыми достаточно давно, законопроекты во исполнение которых уже долгое время находятся в Государственной Думе, порой без движения.

В настоящее время неисполненными остаются 5 решений Конституционного Суда, по которым были разработаны законопроекты, отклоненные Государственной Думой в процессе соответствующих обсуждений.⁶ При этом у Секретариата имеются сведения о подготовке новых законопроектов лишь по двум из таких решений.

К числу таких решений относится Постановление от 14 июля 2011 года № 16-П. В указанном решении Конституционный Суд обратился к федеральному законодателю с требованием внести в действующее правовое регулирование изменения, направленные на обеспечение государственной, в том числе судебной, защиты чести, достоинства и доброго имени умершего подозреваемого (обвиняемого) и прав, в том числе конкретизировать перечень лиц, которым, помимо близких родственников, может быть предоставлено право настаивать на продолжении производства по уголовному делу с целью возможной реабилитации умершего, процессуальные формы их допуска к участию в деле и соответствующий правовой статус, предусмотреть особенности производства предварительного расследования и судебного разбирательства в случае смерти подозреваемого, обвиняемого (подсудимого), а также особенности решения о прекращении уголовного дела по данному нереабилитирующему основанию. В июле 2018 года Государственной Думой отклонен Законопроект № 180771-6, разработанный во исполнение указанного решения⁷. Сведениями об иных законопроектах, направленных на исполнение данного решения, Секретариат не располагает.⁸

⁶ Постановления от 8 июня 2010 года № 13-П; от 14 июля 2011 года № 16-П; от 14 мая 2012 года № 11-П; от 14 февраля 2013 года № 4-П; от 24 марта 2015 года № 5-П.

⁷ Как следует из пояснительной записки к Законопроекту № 180771-6 «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации».

⁸ Минюстом России данное решение внесено в Перечень решений Конституционного Суда, требующих принятия нормативных правовых актов.

К числу таких решений относится также Постановление от 8 июня 2010 года № 13-П, в котором затрагиваются важные социальные проблемы, касающиеся судебной защиты и восстановления прав несовершеннолетних, нарушенных сделкой по отчуждению жилого помещения, собственником которого является родитель несовершеннолетнего.

В указанном решении Конституционный Суд признал положения пункта 4 статьи 292 ГК Российской Федерации в части, определяющей порядок отчуждения жилого помещения, в котором проживают несовершеннолетние члены семьи собственника данного жилого помещения, если при этом затрагиваются их права или охраняемые законом интересы, не соответствующими Конституции в той мере, в какой содержащееся в них регулирование – по смыслу, придаваемому ему сложившейся правоприменительной практикой, – не позволяет при разрешении конкретных дел, связанных с отчуждением жилых помещений, в которых проживают несовершеннолетние, обеспечивать эффективную государственную, в том числе судебную, защиту прав тех из них, кто формально не отнесен к находящимся под опекой или попечительством или к оставшимся (по данным органа опеки и попечительства на момент совершения сделки) без родительского попечения, но либо фактически лишен его на момент совершения сделки по отчуждению жилого помещения, либо считается находящимся на попечении родителей, притом, однако, что такая сделка – вопреки установленным законом обязанностям родителей – нарушает права и охраняемые законом интересы несовершеннолетнего. В Постановлении сформулированы также конституционные ориентиры для поиска законодателем при совершенствовании регулирования указанных отношений баланса прав и законных интересов родителей – собственников жилых помещений и их детей.

Разработанный группой депутатов Государственной Думы во исполнение⁹ данного Постановления Законопроект № 260515-6 «О внесении изменения в статью 292 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (об определении порядка отчуждения жилого помещения в случаях проживания в нем несовершеннолетних либо находящихся под опекой или попечительством членов семьи собственника жилого помещения) 8 декабря 2017 года был отклонен Государственной Думой. При этом в рамках обсуждений указанного Законопроекта запрашивалось экспертное заключение¹⁰ Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства.

В указанном Заключении Совет приходит к следующему выводу: «Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 8 июня 2010 года № 13-П само по себе не требует ни изменения пункта 4 статьи 292 Гражданского кодекса Российской Федерации, *ни принятия каких-либо иных мер законодательного характера*. В то же время реально существующая проблема, явившаяся причиной издания указанного Постановления, настоятельно требует создания концептуально продуманного и, по-видимому, достаточно развернутого законодательного регулирования».

Как поясняет Совет: «...Поскольку именно суды общей юрисдикции согласно правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации должны обеспечивать конституционное истолкование применяемых норм, постольку, как представляется, на законодателе не лежит безусловная обязанность по внесению каких-либо изменений в действующее законодательство. В связи с этим ссылаясь в пояснительной записке на положения статьи 79 (часть 4) Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», обязывающие законодателя принять новый нормативный акт, притом что положение пункта 4 статьи 292 Гражданского кодекса Российской Федерации по содержанию не было

⁹ Как следует из пояснительной записки к Законопроекту № 260515-6.

¹⁰ Принято на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 8 июля 2013 года № 120-2/2013.

признано не соответствующим Конституции, является ошибочной». В заключении к иному проекту федерального закона, направленному на исполнение Постановления от 8 июня 2010 года № 13-П, Совет повторял, что изменение законодательства в связи с принятием этого Постановления не требуется.¹¹ Не давая оценку отклоненному Законопроекту, отметим, что вызывает сомнение сама возможность утверждения о том, что итоговое решение Конституционного Суда о признании норм не соответствующими Конституции, т.е. подлежащее исполнению в порядке статьи 80 ФКЗ о КС, «не требует принятия мер законодательного характера».

В этой связи напомним, что из положений статей 6 и 80 ФКЗ о КС следует, что признание норм неконституционными влечет необходимость скоординированных действий компетентных органов по разработке и принятию нормативных правовых актов, устраняющих либо корректирующих дисквалифицированную правовую норму.

При этом положениями статьи 74 ФКЗ о КС Конституционному Суду предоставлена возможность проверки закона в смысле, придаваемом ему правоприменительной практикой, что в тех случаях, когда конституционность буквального смысла оспариваемых норм не вызывает сомнения, позволяет оценивать их конституционность через призму практического применения. Когда в правоприменительной практике допускается придание тем или иным законоположениям смысла, влекущего нарушение реализуемых на их основе конституционных прав, возникающий в этой связи вопрос о соответствии этих законоположений Конституции подлежит разрешению Конституционным Судом, с тем чтобы исключить применение и истолкование данных законоположений в значении, противоречащем конституционным нормам. Не поддающиеся исправлению

¹¹ Экспертное заключение по проектам федеральных законов «О внесении изменения в статью 292 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации в части защиты прав и интересов несовершеннолетних» и «О внесении изменения в статью 77 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» (принято на заседании Совета при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства 29 ноября 2018 года № 182-5/2018) – проекты не были внесены в Государственную Думу.

посредством конституционно-правового истолкования правоприменительные ошибки приводят к необходимости признания норм неконституционными по смыслу сложившейся правоприменительной практики.

После отклонения указанного законопроекта прошло более двух лет. При этом, как показывает анализ поступающих в Конституционный Суд обращений, в отсутствие надлежащих законодательных изменений правоприменительная судебная практика не смогла выработать единого подхода при рассмотрении судами вопросов об отчуждении жилых помещений, в которых проживают несовершеннолетние, которые формально не отнесены к находящимся под опекой или попечительством или оставшимся без родительского попечения, но фактически его лишены, а также несовершеннолетние, родители которых отчуждают жилое помещение в ущерб их правам и охраняемым законом интересам.

Руководствуясь статьей 80 ФКЗ о КС, субъекты законодательной инициативы вправе осуществлять подготовку законопроекта во исполнение решения Конституционного Суда. Однако именно на Правительстве Российской Федерации лежит обязанность разработки такого законопроекта, если иные уполномоченные субъекты в разумный срок его не представили. По имеющимся сведениям, в соответствии с поручением Правительства Российской Федерации Минпросвещением России, Минюстом России совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проводится мониторинг правоприменительной практики по соответствующим вопросам,¹² однако до настоящего времени в Государственную Думу новый законопроект так и не представлен (с момента вынесения Конституционным Судом Постановления прошло более 9 лет!). На проекты, подготовленные Министерством образования и науки Российской Федерации (поручение Правительства Российской Федерации от 16 января 2018 года № ОГ-П8-126) и Министерством просвещения

¹² Исходя из информации, размещенной на официальном сайте Минюста России, Постановление от 8 июня 2010 года № 13-П значится как *требуемое принятие нормативного правового акта*.

Российской Федерации, Советом по кодификации были даны отрицательные заключения.

Представляется, что столь длительные сроки исполнения решений Конституционного Суда могут приводить к нарушению конституционного принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства в целом.

Таким образом, проблема длительного неисполнения постановлений Конституционного Суда (сама по себе непростая) дополнительно осложняется при отклонении законопроекта Государственной Думой. Иными словами, необходимость в разработке законопроекта во исполнение Постановления Конституционного Суда сохраняется, но соответствующая работа затруднена в отсутствие поручения Правительства Российской Федерации (поскольку первоначальное поручение было исполнено с внесением законопроекта в Государственную Думу). В результате оказывается невыполненным (ни формально, ни по существу) требование об устранении из правовой системы нормы, дисквалифицированной в результате конституционного судопроизводства. При этом, хотя непосредственное действие решения Конституционного Суда способствует устранению соответствующего пробела или иного недостатка регулирования, подготовка проекта необходимого нормативного акта и его дальнейшее сопровождение в ходе законотворческого процесса относится к компетенции Правительства Российской Федерации.

В настоящее время на различных стадиях законодательного процесса в Государственной Думе находятся **13** законопроектов во исполнение решений Конституционного Суда (при этом по **6** из них в течение длительного периода отсутствуют какие-либо сведения); по вопросу исполнения еще **15** решений Конституционного Суда даны соответствующие поручения Правительства Российской Федерации, ведется работа в органах государственной власти Российской Федерации. При этом по-прежнему

подавляющее большинство законопроектов во исполнение решений Конституционного Суда вносятся Правительством Российской Федерации.

Кроме того, Секретариатом осуществляется отдельный учет решений Конституционного Суда, во исполнение которых были приняты федеральные законы; однако, по мнению специалистов Секретариата, состоявшимся регулированием не в полной мере учтены правовые позиции из соответствующих решений, т.е. процесс регулирования, возможно, нельзя считать завершенным, и может потребоваться дополнительная работа по приведению правовых актов в соответствие с правовыми позициями Конституционного Суда. В то же время в силу публичного характера настоящего Информационно-аналитического отчета Секретариат воздерживается от включения в его официальный текст своего мнения по этому вопросу. Это связано с тем, что в ситуациях, когда федеральный закон, в котором, вероятно, не в полной мере учтены позиции Конституционного Суда, уже принят, оценка нового нормативного правового регулирования, установленного во исполнение решения Конституционного Суда, возможна лишь в порядке его проверки Конституционным Судом на основании новых обращений, если практика применения новых норм будет сигнализировать о сохранении их дефектности.

На эффективность законодательного процесса в части исполнения решений Конституционного Суда может оказывать негативное влияние факт отсутствия нормативно установленных механизмов, направленных на максимальное сокращение сроков принятия соответствующих федеральных законов. Установление Регламентом Государственной Думы, утвержденным постановлением Государственной Думы от 22 января 1998 года № 2134-II ГД, положения о том, что в примерную программу законопроектной работы Государственной Думы на текущую сессию в части законопроектов, подлежащих первоочередному рассмотрению, включаются законопроекты, необходимость принятия которых вытекает из решений Конституционного Суда (пункт «д» части 12 его статьи 50), хотя и направлено на решение этой

задачи, но не является гарантией такого сокращения сроков. Это ни в коем случае не означает обязанность законодателя принимать то предлагаемое законодательное решение, с которым он не согласен, но быстрее выражение им позиции по нему будет способствовать продолжению работы по исполнению в нормативном регулировании постановления Конституционного Суда Российской Федерации.

* * *

Исполнение решений Конституционного Суда зачастую означает и необходимость подзаконного регулирования, например когда предметом проверки Конституционного Суда являлись положения подзаконных актов, постановлений Правительства Российской Федерации в частности. Так, во исполнение Постановления от 25 апреля 2019 года № 19-П по делу о проверке конституционности пункта 6 Правил недискриминационного доступа к услугам по передаче электрической энергии и оказания этих услуг Правительством Российской Федерации принято Постановление от 26 декабря 2019 года № 1857 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам компенсации расходов на приобретение электрической энергии (мощности) в целях компенсации потерь электрической энергии собственникам или иным законным владельцам объектов электросетевого хозяйства, понесенных ими в связи с обеспечением перетока электрической энергии в энергопринимающие устройства потребителей электрической энергии».

При этом и иные органы государственной власти, осуществляющие нормотворческую деятельность, обязаны внимательно отслеживать решения Конституционного Суда по вопросам, решение которых относится к их компетенции, и оперативно вносить в действующее регулирование необходимые изменения.

Так, во исполнение *Постановления от 28 февраля 2019 года № 13-П* подготовлено Письмо Федеральной налоговой службы Российской

Федерации от 4 марта 2019 года № бс-4-21/3834 «Об исполнении Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 28 января 2019 года № 13-П».

Во исполнение *Постановления от 31 октября 2019 года № 32-П* подготовлено Письмо Министерства финансов от 19 ноября 2019 года № 03-02-08/89179.

Во исполнение *Постановления от 16 декабря 2019 года № 40-П* разработаны Единые рекомендации по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2020 год (утверждены решением Российской трехсторонней комиссии по регулированию социально-трудовых отношений от 24 декабря 2019 года, протокол № 11).

Во исполнение *Постановления от 19 декабря 2019 года № 41-П* подготовлено Письмо Федеральной налоговой службы Российской Федерации от 28 января 2020 года № кч-4-18/1198 «О направлении для использования в работе Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 19 декабря 2019 года № 41-П».

Качественное исполнение решений Конституционного Суда предполагает комплексный всесторонний подход к оценке принятого решения, необходимость учета ранее выраженных правовых позиций, касающихся аналогичных либо смежных вопросов, прогнозирование вероятности новых обращений.

* * *

К компетенции Конституционного Суда относится также проверка конституционности нормативных правовых актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В случае признания региональных актов неконституционными и/или если из решения Конституционного Суда следует необходимость изменения действующего регулирования, надлежащее исполнение означает не только

необходимые действия региональных органов, принявших дисквалифицированную норму (механизм, предусмотренный статьей 80 ФКЗ о КС), но и действия органов государственной власти иных субъектов Российской Федерации по устранению из региональных актов норм, аналогичных признанным неконституционными (механизм, предусмотренный частью третьей статьи 87 ФКЗ о КС).

При этом обязательному учету на региональном уровне подлежат все решения о проверке конституционности норм федерального законодательства по вопросам совместного ведения, поскольку такие решения Конституционного Суда могут содержать правовые позиции, подлежащие обязательному учету и исполнению субъектами Российской Федерации.

Как было отмечено, Секретариат, осуществляющий систематический анализ исполнения решений Конституционного Суда на региональном уровне, ежегодно направляет в Совет Федерации и в Генеральную прокуратуру Перечень актов, предполагающих изменение регионального регулирования в порядке статьи 80 ФКЗ о КС и в порядке части третьей статьи 87 ФКЗ о КС, который в 2019 году был дополнен предписаниями, содержащимися в постановлениях от 6 июня 2019 года № 22-П, от 1 ноября 2019 года № 33-П и от 1 декабря 2019 года № 39-П.

В частности, в Постановлении от 1 ноября 2019 года № 33-П Конституционный Суд рассматривал вопросы, касающиеся полномочий субъектов Российской Федерации в части установления правил организации и проведения публичных мероприятий, в том числе касательно разрешенных и запрещенных для этого мест.

В указанном Постановлении оспоренные положения пункта 6 статьи 5 Закона Республики Коми «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Республике Коми», устанавливающие общий запрет проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций в местах, находящихся в радиусе 50 метров от входа в здания, занимаемые органами

государственной власти Республики Коми, государственными органами Республики Коми, органами местного самоуправления в Республике Коми, государственными учреждениями Республики Коми, были признаны не соответствующими Конституции. В частности, Конституционный Суд подчеркнул, что введение региональным законодательством подобных абстрактных запретов, имеющих первичный нормообразующий характер, – во всяком случае когда установленный федеральным законодателем запрет на проведение публичных мероприятий в местах, имеющих однопорядковые юридические свойства (территория, примыкающая к органам государственной власти и государственным учреждениям), принципиально не охватывает собой региональный и муниципальный уровни организации публичной власти, – выходит за пределы законодательных полномочий субъектов Российской Федерации.

Из указанного Постановления также следует, что компетентный орган местного самоуправления не вправе отказывать в проведении публичного мероприятия исключительно на основании общего запрета, предусмотренного в региональном законодательстве, и в обязательном порядке в каждом конкретном случае должен оценивать реальную степень угроз правам и свободам человека и гражданина, законности, правопорядку и общественной безопасности проводимым публичным мероприятием. При этом Конституционный Суд отдельно отметил, что признание оспоренных положений регионального закона противоречащими Конституции требует внесения необходимых изменений не только в оспоренные положения Закона Республики Коми, но и в законы других субъектов Российской Федерации, содержащие аналогичные положения.

Органы прокуратуры и органы государственной власти ряда субъектов Российской Федерации оперативно отреагировали на принятое Конституционным Судом решение. Согласно полученной информации Генеральной прокуратуры (письмо от 11 февраля 2020 года № 72/1-18-2020) прокурорами ряда субъектов Российской Федерации проведена ревизия

регионального законодательства в связи с принятием Постановления Конституционного Суда от 1 ноября 2019 года № 33-П.

В частности, прокуратурой Новгородской области принесен протест на отдельные положения областного закона от 10 марта 2011 года № 940-03 «О мерах по реализации Федерального закона «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» на территории Новгородской области», который рассмотрен и удовлетворен. Комитетом Новгородской областной Думы по законодательству и местному самоуправлению ведется подготовка соответствующего законопроекта.

В этом же порядке прокуратурой Чувашской Республики оспорен Закон Чувашской Республики от 30 ноября 2012 года № 77 «Об обеспечении реализации права граждан Российской Федерации на проведение в Чувашской Республике собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований». Законом Чувашской Республики от 2 марта 2020 года № 4 внесены изменения в статью 5 Закона Чувашской Республики от 30 ноября 2012 года № 77 «Об обеспечении реализации права граждан Российской Федерации на проведение в Чувашской Республике собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований», предусматривающие исключение положений о запрете проведения публичного мероприятия на территориях, прилегающих к зданиям, занимаемым государственными органами и органами местного самоуправления, на расстоянии менее 30 метров.

Прокурором Томской области опротестован абзац третий части 2 статьи 3 Закона Томской области от 8 ноября 2012 года № 195-03 «О проведении собраний, митингов, демонстраций, шествий и пикетирований в Томской области». Протест удовлетворен. Принят Закон Томской области от 25 декабря 2019 года № 148-03 (исключены положения о запрете проведения публичных мероприятий на территории, прилегающей к зданию Администрации Томской области на расстоянии 100 метров от любой точки периметра указанного здания).

Законом Рязанской области от 21 декабря 2019 года № 75-ОЗ «О внесении изменения в статью 4 Закона Рязанской области «О регулировании отдельных отношений, связанных с проведением публичных мероприятий на территории Рязанской области» исключены положения, устанавливающие, что проведение собраний, митингов, шествий, демонстраций запрещается на территориях ближе 25 метров от любой точки периметра зданий, занимаемых детскими учреждениями, образовательными, медицинскими, спортивными организациями, а если здание имеет огороженную территорию – от любой точки периметра ограждения. Кроме того, названным Законом исключен также запрет проведения публичных мероприятий на расстоянии менее 25 метров от зданий, занимаемых органами государственной власти и государственными органами Рязанской области, органами местного самоуправления муниципальных образований Рязанской области.

Прокуратурами республик Северная Осетия – Алания, Хакасия, Алтайского, Забайкальского, Камчатского, Краснодарского краев, Амурской, Архангельской, Белгородской, Брянской, Костромской, Курской, Ленинградской, Магаданской, Тамбовской, Ульяновской областей направлена информация о необходимости корректировки регионального законодательства, регулирующего порядок проведения публичных мероприятий, в порядке статьи 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в законодательные и исполнительные органы субъектов Российской Федерации.

Аналогичная инициатива прокуратур Вологодской и Саратовской областей реализована принятием областного закона Вологодской области от 13 января 2020 года № 4644-03 «О внесении изменений в статью 22 закона области «О проведении публичного мероприятия на территории Вологодской области» и Закона Саратовской области от 23 декабря 2019 года № 145-ЗСО «О внесении изменений в Закон Саратовской области «О некоторых вопросах проведения публичных мероприятий в Саратовской области».

Вместе с тем, в Конституционный Суд и после принятия его Постановления от 1 ноября 2019 года № 33-П продолжали поступать обращения, в которых заявители просят признать не соответствующими Конституции аналогичные положения региональных актов.¹³

Генеральной прокуратурой представлены также сведения¹⁴ о результатах надзорной работы, проделанной прокуратурами субъектов Российской Федерации во исполнение Постановления Конституционного Суда от 6 июня 2019 года № 22-П.¹⁵

Прокурорами ряда субъектов Российской Федерации¹⁶ инициировано принятие региональных законодательных актов, направленных на упорядочение патентной системы налогообложения по отдельным видам предпринимательской деятельности. В результате приняты: Закон Мурманской области от 28 ноября 2019 года № 2428-01-ЗМО «О внесении изменений в Закон Мурманской области «О патентной системе налогообложения на территории Мурманской области»; Закон Тамбовской области от 29 ноября 2019 года № 412-З «О внесении изменений в Закон Тамбовской области «О введении в действие на территории Тамбовской области патентной системы налогообложения»; Закон Ненецкого автономного округа от 25 ноября 2019 года № 138-ОЗ «О внесении изменений в закон Ненецкого автономного округа «О применении индивидуальными предпринимателями на территории Ненецкого автономного округа патентной системы налогообложения» и другие акты.

Кроме того, прокуратурами Архангельской, Новгородской областей инициирована разработка законов субъектов Российской Федерации,

¹³ Так, в Определении от 5 декабря 2019 года № 3278-О Конституционный Суд подчеркнул, что не может быть принята к рассмотрению жалоба, в которой ставится вопрос о конституционности установленного в законодательстве Республики Дагестан запрета проведения собраний, митингов, шествий и демонстраций на территориях, непосредственно прилегающих к зданиям (помещениям), в которых размещены органы государственной власти и органы местного самоуправления, поскольку по данному предмету Конституционным Судом ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу.

¹⁴ Письма от 8 августа 2019 года № 72/1-18-2019; от 11 февраля 2020 года № 72/1-18-2020.

¹⁵ Во исполнение Постановления от 6 июня 2019 года № 22-П принят также Федеральный закон от 29 сентября 2019 года № 325-ФЗ «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации».

¹⁶ В частности, прокурорами Мурманской, Тамбовской областей и Ненецкого автономного округа.

направленных на реализацию Постановления Конституционного Суда от 10 декабря 2019 года № 39-П о необходимости установления регионами специального порядка предоставления по договорам социального найма жилых помещений лицам, перечисленным в статье 13 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий».

Прокуратурой Псковской области разработан и внесен в Псковское областное Собрание депутатов проект закона Псковской области «О внесении изменений в статью 103 Закона Псковской области «Избирательный кодекс Псковской области», направленный на приведение данного областного закона в соответствие с правовой позицией, выраженной в Постановлении Конституционного Суда от 7 июля 2011 года № 15-П.

Прокуратурой Алтайского края внесено представление, в котором поставлен вопрос об исключении из регионального Положения об установлении профессиональных доплат отдельным категориям специалистов в сфере здравоохранения нормы, включающей в сумму таких доплат районный коэффициент (в целях приведения регионального регулирования в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда, изложенной в Постановлении от 7 декабря 2017 года № 38-П). Правительством Алтайского края принято постановление от 29 августа 2019 года № 326 «О внесении изменения в постановление Администрации Алтайского края от 28 октября 2015 года № 419».

* * *

Решения Конституционного Суда подлежат обязательному учету и исполнению в сфере правоприменительной деятельности, и прежде всего деятельности органов судебной власти. Особые присущие решениям Конституционного Суда юридические свойства обязывают суды всех уровней и инстанций неукоснительно выполнять все содержащиеся в данных решениях предписания (относительно временного регулирования, особого

порядка исполнения, пересмотра дел заявителей), а также тщательно учитывать все выраженные в них правовые позиции.

Всего в 2019 году Конституционный Суд принял **37** постановлений, в которых в резолютивной части содержится предписание о пересмотре дела заявителя.

В целях обеспечения единой непротиворечивой правоприменительной практики и надлежащего исполнения решений Конституционного Суда особое значение имеет его плодотворное взаимодействие с Верховным Судом Российской Федерации (далее – Верховный Суд).

В 2019 году Конституционный Суд продолжил практику подготовки и обнародования ежеквартальных обзоров наиболее значимых решений, включая все итоговые решения, а также определения, в которых получают дальнейшее развитие ранее высказанные правовые позиции. Эти обзоры размещаются на официальном портале Конституционного Суда, а также направляются в Верховный Суд.

Из Верховного Суда в Секретариат за отчетный период поступали сведения о результатах рассмотрения судебными органами обращений по вопросу пересмотра судебных актов по новым обстоятельствам, а также о возобновлении производства по уголовным делам – ввиду признания примененного в конкретном деле закона не соответствующим Конституции либо выявления иного конституционно-правового смысла примененного в конкретном деле закона с приложением копий соответствующих судебных актов (письма от 27 июня 2019 года № УС1-145/19 и от 30 декабря 2019 года № УС1-344/19).

В части, касающейся решений Конституционного Суда, принятых в 2019 году, направлены: постановление Президиума Верховного Суда от 18 сентября 2019 года № 57-П19 (Постановление от 17 апреля 2019 года № 18-П по делу о проверке конституционности части первой статьи 73, части первой статьи 299 и статьи 307 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданки И.В.Янмаевой); постановление

Президиума Верховного Суда от 18 сентября 2019 года № 84-П19 (Постановление от 28 мая 2019 года № 21-П по делу о проверке конституционности статьи 19 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Г.К.Щукина); постановление Президиума Верховного Суда от 23 октября 2019 года № 120-П19 (Постановление от 9 июля 2019 года № 27-П по делу о проверке конституционности положений статьи 199 Уголовного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой гражданина Д.Н.Алганова); определения Верховного Суда от 9 января 2020 года № 310-ЭС19-10941 и № А35-1460/2018 (Постановление от 19 декабря 2019 года № 41-П по делу о проверке конституционности подпункта 15 пункта 2 статьи 146 Налогового кодекса Российской Федерации в связи с запросом Арбитражного суда Центрального округа).

Помимо этого, в кассационной практике Верховного Суда неоднократно реализовывались правовые позиции, выраженные в следующих, принятых в 2019 году, решениях Конституционного Суда: постановления от 15 января 2019 года № 3-П; от 18 января 2019 года № 5-П; от 4 февраля 2019 года № 8-П; от 19 декабря 2019 года № 41-П.

Иные направленные Верховным Судом сведения касались вопросов пересмотра дел заявителей (возобновления рассмотрения дел) в связи с вынесенными в 2018 году итоговыми решениями Конституционного Суда (сведения представлены в отношении всех постановлений Конституционного Суда, принятых в обозначенный период и содержащих в резолютивной части указание на необходимость пересмотра, за исключением трех случаев,¹⁷ когда заявители не обращались с заявлениями о пересмотре судебных решений).

¹⁷ Информация представлена Верховным Судом по состоянию на 1 июня 2019 года.

Зачастую разрешение конституционно-правовой проблемы связано не с необходимостью устранения какого-либо законодательного дефекта (пробельность, несогласованность и прочее), а с необходимостью корректировки правоприменительной практики, которая и привела в результате к нарушению конституционных прав. В таких ситуациях Конституционный Суд исправляет обнаруженный правоприменительный дефект посредством выявления истинного конституционно-правового смысла оспоренных законоположений (или реже дисквалифицируя оспоренную норму). Однако именно конституционно-правовое истолкование нормативных положений является оптимальной моделью разрешения конституционно-правового спора, позволяющей Конституционному Суду максимально использовать весь потенциал установленных Конституцией возможностей. В такой ситуации Конституционный Суд, воздерживаясь от полной дисквалификации оспоренных положений, при необходимости формулирует соответствующие предписания в адрес законодателя о путях дальнейшего совершенствования действующего регулирования, приведения его в соответствие с конституционными требованиями и правовыми позициями.

Так в *Постановлении от 11 апреля 2019 года № 17-П*¹⁸ Конституционный Суд установил, что практика применения оспоренных взаимосвязанных положений статьи 129, частей первой и третьей статьи 133 и частей первой – четвертой и одиннадцатой статьи 133¹ Трудового кодекса Российской Федерации допускала включение в состав заработной платы, не превышающей минимального размера оплаты труда, выплат за выполнение работы в условиях, отклоняющихся от нормальных (сверхурочной работы, работы в ночное время, в выходные и праздничные дни). Как следствие,

¹⁸ В результате рассмотрения Конституционный Суд признал взаимосвязанные положения статьи 129, частей первой и третьей статьи 133 и частей первой – четвертой и одиннадцатой статьи 133¹ Трудового кодекса Российской Федерации не противоречащими Конституции, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они не предполагают включения в состав заработной платы (части заработной платы) работника, не превышающей минимального размера оплаты труда, повышенной оплаты сверхурочной работы, работы в ночное время, выходные и нерабочие праздничные дни.

размер месячной заработной платы работников, привлеченных к выполнению работы в условиях, отклоняющихся от нормальных, мог даже с учетом оплаты за работу в таких условиях не превышать установленный минимальный размер оплаты труда, т.е. работники, выполнявшие работу в условиях, отличавшихся от нормальных, оказывались в таком же положении, как и те, кто выполнял аналогичную работу в нормальных условиях. Это приводило к несоразмерному ограничению трудовых прав, вступало в противоречие с общеправовыми принципами юридического равенства и справедливости и нарушало предусмотренные статьей 37 (часть 3) Конституции гарантии вознаграждения за труд без какой бы то ни было дискриминации.

Другим примером является *Постановление от 14 ноября 2019 года № 35-П*,¹⁹ в котором Конституционный Суд установил, что оспоренные положения абзаца второй статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации и часть 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации истолковывались на практике как допускающие привлечение собственника земельного участка, предназначенного для ведения личного подсобного хозяйства, и расположенного на данном участке жилого помещения к административной ответственности за использование данного земельного участка не по целевому назначению в случае, когда расположенное на нем жилое помещение использовалось для удовлетворения религиозных потребностей (проведения богослужений, регистрации религиозной организации в качестве юридического лица), без рассмотрения вопроса о

¹⁹ В результате Конституционный Суд признал абзац второй статьи 42 Земельного кодекса Российской Федерации и часть 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации не противоречащими Конституции, поскольку содержащиеся в них положения – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – не предполагают привлечения к административной ответственности, предусмотренной частью 1 статьи 8.8 КоАП Российской Федерации, собственника земельного участка с видом разрешенного использования – для ведения личного подсобного хозяйства и расположенного на данном земельном участке жилого помещения в случаях предоставления религиозной организации возможности совершать в этом жилом помещении богослужения, другие религиозные обряды и церемонии, а также использовать адрес этого жилого помещения в качестве адреса религиозной организации и не допускают такого использования этого жилого помещения религиозной организацией, когда оно, фактически утратив признаки жилого, приобретает характеристики культового помещения либо административного (служебного) помещения религиозной организации.

том, привело ли данное использование к изменению предназначения жилого помещения (трансформации его в культовое сооружение или административное (служебное) помещение религиозной организации) и реальному использованию земельного участка вопреки его целевому назначению.

Всего в 2019 году было принято **27** постановлений, когда разрешение конституционно-правового спора было осуществлено посредством выявления истинного конституционно-правового смысла оспоренных положений.

Надлежащее исполнение решений Конституционного Суда требует от правоприменителя проявления должного внимания к ранее выраженным правовым позициям по аналогичным либо смежным вопросам, что обеспечивает результативность конституционно-судебной защиты и снижает вероятность новых обращений в Конституционный Суд.

В 2019 году Конституционный Суд неоднократно выявлял проблемы, связанные с отказом правоприменительных органов учитывать ранее выраженные позиции Конституционного Суда при рассмотрении дел по вопросам, аналогичным ранее разрешенным Конституционным Судом.

В частности, в *Постановлении от 11 января 2019 года № 2-П*²⁰ Конституционный Суд констатировал неопределенность оспоренного правового регулирования, установленного пунктом 1 части четвертой статьи 392 ГПК Российской Федерации (аналогичную ранее выявленной в *Постановлении от 6 июля 2018 года № 29-П* применительно к положениям пункта 1 части 3 статьи 311 АПК Российской Федерации), допускавшего на практике истолкование оспоренных норм как препятствующих пересмотру по новым обстоятельствам вступившего в законную силу судебного

²⁰ В указанном Постановлении Конституционный Суд признал пункт 1 части четвертой статьи 392 ГПК Российской Федерации не противоречащим Конституции, поскольку – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – он не препятствует пересмотру по новым обстоятельствам вступившего в законную силу судебного постановления суда общей юрисдикции по заявлению лица, в связи с административным иском которого положенный в основу этого судебного постановления нормативный правовой акт признан недействующим судом, вне зависимости от того, с какого момента данный нормативный правовой акт признан недействующим.

постановления суда общей юрисдикции по заявлению лица, в связи с административным иском которого положенный в основу этого судебного постановления нормативный правовой акт признан судом недействующим на будущее время. Такое истолкование препятствовало восстановлению нарушенных прав лица, предпринявшего комплексные меры по их защите, подтвердившего в рамках судопроизводства по его административному исковому заявлению правоту своей позиции о противоречии примененного в его деле нормативного правового акта меньшей юридической силы нормативному правовому акту большей юридической силы и имевшего поэтому разумные основания ожидать, что решение об удовлетворении его требования будет способствовать дальнейшей защите его имущественных и иных прав. Такое лицо также ставилось в неравное положение по сравнению с теми, кто будет испытывать на себе положительное воздействие устранения незаконного нормативного правового акта из правового поля, не приложив к этому собственных усилий.

В Определении от 12 ноября 2019 года № 2669-О²¹ Конституционный Суд вынужден был обратить внимание правоприменителя на необходимость надлежащего учета Постановления от 28 июня 2018 года № 26-П.²² Как следует из представленных материалов, заявителю судами было отказано в удовлетворении его исковых требований к работодателю, связанных с оплатой за работу в выходные дни, в том числе о взыскании недоплаченной заработной платы за работу в выходные, а также невыплаченных компенсационных и стимулирующих выплат. Судебными органами среди

²¹ Определение от 12 ноября 2019 года № 2669-О по жалобе гражданина Лазарева Александра Сергеевича на нарушение его конституционных прав частями первой, второй и третьей статьи 153 Трудового кодекса Российской Федерации

²² В Постановлении от 28 июня 2018 года № 26-П была признана не противоречащей Конституции часть первая статьи 153 Трудового кодекса Российской Федерации, поскольку она предполагает установление для получающих оклад (должностной оклад) работников, замещающих должности гражданского персонала воинских частей и организаций Вооруженных Сил Российской Федерации и привлекавшихся к работе в выходные и (или) нерабочие праздничные дни сверх месячной нормы рабочего времени, если эта работа не компенсировалась предоставлением им другого дня отдыха, оплаты за работу в выходной и (или) нерабочий праздничный день, включающей наряду с тарифной частью заработной платы, исчисленной в размере не менее двойной дневной или часовой ставки (части оклада (должностного оклада) за день или час работы), все компенсационные и стимулирующие выплаты, предусмотренные установленной для них системой оплаты труда.

прочего было отмечено, что ссылка заявителя на Постановление Конституционного Суда от 28 июня 2018 года № 26-П не может быть признана состоятельной, поскольку, по их мнению, данное Постановление касалось лишь определенной категории работников, к числу которых заявитель не относится.

В результате Конституционный Суд определил, что, несмотря на то что указанное Постановление было вынесено по результатам рассмотрения соответствующего дела в порядке конкретного нормоконтроля, высказанные в нем правовые позиции, сохраняющие силу, носят общий характер и в полной мере применимы к трудовым отношениям с участием любых категорий работников, заработная плата которых помимо оклада (должностного оклада) либо тарифной ставки включает компенсационные и стимулирующие выплаты.

В *Постановлении от 5 марта 2019 года № 14-П*²³ Конституционный Суд признал взаимосвязанные положения статей 15 и 1064 ГК Российской Федерации, абзаца второго пункта 1 статьи 9, пункта 1 статьи 10 и пункта 3 статьи 59 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» не противоречащими Конституции, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они не предполагают взыскания с руководителя организации-должника, не обратившегося своевременно в арбитражный суд с заявлением должника о признании банкротом возглавляемой им организации, убытков в размере понесенных налоговым органом, инициировавшим дело о банкротстве, судебных расходов и расходов на выплату вознаграждения арбитражному управляющему без установления всех элементов состава соответствующего гражданского правонарушения, совершенного руководителем должника, а также без оценки разумности и осмотрительности действий (бездействия)

²³ Постановление Конституционного Суда от 5 марта 2019 года № 14-П по делу о проверке конституционности статьи 15, пункта 1 статьи 200 и статьи 1064 Гражданского кодекса Российской Федерации, подпункта 14 пункта 1 статьи 31 Налогового кодекса Российской Федерации, абзаца второго пункта 1 статьи 9, пункта 1 статьи 10 и пункта 3 статьи 59 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» в связи с жалобой гражданина В.А.Нужина.

всех лиц, которые повлияли на возникновение и размер расходов по делу о банкротстве (самого руководителя должника, иных контролирующих должника лиц, уполномоченного органа, арбитражного управляющего и других).

Позднее в Конституционный Суд обратился другой заявитель с аналогичными доводами о неконституционности положений статей 15 и 1064 ГК Российской Федерации, а также абзаца второго пункта 1 статьи 9, пункта 1 статьи 10 и пункта 3 статьи 59 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)». Суды отказали ему в пересмотре дела, посчитав, что Постановление Конституционного Суда от 5 марта 2019 года № 14-П не может считаться новым обстоятельством для пересмотра его дела по смыслу пункта 3 части 3 статьи 311 АПК Российской Федерации, поскольку оспоренные взаимосвязанные положения Гражданского кодекса Российской Федерации и Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» признаны *не противоречащими Конституции*, а, кроме того, анализируемые Конституционным Судом в названном Постановлении отношения по взысканию убытков с руководителя должника существенным образом отличаются от обстоятельств данного дела, в котором убытки взысканы с индивидуального предпринимателя.

Между тем, отличие обстоятельств дела второго заявителя заключалось в том, что взыскание налоговым органом расходов по делу о банкротстве осуществлялось не с третьего лица – руководителя организации-должника, признанной банкротом (в силу чего и возможно применение деликтных норм), а с самого должника – гражданина, ранее являвшегося индивидуальным предпринимателем.

В результате Конституционный Суд принял *Постановление от 18 ноября 2019 года № 36-П*, в котором признал взаимосвязанные положения статей 15 и 1064 ГК Российской Федерации, абзаца второго пункта 1 статьи 9, пункта 1 статьи 10 и пункта 3 статьи 59 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» не противоречащими Конституции,

поскольку – по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования – они не предполагают взыскания с индивидуального предпринимателя, своевременно не обратившегося в арбитражный суд с заявлением должника о признании его банкротом, убытков в размере понесенных налоговым органом, инициировавшим дело о банкротстве, судебных расходов и расходов на выплату вознаграждения арбитражному управляющему без установления всех элементов состава соответствующего гражданского правонарушения, а также без оценки разумности и осмотрительности действий (бездействия) всех лиц, которые повлияли на возникновение и размер расходов по делу о банкротстве (самого должника, уполномоченного органа, арбитражного управляющего и других).

Напомним, что Конституционным Судом неоднократно выражена правовая позиция о равнозначности юридических последствий решений о признании оспоренных положений не соответствующими Конституции и актов Конституционного Суда, в которых в результате выявления конституционно-правового смысла правовой нормы устраняется ее действие в неконституционном истолковании. В правоприменительной практике они подлежат исполнению независимо от того, предусмотрены ли соответствующие основания для пересмотра дела в иных, помимо ФКЗ о КС, актах, в частности в положениях процессуального закона. Иное означало бы грубое нарушение положений Конституции, определяющей полномочия Конституционного Суда, последствия его решений, полномочия и обязанности судов в связи с исполнением таких решений Конституционного Суда, применительно к конкретному делу, в связи с которым было направлено обращение в Конституционный Суд (определения Конституционного Суда от 7 июля 2016 года № 1435-О-Р, от 13 марта 2018 года № 586-О-Р и др.).

Тем самым выявление Конституционным Судом конституционно-правового смысла нормы означает приведение правового регулирования, предусмотренного этой нормой, в соответствие с Конституцией, что по

своим правовым последствиям сопоставимо с изменением правовой регламентации отношений, относящихся к предмету регулирования данной нормы и предусмотренных в законоположениях, которые являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда, а также в законоположениях, которые воспроизводят проверенные Конституционным Судом нормы закона или основаны на них, либо в таких же, как являвшиеся предметом рассмотрения, законоположениях данного или иного нормативного правового акта, а следовательно, выявленному конституционно-правовому смыслу обязаны следовать правоприменительные органы при принятии к производству обращений граждан, поступивших к ним после вступления в силу решения Конституционного Суда, содержащего конституционно-правовое истолкование правовой нормы, и основанных на выраженных в нем правовых позициях (Постановление от 26 апреля 2016 года № 13-П).

При этом еще в 2016 году в законодательство были внесены изменения, устанавливающие, что последствия решений о признании нормы соответствующей Конституции в выявленном конституционно-правовом смысле аналогичны предусмотренным для решений о признании нормы неконституционной. Указанные изменения предполагали необходимость внесения корреспондирующих изменений в отраслевое процессуальное законодательство в части дополнения перечня соответствующих оснований для пересмотра дела.²⁴ Однако до настоящего времени такие изменения не внесены.

Надлежащее исполнение решений Конституционного Суда не может осуществляться на основе сугубо формального подхода. Оно требует от уполномоченных государственных органов принятия всех зависящих мер по устранению и недопущению впредь выявленных отступлений от

²⁴ На что прямо указывает текст пояснительной записки к проекту соответствующего Федерального конституционного закона.

конституционного правопорядка, а также по обеспечению восстановления нарушенных конституционных прав.

* * *

Вопрос о надлежащем исполнении постановлений Конституционного Суда связан с действующими международными обязательствами России, прежде всего предусмотренными Конвенцией о защите прав человека и основных свобод (далее – Конвенция).

Конституция Российской Федерации и Конвенция, как подчеркнул Конституционный Суд в Постановлении от 14 июля 2015 года № 21-П, основаны на одних и тех же базовых ценностях защиты прав и свобод человека и гражданина. Как следствие, конституционные положения во многом перекликаются с положениями Конвенции о защите прав человека и основных свобод, которая в силу статьи 15 Конституции является неотъемлемой частью национальной правовой системы.

Исходя из этого при выявлении содержания гарантированных Конституцией прав и свобод Конституционный Суд может обращаться и к положениям Конвенции, в том числе в их интерпретации Европейским Судом по правам человека (далее – ЕСПЧ). Так, в 2019 году ссылки на те или иные решения ЕСПЧ содержались примерно в 40 решениях Конституционного Суда, в том числе в 7 постановлениях.

С точки зрения исполнения постановлений ЕСПЧ по жалобам против Российской Федерации анализ и восприятие их Конституционным Судом, а также последующее эффективное исполнение соответствующих решений Конституционного Суда могут рассматриваться в качестве меры общего характера, способствующей предотвращению повторения нарушений, выявленных ЕСПЧ.

Так, в сентябре 2019 года Комитетом министров Совета Европы (далее – КМСЕ), осуществляющим в соответствии со статьей 46 Конвенции о защите прав человека и основных свобод надзор за исполнением

постановлений ЕСПЧ, принята резолюция, признающая исполненным постановление ЕСПЧ от 4 июля 2013 года по делу «Анчугов и Гладков против России» (*Anchugov and Gladkov v. Russia*, жалобы № 11157/04 и № 15162/05) в свете Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 19 апреля 2016 года № 12-П и последующих изменений, внесенных в российское законодательство во исполнение этого Постановления.

Напротив, в декабре 2019 года КМСЕ, рассматривая вопрос об исполнении постановления ЕСПЧ по делу «Беркович и другие против России» (*Berkovich and Others v. Russia*, жалобы № 5871/07, 61948/08, 25025/10, 19971/12, 46965/12, 75561/12, 73574/13, 504/14, 31941/14 и 45416/14)²⁵, с обеспокоенностью отметил принятие Государственной Думой в первом чтении законопроекта № 850738-7, предусматривающего автоматический запрет на выезд для сотрудников ФСБ России после их увольнения со службы, поскольку «рекомендации, изложенные в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации [от 12 июня 2012 года № 14-П] по всей видимости станут неприменимыми».²⁶ В соответствующем опубликованном решении эта обеспокоенность была отражена лишь в контексте вопроса об исполнении постановления ЕСПЧ.²⁷

ЕСПЧ при принятии решений также учитывает позиции Конституционного Суда Российской Федерации (как и других национальных органов конституционного контроля). Так, в 2019 году более чем в 15 актах ЕСПЧ²⁸ были приведены ссылки на решения Конституционного Суда, при

²⁵ В постановлении «Беркович и другие против России» установлено нарушение статьи 2 Протокола № 4 (свобода передвижения) – в форме отсутствия у заявителей возможности выезда за пределы территории Российской Федерации ввиду запрета на выезд, связанного с тем, что заявители ранее имели допуск к сведениям, составляющим государственную тайну.

²⁶ Документ CM/Notes/1362/H46-21.

²⁷ Документ CM/Del/Dec(2019)1362/H46-21.

²⁸ Включая постановления по делам: Копыток против России (*Kopytok v. Russia*) (жалоба № 48812/09); Стирманов против России (*Stirmanov v. Russia*), жалоба № 31816/08; Эльвира Дмитриева против России (*Elvira Dmitriyeva v. Russian*), жалобы № 60921/17 и № 7202/18; Бокова против России (*Bokova v. Russia*), жалоба № 27879/13; Каблис против России (*Kablis v. Russia*), жалобы № 48310/16 и № 59663/17; Митянин и Леонов против России (*Mityanin and Leonov v. Russia*), жалобы № 11436/06 и 22912/06; Чалдаев против России (*Chaldayev v. Russia*), жалоба № 33172/16; Блюдик против России (*Blyudik v. Russia*), жалоба

этом выявленные ЕСПЧ нарушения могут быть обусловлены недостаточным или несвоевременным реагированием законодателя либо правоприменительных органов на решения Конституционного Суда.

Среди подобных примеров отметим постановление от 15 января 2019 года по делу «Копыток против России» (*Kopytok v. Russia*, жалоба № 48812/09). ЕСПЧ принял во внимание, что в Постановлении от 24 марта 2015 года № 5-П²⁹ Конституционный Суд указал на необходимость (в том числе с учетом возможности введения государственной регистрации соответствующих прав и обременений) внесения законодательных изменений, направленных на создание механизма, обеспечивающего при соблюдении баланса прав и законных интересов членов семьи прежнего собственника отчуждаемого жилого помещения и собственника (приобретателя) данного жилого помещения их эффективную реализацию и защиту. ЕСПЧ констатировал, что поручение, данное Конституционным Судом законодателю, осталось неисполненным, и отметил, что несмотря на наличие в российской правовой системе единого реестра, в котором регистрируются права на недвижимое имущество и сделки с ним, включая сведения о праве собственности, долях с собственности и другие элементы,

№ 46401/08; Горлов и другие против России (*Gorlov and Others v. Russia*), жалобы № 27057/06, № 56443/09 и № 24147/14; Измestyев против России (*Izmeistyev v. Russia*), жалоба № 74141/10 и др.

²⁹ В Постановлении от 24 марта 2015 года № 5-П Конституционный Суд признал статью 19 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» не соответствующей Конституции в той мере, в какой на ее основании разрешается вопрос о возможности сохранения права пользования жилым помещением в доме жилищно-строительного кооператива за лицами, которые были включены в ордер на его предоставление, в случае обращения взыскания на данное жилое помещение как на заложенное имущество и его реализации с публичных торгов, что в системе сохраняющего неопределенность правового регулирования препятствует эффективной судебной защите прав и законных интересов собственника (приобретателя) жилого помещения, который при заключении договора купли-продажи не знал и не должен был знать о наличии права пользования приобретаемым им жилым помещением у членов семьи его прежнего собственника. Конституционный Суд отдельно обратился к федеральному законодателю, указав на необходимость, в том числе с учетом возможности введения государственной регистрации соответствующих прав и обременений, внесения законодательных изменений, направленных на создание механизма, обеспечивающего при соблюдении баланса прав и законных интересов членов семьи прежнего собственника отчуждаемого жилого помещения и собственника (приобретателя) данного жилого помещения их эффективную реализацию и защиту. До настоящего времени указанное Постановление федеральным законодателем не исполнено (по сведениям Минюста России законопроект находится в стадии разработки Правительством Российской Федерации). Проект Федерального закона № 901906-6, разработанный во исполнение указанного Постановления Конституционного Суда, был отклонен 11 июля 2018 года. Проект, подготовленный Минстроем России, в Государственную Думу внесен не был; на него Советом при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства было дано отрицательное заключение (принято на заседании 18 апреля 2019 года № 187-3/2019).

необходимые для установления прав собственности и на владельческие доли в имуществе, не существует никакого положения о регистрации права пользования лиц, которые не участвовали в приватизации. В результате потенциальный покупатель не мог разумно полагаться на информацию, содержащуюся в государственном реестре имущества, чтобы установить, что имущество свободно от претензий или обременений со стороны третьих лиц. ЕСПЧ заключил: «...Принимая во внимание, в частности, недостаточную правовую базу, которая не позволила заявительнице, проявившей должную осмотрительность, определить наличие имущественных интересов до вступления в имущественные права, <...> справедливый баланс между общими интересами и требованиями защиты основных прав человека достигнут не был, и возложенное на заявителя бремя являлось чрезмерным».

Своевременное исполнение постановлений Конституционного Суда в части внесения необходимых изменений в нормативное регулирование наряду с установлением в постановлениях Суда временного порядка их исполнения до внесения соответствующих изменений в нормативные акты может позволять ЕСПЧ отклонить жалобы без разрешения их по существу. Так, решением от 5 февраля 2019 года «Константин Геннадьевич Черненко и Сергей Павлович Шахматов против России и 4 других жалобы» (жалобы Konstantin Gennadyevich Chernenko and Sergey Pavlovich Shakhmatov against Russia and 4 other applications, жалобы № 4246/14, 33840/14 12821/15, 52007/16 и 61992/16) ЕСПЧ признал неприемлемыми жалобы граждан на нарушение их права на семейную жизнь в форме запрета на посещение заявителей, отбывающих наказание в виде лишения свободы, родственниками и друзьями. ЕСПЧ отметил, что заявители не подтвердили, что их родственники и (или) друзья в полной мере воспользовались предоставленными законом возможностями их посещения в исправительном учреждении (т.е. исчерпали предельное количество визитов, разрешенных законом) либо не подтвердили само наличие соответствующих социальных связей. Рассматривая вопрос о предоставленном законодательством

возможностях поддержания семейных отношений (социальных связей), ЕСПЧ принял во внимание, что в соответствии с Постановлением Конституционного Суда от 15 ноября 2016 года № 24-П заявителям, отбывающим наказание в виде лишения свободы на строгом режиме, предоставляется одно длительное свидание в год (с момента опубликования этого Постановления 17 ноября 2016 года).

Таким образом, надлежащий учет и своевременное исполнение решений Конституционного Суда в ряде случаев находятся в тесной взаимосвязи с реализацией правовых позиций ЕСПЧ, позволяя тем самым сократить поток жалоб в ЕСПЧ либо разрешить выявленные им проблемы.