

ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ

об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2012 году

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

Особое значение решений Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд) предопределено правовым статусом судебного органа конституционного контроля, призванного обеспечивать верховенство и прямое действие Конституции Российской Федерации. В связи с этим надлежащее и своевременное исполнение актов Конституционного Суда нормотворческими и правоприменительными органами является непременным условием эффективного функционирования государства, важнейшей составляющей конституционной законности.

Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – ФКЗ о КС) к компетенции Конституционного Суда не отнесено непосредственное обеспечение исполнения своих решений. Исполнение решений Конституционного Суда – это задача прежде всего самих органов законодательной, исполнительной власти, а также правоприменителей, которым эти решения адресованы и которые в процессе своей деятельности обязаны руководствоваться выраженными в решениях Конституционного Суда правовыми позициями.

Всего в 2012 году было принято 34 постановления (из них 14 – в порядке статьи 47¹ ФКЗ о КС), а также 2557 определений Конституционного Суда.

Конституционным Судом приняты решения по итогам рассмотрения дел, в которых проверялась конституционность нормативных правовых актов по вопросам организации законодательных (представительных) и

исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации; занятости населения; трудовых пенсий; статуса военнослужащих; государственной гражданской службы; социальной защиты граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС; приватизации жилищного фонда; порядка въезда в Российскую Федерацию и выезда из Российской Федерации; порядка рассмотрения обращений граждан; статуса судей; статуса члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации; государственной тайны, а также иных нормативных правовых актов, направленных на регулирование трудовых, налоговых, избирательных, административных и уголовно-процессуальных отношений.

Все решения Конституционного Суда анализируются Секретариатом Конституционного Суда на предмет необходимости их учета и исполнения нормотворческими и правоприменительными органами, при этом составляется заключение по каждому итоговому решению.

Работа по выявлению требующих исполнения в порядке статьи 80 ФКЗ о КС решений, отслеживанию состояния их реализации, выявлению причин неисполнения (ненадлежащего исполнения) осуществляется в форме ведения специального Перечня решений Конституционного Суда, предполагающих изменение федерального регулирования.

I.

Всего за 2012 год Конституционным Судом принято 23 постановления, подлежащих осуществлению в порядке статьи 80 ФКЗ о КС (о признании нормативных положений не соответствующими Конституции Российской Федерации, в том числе содержащих предписания в адрес нормотворческого органа, 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 27 февраля 2012 года № 3-П; от 1 марта 2012 года № 5-П; от 27 марта 2012 года № 7-П; от 27 марта 2012 года № 8-П; от 23 апреля 2012 года № 10-П; от 14 мая 2012 года № 11-П; от 27 июня 2012 года № 15-П; от 29 июня 2012 года № 16-П; от 16 июля 2012 года № 18-П; от 18 июля 2012 года № 19-П; от 20 июля 2012 года № 20-П; от 15 октября 2012 года № 21-П; от 16 октября 2012 года № 22-П; от 24 октября 2012 года № 23-П; от 7 ноября 2012 года № 24-П; от 15 ноября 2012 года № 26-П; от 19 ноября 2012 года № 27-П; от 26 ноября 2012 года № 28-П; от 30 ноября 2012 года № 29-П; от 5 декабря 2012 года № 30-П; от 6 декабря 2012 года № 31-П; от 25 декабря № 33-П; от 27 декабря № 34-П.

Кроме того, резолюции, содержащие предписания в адрес нормотворческого органа могут содержаться не только в итоговых решениях (постановлениях) Конституционного Суда, но и определениях, когда заявителю в силу требований ФКЗ о КС было отказано в рассмотрении его дела в порядке конституционного судопроизводства, однако Конституционный Суд констатирует наличие законодательной проблемы, на необходимость устранения которой и обращает внимание законодателя.

Выбор формы обращения КС РФ в адрес законодателя определяется конкретной конституционно-правовой ситуацией, в связи с чем соответствующие указания носят императивный либо рекомендательный характер.

Решения КС РФ, содержащие требование об осуществлении дополнительного правового регулирования в императивной форме, исполняются в соответствии с установленным ФКЗ порядком и сроками (ст. 80). На решения Конституционного Суда, независимо от вида (постановление, определение), в которых содержатся рекомендации относительно возможного изменения правового регулирования, эти требования не распространяются.

В 2012 году Конституционным Судом принято 12 решений, содержащих предложения рекомендательного характера в адрес нормотворческого органа (5 постановлений и 7 определений).

К ним относятся постановления от 9 февраля 2012 года № 2-П; от 30 марта 2012 года № 9-П; от 18 мая 2012 года № 12-П; от 5 июня 2012 года № 13-П; от 24 декабря № 32-П и определения от 17 января 2012 года № 174-О-О; от 7 февраля 2012 года № 233-О-О; от 11 мая 2012 года № 817-О; от 5 июня 2012 года № 1058-О; от 5 июня 2012 года № 1060-О; от 28 июня 2012 года № 1248-О; от 28 июня 2012 года № 1274-О.

При проверке конституционности нормативных положений Конституционный Суд принимает решение, оценивая не только буквальный смысл рассматриваемого акта, но и смысл, придаваемый ему официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, а также исходя из его места в системе законодательства.

В ситуациях, когда Конституционный Суд приходит к выводу о неконституционности нормативных положений исходя из смысла, придаваемого им сложившейся правоприменительной практикой, первоочередными мерами должны стать невозможность применения дисквалифицированных нормативных положений в смысле, признанном неконституционным; лишение юридической силы всех подзаконных актов, допускающих неконституционную интерпретацию проверенных законоположений.

Последствием принятия Конституционным Судом решения может стать пересмотр дела заявителя, о необходимости которого сообщается в резолютивной части выносимого решения. В 2012 году Конституционный Суд принял 23 таких постановления.

II.

Исполнение решений Конституционного Суда нормотворческими органами представляет собой сложный механизм поэтапных действий, осуществляемых не только органами государственной власти и должностными лицами, поименованными в статье 80 ФКЗ о КС, но и иными функциональными структурами, включенными в процесс правового регулирования.

Так, процесс исполнения решений Конституционного Суда федеральным законодателем предусматривает деятельность:

Правительства Российской Федерации (обязанного ранее не позднее трех, а после изменения регулирования Федеральным конституционным законом от 5 апреля 2013 года № 1-ФКЗ «О внесении изменения в статью 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» – шести месяцев после опубликования решения внести в Государственную Думу проект соответствующего федерального закона), Государственной Думы (обязанной рассмотреть проект во внеочередном порядке),

Министерства юстиции Российской Федерации (осуществляющего согласно Положению «О Министерстве юстиции Российской Федерации», утвержденному Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 года № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации», разработку и представление предложений о приоритетных направлениях законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации, а также проектов планов законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации и координацию работы федеральных органов исполнительной власти по подготовке предложений к проектам планов законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации и при необходимости подготовку правовых заключений о целесообразности разработки законопроектов);

федеральных органов исполнительной власти, которым Правительством поручено разработать необходимый проект закона во исполнение решений Конституционного Суда;

Государственной Думы (как органа, непосредственно реализующего законотворческую функцию), Совета Федерации и Президента Российской Федерации, также включенных в последующий законотворческий процесс.

В целом, несмотря на сложный многоступенчатый характер исполнения решений Конституционного Суда, большинство из них обеспечивается нормотворческими органами посредством принятия необходимых нормативных правовых актов.

Так, в 2012 году федеральным законодателем во исполнение решений Конституционного Суда принято 17 федеральных законов. При этом прослеживается в целом положительная динамика в сфере законотворческой деятельности (для сравнения в 2011 году было принято 13 федеральных законов, в 2010 – 10).

Кроме того, в настоящее время¹ на различных стадиях рассмотрения в Государственной Думе находятся 25 законопроектов, направленных на исполнение решений Конституционного Суда. По 12 решениям Конституционного Суда Правительством Российской Федерации ведется активная работа по разработке или согласованию необходимых законопроектов. Тем не менее следует констатировать, что продолжают возникать ситуации, связанные с нарушением сроков исполнения решений Конституционного Суда, а также с их некорректным исполнением, что, очевидно, связано с ошибочным пониманием правовых позиций нормотворческими органами и в результате неточным либо искаженным их отражением в законодательстве.

Особую озабоченность в этой связи представляет состояние исполнения решений Конституционного Суда, сроки исполнения по которым давно истекли, при этом имеются противоречивые сведения Правительства

¹ По состоянию на 1 апреля 2013 года

Российской Федерации (Минюста России) о необходимости их осуществления федеральным законодателем (например, Постановление от 20 февраля 1996 года № 5-П).

Как известно, Конституционный Суд не наделен полномочиями по самостоятельному обеспечению реализации своих решений, поэтому в целях надлежащего и своевременного их исполнения в 2012 году Конституционный Суд активно взаимодействовал с заинтересованными органами государственной власти.

Значительную работу по решению проблем с исполнением решений Конституционного Суда осуществляет Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и, в первую очередь, его Комитет по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества.

Так, в июне 2012 года в Санкт-Петербурге при участии Конституционного Суда состоялось выездное заседание названного Комитета Совета Федерации на тему «Мониторинг исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации».

Кроме того, в июне 2012 года Советом Федерации принято постановление № 193-СФ «О состоянии и перспективах нормативного правового регулирования в Российской Федерации», касающееся, в частности, вопросов своевременного и полного исполнения решений Конституционного Суда.

Необходимо также отметить, что Советом Федерации принято решение посвятить в 2013 году свой ежегодный доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации мониторингу исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Доклад был подготовлен Комитетом Совета Федерации по конституционному законодательству, правовым и судебным вопросам, развитию гражданского общества. В работе над ним принимали активное

участие представители Минюста России, региональных законодательных и высших судебных органов.

Доклад представляет собой объемный материал (свыше 130 страниц), в котором проанализированы причины неисполнения или ненадлежащего исполнения решений Конституционного Суда федеральным законодателем, региональными органами государственной власти, а также судебными органами, осуществлен мониторинг исполнения решений Конституционного Суда федеральным законодателем, приведена статистика относительно исполнения решений органами государственной власти субъектов РФ, сделаны необходимые выводы относительно необходимости усиления внимания органов государственной власти ко всем решениям Конституционного Суда, а не только подлежащим исполнению в порядке статьи 80 ФКЗ о КС, необходимости их тщательного анализа и учета в повседневной нормотворческой и правоприменительной деятельности.

Своим постановлением от 17 апреля 2013 года № 107-СФ «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2012 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» Совет Федерации одобрил основные положения, выводы и рекомендации доклада, а также поручил Председателю Совета Федерации представить его Президенту Российской Федерации. Принято решение направить доклад в основные федеральные органы, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и обеспечить информационное сопровождение доклада в СМИ.

Основные положения доклада рекомендовано использовать при планировании соответствующей законотворческой (законопроектной) деятельности.

Следует отметить также, что в целях активизации работы по своевременному внесению законопроектов, направленных на исполнение решений Конституционного Суда, по инициативе члена Совета Федерации А.Г.Лыскова были внесены изменения в статью 80 ФКЗ о КС (Федеральный

конституционный закон от 5 апреля 2013 года № 1-ФКЗ «О внесении изменения в статью 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Принятым законом увеличен с трех до шести месяцев срок подготовки Правительством Российской Федерации для внесения в Государственную Думу законопроектов во исполнение решений Конституционного Суда. Кроме того, статья 80 ФКЗ о КС дополнена положением о праве других субъектов законодательной инициативы (Президента Российской Федерации, Совета Федерации, членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, законодательных и представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и высших судов с учетом их компетенции) осуществлять подготовку законопроектов по указанным вопросам и вносить их в Государственную Думу.

Внесенные изменения позволяют повысить интенсивность законодательного процесса по подготовке законопроектов в соответствии с решениями Конституционного Суда, а также устранению выявленных им несоответствий в действующем законодательстве Конституции Российской Федерации.

В 2012 году из Правительства Российской Федерации систематически поступали сведения о поручениях федеральным органам исполнительной власти по разработке проектов нормативных правовых актов во исполнение решений Конституционного Суда, а также информация Правового департамента Правительства Российской Федерации о ходе исполнения решений Конституционного Суда.

При обнаружении несовпадения позиций относительно требующих исполнения решений, а также по поводу мер, которые в этих целях следует предпринять, включая осуществление дополнительного правового регулирования, Секретариат Конституционного Суда уведомляет Аппарат Правительства Российской Федерации, а также Министерство юстиции

Российской Федерации о выявившихся расхождениях и высказывает рекомендации по их преодолению.

Поступающие в адрес Конституционного Суда данные показывают, что Правительство Российской Федерации в целом обеспечивает неотложное первичное реагирование на решения Конституционного Суда. При этом, по мнению ряда специалистов Минюста России, высказанному в рабочем порядке, требования о сроках, установленные статьей 80 ФКЗ о КС, подлежащей буквальному толкованию, на решения о признании оспариваемых положений соответствующими Конституции Российской Федерации с выявлением их конституционно-правового смысла не распространяются. Такие решения, следовательно, надлежит рассматривать лишь в качестве рекомендации в адрес законодателя.

Между тем, как показывают поступающие в адрес Конституционного Суда материалы, Правительством Российской Федерации обязательными воспринимаются как решения о признании норм не соответствующими Конституции Российской Федерации, так и акты о признании норм конституционными в выявленном конституционно-правовом смысле, содержащие соответствующие предписания, что, безусловно, оказывает позитивное влияние на общее состояние дел с исполнением решений Конституционного Суда.

Проблемы, связанные с пропусками сроков исполнения решений Конституционного Суда, по-прежнему возникают на стадии подготовки законопроектов федеральными органами и согласования позиций по законопроектам.

Отдельно следует отметить интенсивное взаимодействие Секретариата Конституционного Суда с Министерством юстиции Российской Федерации, которое в ежеквартальном режиме направляет сведения о работе по обобщению данных относительно требующих исполнения решений Конституционного Суда, а также о текущем состоянии их реализации. Эта работа проводится Министерством юстиции Российской Федерации в

соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», которым на Минюст России возложены полномочия по изучению всех аспектов исполнения решений Конституционного Суда, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также подготовке предложений по оптимизации этого процесса.

В марте 2013 года в Конституционном Суде состоялось совещание Секретариата Конституционного Суда с представителями Министерства юстиции Российской Федерации, включая заместителя министра. Специалистами Секретариата Конституционного Суда была озвучена оценка состояния исполнения решений Конституционного Суда, и прежде всего тех, по которым имеются разногласия в вопросах их исполнения федеральным законодателем. Представители Минюста России, в свою очередь, обозначили основные направления дальнейшей работы по обеспечению исполнения решений Конституционного Суда, соответствующих планам законопроектной деятельности, перспективах взаимодействия с Государственной Думой по вопросам ускорения процесса рассмотрения законопроектов, внесенных во исполнение решений Конституционного Суда.

III.

Решения Конституционного Суда нередко касаются вопросов проверки конституционности регионального законодательства.

Например, в отчетном периоде Конституционным Судом было принято Постановление от 5 декабря 2012 года № 30-П по делу о проверке конституционности положений пункта 5 статьи 16 Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» и пункта 5 статьи 19 Закона Республики Татарстан «О свободе совести и о религиозных объединениях» в

связи с жалобой Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации.

Кроме того, в рамках рассмотрения дел по оценке конституционности федерального регулирования по вопросам совместного ведения Конституционный Суд нередко формулирует 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).

Так, в 2012 году в указанный перечень вошли принятые Конституционным Судом постановления от 28 февраля 2012 года № 4-П по делу о проверке конституционности пункта 1¹ статьи 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Т.И.Романовой; от 30 марта 2012 года № 9-П по делу о проверке конституционности части второй статьи 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Звениговский муниципальный район» Республики Марий Эл; от 18 июля 2012 года № 19-П по делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области. Эти решения подлежат внимательному анализу и учету органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

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

В соответствии с приказом 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» в 2012 году органами прокуратуры осуществлялась работа по прокурорскому надзору в сфере исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации требований статей 80 и 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» 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.

Так, по результатам надзора (письмо от 5 сентября 2012 года № 72/1-16д-2012) Генеральной прокуратурой Российской Федерации была отмечена прокурорская работа в четырех субъектах Российской Федерации, по итогам которой были устранены противоречия Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству, имевшие место в Конституции Республики Тыва, а также частично устранены – в Конституции Республики Ингушетия и Конституции Республики Саха (Якутия).

Согласно полученным данным, острым остается вопрос о «национальных» элементах в конституциях некоторых субъектов Российской Федерации. Так, Конституция Республики Ингушетия по-прежнему содержит термин «гражданин республики», Конституция Республики Саха (Якутия) устанавливает территориальную целостность республики, в Республике Татарстан не принимаются во внимание соответствующие решения Конституционного Суда (Постановление Конституционного Суда от 7 июня 2000 года № 10-П и Определение Конституционного Суда от 27 июня 2000 года № 92-О). Если в Республике Ингушетия, внесение изменений в вышеуказанные конституционные положения возможно только путем

проведения референдума, что обозначается в качестве причины длительного неисполнения соответствующих решений, то в Республике Татарстан многочисленные протесты и представления прокуратуры республики игнорируются со ссылкой на необходимость комплексного внесения изменений в Конституцию республики. При этом, как отмечает Генеральная прокуратура Российской Федерации, изменения в республиканскую Конституцию в связи с текущим изменением федерального законодательства Государственным Советом Республики Татарстан вносятся в сроки, установленные федеральными законами.

Среди позитивных шагов в осуществляемой Генеральной прокуратурой работе следует также отметить информирование прокуроров субъектов Российской Федерации о решениях Конституционного Суда, которые подлежат исполнению, в том числе и органами государственной власти субъектов Российской Федерации в рамках статей 80 и 87 федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (например, информационное письмо от 11 апреля 2012 года № 72/1-06-2012).

Таким образом, Секретариатом Конституционного Суда в 2012 было продолжено конструктивное сотрудничество с заинтересованными органами государственной власти по повышению эффективности исполнения решений Конституционного Суда в сфере нормотворчества.

IV.

Несмотря на наметившуюся положительную динамику, целый ряд решений Конституционного Суда, требующих осуществления дополнительного правового регулирования со стороны федерального законодателя, остаются до сих пор не реализованными.

По сведениям Секретариата Конституционного Суда², федеральным законодателем не исполнено 44 решения Конституционного Суда.

Сопоставление сведений Секретариата Конституционного Суда о подлежащих исполнению решениях Конституционного Суда с аналогичными данными, представленными Минюстом России, свидетельствует о наличии некоторых расхождений в позициях.

Данные различия фиксируются в составляемом Отделом анализа и обобщения практики Конституционного Суда специальным Перечне решений Конституционного Суда, предполагающих изменение федерального регулирования, который отражает актуальное состояние реализации решений.

Кроме того, как ранее было отмечено, иногда возникают ситуации, когда в принятых во исполнение решений Конституционного Суда федеральных законах не в полной мере отражены, а иногда искажены правовые позиции Конституционного Суда. Очевидно, это связано со сложностью проблем, рассматриваемых Конституционным Судом, что вызывает вполне объяснимые трудности толкования изложенных Конституционным Судом правовых позиций.

В настоящее время по четырем решениям Конституционного Суда имеются разногласия в позициях Секретариата Конституционного Суда и Правительства Российской Федерации (Минюста России) по вопросу исполнения решений. Это постановления от 20 февраля 1996 года № 5-П, от 27 января 2004 года № 1-П, от 10 июля 2007 года № 9-П, от 20 июля 2011 года № 21-П.

Кроме того, по некоторым решениям Конституционного Суда длительное время (свыше года) отсутствует какая-либо информация о мерах, направленных на их исполнение. Так, внесенный в 2010 году Правительством Российской Федерации законопроект во исполнение Постановления от 22 июня 2010 года № 14-П в настоящее время находится в

² по состоянию на 1 апреля 2013 года

Государственной Думе (последнее событие - принятие решения о назначении комитета-соисполнителя имело место 26 января 2012 года).

Затягивание исполнения решений Конституционного Суда во многом предопределяется сохраняющимся отсутствием специальных процедур в Регламенте Правительства Российской Федерации, призванных во исполнение предписаний ФКЗ о КС лимитировать сроки разработки соответствующих нормативных правовых актов. В результате все выявляющиеся разногласия между заинтересованными ведомствами разрешаются без учета законодательно установленных сроков.

На состояние исполнения решений Конституционного Суда негативно влияет также несовершенство нормативной базы, регламентирующей внутреннюю деятельность Государственной Думы.

Так, в Регламенте Государственной Думы по-прежнему отсутствуют положения, конкретизирующие процедуры рассмотрения законопроектов, направленных на исполнение решений Конституционного Суда. Указанное обстоятельство создает возможность переносов рассмотрения соответствующих законопроектов без определения сроков их последующего рассмотрения. В настоящее время по восьми решениям Конституционного Суда отмечается несоблюдение сроков рассмотрения законопроектов во исполнение решений Конституционного Суда.

Все имеющиеся разногласия в оценках состояния исполнения решений Конституционного Суда были рассмотрены на недавно состоявшемся совещании с представителями Минюста России. По его результатам Министерство юстиции России обязалось довести до сведения заинтересованных структур позицию Секретариата Конституционного Суда, а также еще раз проанализировать вопрос о возможности осуществления дополнительного регулирования в спорных ситуациях. Работа по согласованию расхождений продолжается.

В целом, несмотря на имеющиеся расхождения, можно констатировать позитивную динамику конструктивного диалога с заинтересованными

органами по вопросам исполнения решений Конституционного Суда и общее снижение числа неисполненных решений. Предоставляемые Правительством Российской Федерации сведения, материалы мониторинга, регулярно направляемые Министерством юстиции Российской Федерации, имеют существенное значение для ведущейся Секретариатом Конституционного Суда учетной и аналитической работы.

Секретариатом ведется также общая статистика решений Конституционного Суда, содержащих предложения рекомендательного характера в адрес нормотворческого органа, на которые не распространяются порядок и требования о сроках, установленные статьей 80 ФКЗ о КС.

В настоящее время в соответствующий перечень вошли 22 решения Конституционного Суда, содержащие предложения рекомендательного характера.

По сведениям представителей Минюста России, эти решения также внимательно изучаются и впоследствии учитываются в рамках осуществления законопроектной деятельности по соответствующим вопросам.

V.

Решения Конституционного Суда подлежат обязательному учету и исполнению в сфере правоприменительной деятельности, прежде всего, органов судебной власти.

В 2012 году Конституционный Суд начал подготовку в ежеквартальном режиме обзоров практики принимаемых решений, которые размещаются на внешнем сайте Конституционного Суда, а также направляются для сведения в высшие судебные инстанции. Указанная практика, судя по откликам руководства высших судов, получила общее одобрение и вызвала определенный интерес.

Кроме того, в июле 2012 года Конституционный Суд обратился к высшим судебным органам с инициативой об усилении взаимодействия по вопросу формирования единой непротиворечивой правоприменительной практики, а также с просьбой о предоставлении информации о реагировании судов общей юрисдикции, арбитражных судов на принятые Конституционным Судом решения. Это касается, в частности, данных о реагировании на решения Конституционного Суда, содержащие в своей резолютивной части указание на необходимость пересмотра правоприменительных решений по делам заявителей, а также данных о реагировании на решения Конституционного Суда, в которых выявлен конституционно-правовой смысл проверенных законоположений и которые приняты в процессуальной форме определения по обращениям соответствующих заявителей.

Высшие судебные инстанции проинформировали о готовности предоставлять в Конституционный Суд в годовом (полугодовом) режиме сведения по интересующим вопросам (письма Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ от 28 августа 2012 года № ВАС-С01/УПП-1854 и Заместителя Председателя Верховного Суда от 14 сентября 2012 года № 3-ВС-4723/12).

В сентябре 2012 года Верховный Суд Российской Федерации прислал подробный информационно-аналитический материал о реагировании судов общей юрисдикции на решения Конституционного Суда с приложением копий решений, рассмотренных по делам заявителей, которые были участниками конституционного судопроизводства (все данные приведены за 2011 год и ранее).

Согласно поступившей информации, судами общей юрисдикции правовое значение решений Конституционного Суда определяется, прежде всего, исходя из разграничения предметов ведения судебных органов. При этом суды общей юрисдикции при разрешении конкретных дел обязаны исходить из принятых Конституционным Судом решений о признании

конституционным (неконституционным) того или иного закона или иного нормативного правового акта и о конституционном истолковании содержащихся в нем норм.

По мнению Верховного Суда Российской Федерации, это означает, что:

- вынесение Конституционным Судом постановления, согласно которому тот или иной закон (иной нормативный правовой акт), примененный или подлежащий применению в конкретном деле лица, обратившегося в Конституционный Суд, влечет пересмотр в установленном порядке ранее вынесенного на основе этого закона (иного нормативного правового акта) судебного решения и разрешения дела исходя из принятого Конституционным Судом решения;

- решение Конституционного Суда о признании закона (иного нормативного правового акта) не соответствующим Конституции Российской Федерации или о его конституционном истолковании влечет необходимость пересмотра в установленном порядке судебных решений, вынесенных вопреки его конституционному истолкованию, и по всем иным делам в отношении лиц, не являвшихся заявителями в порядке конституционного судопроизводства, при условии, что эти решения не вступили в силу либо, хотя и вступили, но не были исполнены;

- все гражданские, административные, уголовные дела, рассматриваемые после вынесения Конституционным Судом решения о признании закона (иного нормативного правового акта), подлежащего применению в этих делах, не соответствующим Конституции Российской Федерации либо о конституционно-правовом истолковании этого закона (иного нормативного правового акта), подлежат разрешению в соответствии с изложенной Конституционным Судом правовой позицией.

В этой связи в судах общей юрисдикции организована работа по изучению и анализу решений Конституционного Суда.

В Верховном Суде Российской Федерации Отделом специального контроля (в настоящее время Отдел по организационному обеспечению

контроля исполнения постановлений Европейского Суда по правам человека и решений Конституционного Суда Российской Федерации) ведется соответствующая учетно-аналитическая работа.

Проводятся различного рода практические семинары, на которых судьи и сотрудники Верховного Суда Российской Федерации, верховных судов республик, краевых, областных и приравненных к ним судов информируются о принятых Конституционным Судом решениях, обсуждаются их правовые последствия для правоприменительной практики, механизм учета выработанных Конституционным Судом правовых позиций.

Кроме того, Пленумом Верховного Суда Российской Федерации был подготовлен ряд постановлений, в которых нашли отражение правовые позиции Конституционного Суда.

Например, учтены позиции Конституционного Суда, выраженные в Постановлении от 21 апреля 2010 года № 10-П (постановление Пленума Верховного Суда РФ от 19 июня 2012 года № 13 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующего производство в суде апелляционной инстанции»).

В полученном информационно-аналитическом обзоре также содержится подробный анализ нормативных положений, в соответствии с которыми осуществляется пересмотр судебных решений в связи с признанием не соответствующими Конституции Российской Федерации нормативных правовых актов, примененных или подлежащих применению в конкретных делах, или в их истолковании судами.

В целом, позиция Верховного Суда Российской Федерации по данному вопросу совпадает с правовыми позициями Конституционного Суда, выраженными, в том числе, в Определении от 11 ноября 2008 года № 556-О-Р и ряде других решений.

Вместе с тем, как следует из анализа поступающих в Конституционный Суд обращений граждан, а также из направленных Верховным Судом копий судебных решений, суды общей юрисдикции продолжают отказывать в

удовлетворении заявлений о пересмотре решений в связи с вновь открывшимися (новыми) обстоятельствами, а также в порядке надзора (кассационном порядке) заявителям, по жалобам которых вынесены определения, в которых Конституционный Суд косвенно подтвердил наличие конституционно-правовой проблемы и признал их не подлежащими дальнейшему рассмотрению, поскольку для разрешения поставленного вопроса не требуется вынесение итогового решения в виде постановления (либо поскольку по предмету обращения ранее было вынесено решение, сохраняющее свою силу).

Свидетельством этому являются судебные решения по делам заявителей, по жалобам которых были вынесены определения Конституционного Суда от 7 июня 2011 года № 853-О-О и от 4 октября 2011 года № 1309-О-О³.

При этом, как подчеркнуто в информационно-аналитическом обзоре, «суды исходят из того, что такие определения не содержат признания противоречащими Конституции Российской Федерации правовых норм, на которых основаны судебные решения, в связи с чем исчерпывающие определенные законом основания для отмены судебных решений отсутствуют».

В то же время, как указано в этом материале, при рассмотрении дел, в связи с которыми в Конституционный Суд обращались с запросами суды, изложенные в принятых по этим запросам определениях правовые позиции судами учитываются (определения от 7 декабря 2010 года № 1622-О-О и от 12 мая 2011 года № 737-О-О).

По мнению Верховного Суда Российской Федерации, причинами такого положения с пересмотром судами дел в отношении лиц, по жалобам которых были приняты отказные определения «с позитивным содержанием», являются «отсутствие однозначного законодательного определения правовой природы таких решений Конституционного Суда и их юридической силы;

³ Все статистические данные приведены в информационно-аналитическом обзоре Верховного Суда Российской Федерации за 2011 год.

отсутствие в гражданском и уголовном процессуальном законах прямого указания на такое основание пересмотра судебных решений, как несоответствие истолкования примененного в судебном решении закона его конституционно-правовому смыслу, выявленному Конституционным Судом, в тех случаях, когда Конституционный Суд не указывает на обязательность пересмотра дела заявителя; отсутствие процессуального механизма пересмотра решений в такого рода случаях».

В этой связи, несмотря на то что в целом позиции Конституционного Суда и Верховного Суда Российской Федерации о правовом значении решений Конституционного Суда совпадают, в практике судов тем не менее 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.

Кроме того, суды общей юрисдикции отказывают в пересмотре вынесенных судебных решений и 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, примененном в конкретном деле, в связи с принятием решения, по которому заявитель обращался в Конституционный Суд – суды делают вывод о том, что принятые по жалобам заявителей акты Конституционного Суда, как дающие конституционно-правовое истолкование оспариваемой нормы, а не признающие норму не соответствующей Конституции РФ, не отвечают содержащимся в

Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации и Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации критериям определения вновь открывшихся обстоятельств.

Таким образом, проблемы надлежащего исполнения решений Конституционного Суда судебными органами по-прежнему обусловлены 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.

Сведений от Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, несмотря на сформулированные в соответствующем письме намерения, за истекший период не поступало. По имеющимся данным, в аппарате Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации действует контрольно-аналитическое управление, осуществляющее мероприятия по организационному обеспечению деятельности арбитражных судов и мероприятия, направленные на совершенствование деятельности арбитражных судов, организующее работу по ведению судебной статистики в Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации и подведомственных арбитражных судах. Вероятно, на эту структуру возложены функции, в том числе предоставления статистической отчетности о состоянии исполнения арбитражными судами решений Конституционного Суда.

Таким образом, проблемы неисполнения (ненадлежащего исполнения) решений Конституционного Суда продолжают возникать как в сфере деятельности нормотворческих органов, так и в правоприменении.

Вместе с тем в целом следует констатировать устойчивую позитивную динамику в исполнении решений Конституционного Суда, отметив при этом повышение ответственности вовлеченных в процесс обеспечения исполнения органов и должностных лиц, их стремление ускорить и оптимизировать соответствующие процедуры. Диалог с заинтересованными органами, активизировавшийся в отчетном периоде, безусловно, способствовал повышению эффективности исполнения актов Конституционного Суда.