

**ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ
ОБ ИСПОЛНЕНИИ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ПРИНЯТЫХ В ХОДЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В 2015 ГОДУ**

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

Проверка конституционности нормативных положений в целях обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации, неуклонного воплощения ее принципов в законотворческой и правоприменительной деятельности – одна из основных задач Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд). Принимаемые Конституционным Судом решения являются индикаторами существующих проблем в области правового регулирования и одновременно ориентирами при совершенствовании системы законодательства и правоприменения. При этом согласно Конституции и Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – ФКЗ о КС) непосредственное обеспечение исполнения своих решений в компетенцию Конституционного Суда не входит. Состояние исполнения решений Конституционного Суда в значительной мере отражает общий уровень конституционно-правовой зрелости, состояние правовой культуры общества.

В порядке статьи 111 ФКЗ о КС Секретариат Конституционного Суда изучает и обобщает практику органов государственной власти, вовлеченных в процесс обеспечения исполнения его решений, выявляет возникающие проблемы, определяет возможные способы их разрешения.

Начиная с 2012 года Секретариатом Конституционного Суда подготавливается ежегодный информационно-аналитический отчет, призванный продемонстрировать основные аспекты проделанной Секретариатом

Конституционного Суда работы в сфере исполнения решений Конституционного Суда, а также довести до сведения заинтересованных органов предложения по улучшению ситуации в данной сфере.

В 2015 году Конституционным Судом принято **34** постановления (из них: **24** в порядке статьи 47¹ ФКЗ о КС), а также **3111** определений.

Конституционным Судом дано толкование статей 96 (часть 1) и 99 (части 1, 2 и 4) Конституции Российской Федерации. Кроме того, на соответствие Конституции Российской Федерации Конституционным Судом были проверены нормы Федерального конституционного закона «О Верховном Суде Российской Федерации», Налогового кодекса Российской Федерации, Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Лесного кодекса Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Уголовного кодекса Российской Федерации, Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Семейного кодекса Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования системы оплаты труда судей Российской Федерации, а также признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации», Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации», Федерального закона «О полиции», Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федерального закона «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)», Федерального закона «О ратификации Конвенции о защите прав человека и основных свобод и Протоколов к ней», Федерального закона

«О международных договорах Российской Федерации», Федерального закона «Об оружии», Федерального закона «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», Федерального закона «О социальных гарантиях сотрудникам некоторых федеральных органов исполнительной власти и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним», Федерального закона «Об актах гражданского состояния», Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации», Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации», Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области», Избирательного кодекса города Москвы, постановления Правительства Российской Федерации «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства».

По сложившейся традиции работа по выявлению требующих исполнения в порядке статьи 80 ФКЗ о КС решений и состояния их реализации осуществляется Секретариатом Конституционного Суда в форме ведения специального Перечня решений Конституционного Суда Российской Федерации, предполагающих изменение федерального регулирования. По всем итоговым решениям составляются специальные заключения, в которых в случаях, требующих законодательного регулирования, определяются возможный конкретизированный формат исполнения

в нормотворческой сфере, возможность реализации решений правоприменительными органами до внесения необходимых законодательных изменений, а также законодательный или правоприменительный дефект, выявленный в решении Конституционного Суда.

I

Всего в 2015 году было принято **17** постановлений Конституционного Суда, предполагающих изменение федерального регулирования, подлежащих исполнению в порядке статьи 80 ФКЗ о КС, и **1** постановление, предполагающее изменение регионального регулирования.

К этим решениям относятся: постановления от 17 февраля 2015 года № 2-П; от 26 февраля 2015 года № 3-П; от 12 марта 2015 года № 4-П; от 24 марта 2015 года № 5-П; от 31 марта 2015 года № 6-П; от 7 апреля 2015 года № 7-П; от 16 апреля 2015 года № 8-П; от 14 мая 2015 года № 9-П; от 18 мая 2015 года № 10-П; от 26 мая 2015 года № 11-П; от 2 июня 2015 года № 12-П; от 4 июня 2015 года № 13-П; от 25 июня 2015 года № 17-П; от 1 июля 2015 года № 19-П; от 14 июля 2015 года № 20-П; от 16 июля 2015 года № 22-П; от 19 ноября 2015 года № 29-П; от 1 декабря 2015 года № 30-П.

Кроме того, в 2015 году Конституционным Судом было принято **12** решений (**9** постановлений и **3** определения), содержащих рекомендации в адрес нормотворческого органа. На эти решения требования о сроках, установленные статьей 80 ФКЗ о КС, не распространяются.

К таким решениям относятся постановления от 8 июня 2015 года № 14-П; от 16 июня 2015 года № 15-П; от 14 июля 2015 года № 21-П; от 16 июля 2015 года № 23-П; от 13 октября 2015 года № 26-П; от 1 декабря 2015 года № 30-П; от 8 декабря 2015 года № 31-П; от 17 декабря 2015 года № 33-П; от 22 декабря 2015 года № 34-П; определения от 5 февраля 2015 года № 236-О; от 3 марта 2015 года № 431-О; от 15 сентября 2015 года № 1838-О.

Анализ практики показывает наблюдающуюся в течение последних трех лет тенденцию дисквалификации в большинстве решений Конституционного Суда оспоренных нормативных положений, проверявшихся на предмет соответствия Конституции Российской Федерации. При этом указанные решения содержали обязательные к исполнению предписания в адрес нормотворческого органа о необходимости осуществления соответствующего правового регулирования (внесении надлежащих законодательных изменений).

Сравнительная таблица 2010–2015 гг.

Признание нормативных положений соответствующими (не соответствующими) Конституции РФ в постановлениях Конституционного Суда¹ (2010–2015)

Год	Общее кол-во итоговых решений	Резолюция о признании норм соответствующими Конституции РФ	Резолюция о признании норм соответствующими Конституции РФ в выявленном конституционно-правовом смысле	Резолюция о признании норм не соответствующими Конституции РФ	Предписание о необходимости осуществления правового регулирования
2010	22	1	16	7	7
2011	30	1	17	15	12
2012	34	1	22	18	18
2013	30	2	13	26	18

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

2014	33	1	20	20	16
2015	34	1	17	19	14

Эта тенденция отчасти связана с тем, что решения, в которых нормативные положения оспоренных норм были признаны соответствующими Конституции Российской Федерации в выявленном конституционно-правовом смысле, зачастую воспринимаются правоприменительными органами как свидетельствующие об отсутствии проблемы (правоприменительной или законодательной). На практике в этих ситуациях правоприменительные органы отказывались пересматривать дела заявителей, даже если на это прямо было указано в мотивировочной части решения Конституционного Суда, мотивируя свои решения тем обстоятельством, что в действующем процессуальном законодательстве основанием для пересмотра по новым (вновь открывшимся) обстоятельством является решение Конституционного Суда о признании норм не соответствующими Конституции Российской Федерации.

Между тем сам факт принятия дела к конституционному судопроизводству, а также вынесение по нему итогового решения неоспоримо свидетельствуют о наличии конституционно-правовой проблемы, вызванной нарушением (возможным нарушением) конституционных прав граждан, которая была вскрыта в вынесенном решении и которой была дана соответствующая конституционно-правовая оценка. Признание нормы конституционной означает, что отныне оспоренные положения могут применяться только в выявленном Конституционным Судом конституционно-правовом смысле. С другой стороны, дисквалификация оспоренных положений влечет не только невозможность их применения в неконституционном аспекте, но и необходимость соответствующей нормотворческой работы федерального законодателя.

В резолютивной части итоговых решений зачастую содержатся выводы о необходимости пересмотра дела заявителя, если для этого нет других препятствий. Такие выводы могут содержаться как в решениях о признании норм не соответствующими Конституции Российской Федерации, так и о признании положений конституционными в выявленном конституционно-правовом смысле. При этом прослеживается тенденция к увеличению числа таких решений. В 2015 году Конституционный Суд принял **27** постановлений, в которых в резолютивной части содержится предписание о пересмотре дела заявителя. Эта цифра увеличилась по сравнению с показателями прежних лет (для сравнения – в 2012 году Конституционный Суд принял **23** таких постановления, в 2013 году – **20** постановлений, в 2014 – **24** постановления). Последствия таких выводов равнозначны независимо от формы принятого итогового решения (признание нормы соответствующей Конституции Российской Федерации или неконституционной) – заявители вправе рассчитывать на пересмотр ранее вынесенного решения, если для этого нет иных препятствий, обусловленных конкретными фактическими обстоятельствами.

Следует отметить, что в практике Конституционного Суда требования о пересмотре дел заявителей могут формулироваться и в определениях, когда обращение признается не подлежащим дальнейшему рассмотрению, поскольку для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесения итогового решения в виде постановления. Как правило, это ситуации, когда по предмету обращения ранее было вынесено постановление, сохраняющее свою силу, и при этом обращение заявителя поступило до начала слушания дела о проверке конституционности оспоренных им законоположений.

За отчетный период Конституционным Судом было вынесено 7 таких определений с указанием на необходимость пересмотра принятых в отношении заявителя правоприменительных решений.

II

Реализация решений Конституционного Суда в сфере нормотворчества представляет собой сложный процесс, включающий ряд последовательных действий органов государственной власти и должностных лиц. При этом в целом установленный законодательством механизм обеспечения исполнения решений Конституционного Суда можно охарактеризовать как эффективно функционирующий, позволяющий обеспечить своевременное устранение из системы российского законодательства тех дефектов, которые были установлены в решениях Конституционного Суда, и приведение оспоренного регулирования в соответствие с выраженными правовыми позициями.

В 2015 году Секретариатом Конституционного Суда продолжена активная работа по анализу и контролю исполнения решений Конституционного Суда. По вопросам исполнения решений Конституционного Суда составляются различные справки и перечни, регулярно направляемые в федеральные органы государственной власти, включенные в процесс обеспечения исполнения решений Конституционного Суда.

Традиционно дважды в год в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Государственная Дума), Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Совет Федерации), Правительство Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации (далее – Минюст России) направляется актуализированный Перечень решений Конституционного Суда Российской Федерации, предполагающих изменение федерального регулирования. Все содержащиеся в нем решения (о признании норм не соответствующими Конституции Российской Федерации, а также о признании норм соответствующими Конституции Российской Федерации в выявленном конституционно-правовом смысле с указанием на необходимость внесения надлежащих изменений в правовое регулирование) подлежат исполнению федеральным законодателем в порядке статьи 80 ФКЗ о КС. В этом перечне фиксируются соответствующие позиции Аппарата Правительства Российской Федерации.

Федерации, Минюста России и Секретариата Конституционного Суда о состоянии исполнения решений, имеющихся разногласиях по вопросу их реализации.

Кроме того, Секретариат Конституционного Суда осуществляет составление перечней решений, содержащих предложения рекомендательного характера по изменению законодательного и иного нормативного регулирования. Его составляют решения Конституционного Суда, содержащие правовые позиции по оптимизации действующего регулирования, в том числе посредством устранения его неопределенности и несогласованности, восполнения имеющихся место нормативных пробелов. Такие рекомендации являются своеобразными векторами-ориентирами для законодательной деятельности. Несмотря на то обстоятельство, что на такие решения Конституционного Суда требования о порядке и сроках исполнения, предусмотренные статьей 80 ФКЗ о КС, не распространяются, тем не менее их внимательный анализ и учет в нормотворческой деятельности призван помогать устранению существующих законодательных дефектов, позволяет избежать в дальнейшем возможных ошибок в законотворческой деятельности.

Органы государственной власти, вовлеченные в процесс правового регулирования, в порядке взаимодействия также направляют свои сведения об исполнении решений Конституционного Суда.

Так, Государственная Дума и ее профильные комитеты регулярно направляют информацию о принимаемых законах во исполнение решений Конституционного Суда. На регулярной основе осуществляется взаимодействие с Советом Федерации.

Налажен тесный контакт с Правительством Российской Федерации. Практически по каждому решению Конституционного Суда Аппарат Правительства Российской Федерации обеспечивает неотложное первичное реагирование. В частности, от Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации – Руководителя Аппарата Правительства Российской Федерации регулярно поступают сведения о поручениях соответствующим федеральным органам государственной власти по разработке законопроектов во исполнение решений Конституционного Суда.

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

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

Всего в 2015 году было принято **13** федеральных законов во исполнение решений Конституционного Суда. Эта цифра несколько ниже, чем показатели прежних лет. Для сравнения: в 2013 и 2014 годах принято по **20** (наибольшее число за последние годы) нормативных правовых актов, направленных на исполнение постановлений Конституционного Суда, в 2011 и 2012 годах – **15** и **17** федеральных законов соответственно.

Кроме того, по вопросу исполнения еще **9** решений Конституционного Суда даны необходимые поручения Правительства Российской Федерации, на основании которых ведется работа в соответствующих федеральных органах государственной власти.

Таким образом, можно констатировать устойчивую положительную динамику в вопросе исполнения решений Конституционного Суда.

III

К компетенции Конституционного Суда относится проверка конституционности не только нормативных актов федерального законодательства, но и нормативных актов органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

При этом, принимая решения о проверке конституционности норм федерального законодательства по вопросам совместного ведения, Конституционный Суд нередко формулирует правовые позиции, подлежащие учету и исполнению региональными законодателями.

В целях надлежащего учета и своевременного исполнения таких решений Секретариатом Конституционного Суда осуществляется подготовка перечня актов, предполагающих изменение регионального регулирования (подлежащих исполнению в порядке части третьей статьи 87 ФКЗ о КС). Данный Перечень направляется в Совет Федерации и Генеральную прокуратуру Российской Федерации (далее – Генеральная прокуратура).

В 2015 году указанный перечень был дополнен постановлением от 1 декабря 2015 года № 30-П.

Конституционным Судом в целях надлежащего и своевременного исполнения его решений региональными органами государственной власти налажено конструктивное сотрудничество с Генеральной прокуратурой, которая дважды в год направляет информацию о результатах надзорной работы прокуратур субъектов Российской Федерации в сфере исполнения органами государственной власти субъектов Российской Федерации требований статей 80 и 87 ФКЗ о КС в части приведения в соответствие с федеральным законодательством региональных нормативных правовых актов, содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными решениями Конституционного Суда.

Согласно информации, полученной из Генеральной прокуратуры (письма от 24 августа 2015 года № 72/1-18-2015 и от 24 февраля 2016 года № 72/1-18-2016), по итогам проведенной в ряде субъектов Российской Федерации надзорной работы были приведены в соответствие с правовыми позициями Конституционного Суда нормативные положения регионального законодательства.

Так, в целях приведения в соответствие с Постановлением Конституционного Суда от 16 декабря 2014 года № 33-П прокуратурой Ленинградской области в феврале 2015 года направлена информация председателю Избирательной комиссии

Ленинградской области о необходимости корректировки положений областного закона во исполнение указанного решения Конституционного Суда. Законом Ленинградской области от 13 апреля 2015 года № 25-ОЗ были внесены необходимые изменения.

По предложению прокуроров Мурманской области и Ханты-Мансийского автономного округа были внесены аналогичные изменения в региональные законы (Закон Мурманской области от 6 мая 2015 года № 1862-01-ЗМО и Закон Ханты-Мансийского автономного округа от 19 февраля 2015 года № 19-ОЗ).

Надлежащее регулирование на основании поступившей от прокурора информации осуществлено также в Забайкальском крае (принят Закон Забайкальского края от 6 мая 2015 года № 1170-ЗЗК).

Прокурором Псковской области в порядке законодательной инициативы был разработан соответствующий законопроект во исполнение данного Постановления, инициатива была поддержана областным Законодательным Собранием. Законом Псковской области от 15 декабря 2015 года № 1611-ОЗ в Избирательный кодекс Псковской области внесены необходимые изменения.

Кроме того, прокурором Алтайского края приняты меры, направленные на корректировку закона, регламентирующего вопросы предупреждения распространения туберкулеза согласно правовым позициям, выраженным в Постановлении от 24 декабря 2013 года № 30-П. В результате был принят Закон Алтайского края от 29 июня 2015 года № 53-ЗС.

Органами прокуратуры также проводится работа по приведению регионального законодательства в соответствие с правовыми позициями, выраженными в Постановлении от 1 декабря 2015 года № 30-П.

Так, по предложению прокурора Кемеровской области принят Закон Кемеровской области от 25 декабря 2015 года № 127-ОЗ, направленный на реализацию соответствующих позиций Конституционного Суда.

Прокуратурой Архангельской области опротестованы положения областного закона как противоречащие правовым позициям, выраженным в данном Постановлении.

Прокурорами Красноярского края, Пензенской и Челябинской областей соответствующие представительные органы государственной власти были проинформированы о необходимости корректировки аналогичных региональных законов.

Принят Закон Республики Крым от 30 сентября 2015 года № 148-ЗРК/2015, подготовленный прокуратурой Республики во исполнение правовых позиций, выраженных Конституционным Судом в Постановлении от 13 мая 2014 года № 14-П.

Таким образом, можно констатировать существенную роль, которую играют органы прокуратуры, осуществляя надзорную деятельность в целях приведения регионального законодательства в соответствие с решениями Конституционного Суда.

IV

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

В настоящее время², по сведениям Секретариата Конституционного Суда, федеральным законодателем не исполнено **45** постановлений Конституционного Суда о признании нормативных положений не соответствующими Конституции Российской Федерации, а также о признании нормативных положений соответствующими Конституции Российской Федерации в выявленном

² По состоянию на 15 апреля 2016 года.

Конституционным Судом смысле (по **10** из них не истекли сроки, предусмотренные статьей 80 ФКЗ о КС).

При этом большинство – **25** – неисполненных постановлений относится к 2015–2016 годам. Количество неисполненных постановлений составляет за 2014 год – **5**, 2013 год – **1**; 2012 год – **1**; 2011 год – **2**; 2010 год – **3**; 2008 год – **2**.

Кроме того, по **6** решениям Конституционного Суда имеются расхождения в позициях Секретариата Конституционного Суда и Минюста России относительно вопросов исполнения. Эти решения рассматриваются Минюстом России как не требующие дополнительного регулирования, поскольку законодателем уже осуществлено правовое регулирование во исполнение решения либо вопрос надлежащим образом решен в рамках действующего законодательства (однако, по оценке специалистов Секретариата Конституционного Суда, принятыми нормативными актами решения Конституционного Суда исполнены не в полной мере)³; правоприменительными органами полностью учитываются позиции Конституционного Суда, сформулированные в принятом им решении (Постановление от 7 ноября 2012 года № 24-П).

При этом в большинстве случаев даже в отсутствие внесения надлежащих изменений в дисквалифицированное регулирование у правоприменителей имеется возможность непосредственной реализации решения, поскольку либо самим решением Конституционного Суда четко установлен порядок его исполнения правоприменителями, либо сам факт признания нормы неконституционной исключает какие-либо разночтения относительно необходимости законодательного преодоления пробела.

Однако есть и исключения. Так, Аппарат Правительства Российской Федерации и Минюст России полагают, что исполнение Постановления от 7 ноября 2012 года № 24-П осуществлено посредством корректировки правоприменительной

³ Постановления от 27 января 2004 года № 1-П; от 10 июля 2007 года № 9-П; от 22 ноября 2011 года № 25-П; от 6 декабря 2012 года № 31-П; от 18 июля 2013 года № 19-П.

практики (практика военных комиссариатов при назначении ежемесячной денежной компенсации с учетом изложенных правовых позиций). Между тем анализ судебной практики и обращений граждан свидетельствует об отсутствии единообразного подхода военных комиссариатов к решению вопроса о возможности перерасчета ежемесячной денежной компенсации в возмещение вреда здоровью, а также о наличии аналогичных проблем в правоприменительной практике пенсионных подразделений других федеральных органов исполнительной власти, в которых федеральным законом предусмотрена военная служба, а также в органах внутренних дел. Кроме того, у судов общей юрисдикции отсутствует единообразное понимание порядка применения оспоренных в указанном решении положений (в том числе при решении вопросов о праве военных пенсионеров на перерасчет данной выплаты, о возможности такого перерасчета начиная с 15 февраля 2001 года и взыскании задолженности и т.д.). Указанная ситуация порождает новые обращения в Конституционный Суд, свидетельствующие о продолжении нарушений соответствующих прав.

Необходимо учитывать, что возможность корректировки законодательных изменений, внесенных во исполнение решений Конституционного Суда, не обязательно предполагает задействование механизма конституционно-судебной проверки нового нормативного регулирования, т.е. при рассмотрении нового дела по соответствующим обращениям, в том числе в порядке статьи 47¹ ФКЗ о КС. Вряд ли такой способ можно признать наиболее эффективным. При этом Минюст России не уполномочен самостоятельно инициировать процесс внесения поправок в уже принятые во исполнение актов Конституционного Суда законы. Однако это не исключает возможность разработки соответствующего законопроекта другими, помимо Правительства Российской Федерации, субъектами законодательной инициативы.

Секретариат Конституционного Суда на основе проведенного анализа по-прежнему вынужден констатировать неразрешенную проблему затягивания сроков установления нового законодательного регулирования во исполнение решений

Конституционного Суда в Государственной Думе. Характерны продолжительные процедуры назначения ответственных профильных комитетов, комитетов-соисполнителей и т.п. На состояние исполнения решений Конституционного Суда по-прежнему продолжает оказывать негативное влияние наличие так называемых «переходящих» законопроектов (внесенных в Государственную Думу прежнего созыва) несмотря на то обстоятельство, что текущий срок легислатуры Государственной Думы завершается.

Так, в настоящее время в Государственной Думе на различных стадиях законодательного процесса находится **27** законопроектов, разработанных во исполнение решений Конституционного Суда. При этом по **9** из них в течение достаточно длительного периода отсутствуют какие-либо сведения. Одна из причин указанной ситуации – исключение из статьи 80 ФКЗ о КС предписания о внеочередном порядке рассмотрения соответствующих законопроектов. Нельзя в данном контексте не обратить внимание также на отсутствие законодательно закрепленных общих сроков принятия федеральных законов во исполнение решений Конституционного Суда, притом что для других субъектов нормотворческой деятельности (Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, региональных законодательных и исполнительных органов государственной власти) соответствующие нормативные предписания обеспечены конкретными сроками их реализации.

По сведениям Секретариата Конституционного Суда, перечень решений Конституционного Суда, содержащих предложения рекомендательного характера по изменению законодательного и иного нормативного регулирования, в настоящее время включает **47** позиций (**24** постановления и **23** определения). Из них:

- во исполнение **2** решений в Государственной Думе ведется работа по соответствующему законопроекту (по 1 – в течение длительного периода отсутствуют какие-либо сведения);

- во исполнение **3** решений даны соответствующие поручения Правительства РФ.

За истекший период в решениях Конституционным Судом было выявлено значительное число законодательных и правоприменительных дефектов. К ним относятся неопределенность правового регулирования, его несогласованность, пробельность, фрагментарность, коллизионность, противоречивость правоприменительной практики и иные.

В частности, на отсутствие необходимого правового регулирования было указано в таких решениях, как:

Постановление от 24 марта 2015 года № 5-П, в котором Конституционный Суд констатировал отсутствие законодательных норм, прямо регулирующих вопрос о возможности сохранения за членами семьи прежнего собственника жилого помещения в доме жилищно-строительного кооператива в случае его отчуждения с публичных торгов права пользования этим жилым помещением;

Постановление от 2 июня 2015 года № 12-П, в котором Конституционный Суд пришел к выводу об отсутствии в системе действующего правового регулирования четкого и непротиворечивого правового механизма возмещения вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства.

На неопределенность регулирования и, как следствие, нарушение принципов равенства, правовой определенности, ясности и недвусмысленности правовых норм и их согласованности Конституционный Суд указал в таких решениях, как:

Постановление от 17 февраля 2015 года № 2-П – в вопросе о длительности и порядке исчисления срока проведения прокурорских проверок, что создает для прокуроров неограниченную дискрецию, а также противоречивую судебную практику;

Постановление от 31 марта 2015 года № 6-П – в вопросе об основаниях и условиях судебного оспаривания актов федеральных органов исполнительной власти, обладающих нормативными свойствами и содержащих разъяснения действующего законодательства;

Постановление от 16 июля 2015 года № 23-П – по вопросу об основании и порядке продления срока содержания обвиняемых под стражей после возвращения судом уголовного дела прокурору.

На недостатки юридико-технической проработки нормативного материала, вызвавшие несогласованность правового регулирования, Конституционный Суд обратил внимание, в частности:

в Постановлении от 7 апреля 2015 года № 7-П – установленная несогласованность регулирования не позволяла обеспечить возмещение лицом, признанным виновным в угоне автомобиля, имущественного вреда, причиненного собственнику этого автомобиля в связи с его угонем и последующей кражей, совершенной неустановленным лицом;

в Постановлении от 1 июля 2015 года № 19-П – несогласованность налогового законодательства допускала возможность двойного налогообложения одной и той же операции по реализации товаров;

в Постановлении от 13 октября 2015 года № 26-П была выявлена несогласованность регламентации полномочий органов публичной власти различного уровня в части определения субъекта, обязанного нести бремя финансовых затрат на осуществление необходимых санитарно-оздоровительных мероприятий.

Эти и другие законодательные дефекты подлежат внимательному детальному изучению и устранению из действующего регулирования.

На проблему неукоснительного исполнения решений судебных органов Конституционный Суд обратил особое внимание в Определении от 31 марта 2016 года № 449-О-Р, разъяснившем отдельные положения резолютивной части Постановления Конституционного Суда от 16 декабря 2014 года № 33-П. Названным Постановлением признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации положения Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федерального закона от 18 мая 2005 года № 51-

ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», которые - как не предусматривающие исключение получившего депутатский мандат лица из федерального списка кандидатов в депутаты Государственной Думы, допущенного к распределению депутатских мандатов, и при этом позволяющие передавать вакантный депутатский мандат лицу, ранее его получившему, а затем добровольно прекратившему исполнение депутатских полномочий досрочно, - лишают зарегистрированного кандидата, входящего в состав федерального списка и не получившего мандат депутата Государственной Думы, возможности реализовать в порядке очередности право на замещение депутатского мандата. В резолютивной части данного решения Конституционный Суд указал на необходимость пересмотра дела заявителя.

Во исполнение указанного Постановления был принят Федеральный закон от 5 октября 2015 года № 287-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу замещения (получения) депутатского мандата».

Кроме того, Верховный Суд Российской Федерации решением от 14 апреля 2015 года пересмотрел дело заявителя и отменил соответствующее постановление Центральной избирательной комиссии Российской Федерации (далее – ЦИК РФ) о передаче вакантного мандата депутата Государственной Думы.

Несмотря на состоявшееся судебное решение, новое распределение вакантного депутатского мандата в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда осуществлено не было. При этом Государственная Дума и ЦИК РФ ссылались на отсутствие необходимых механизмов, которые позволили бы осуществить передачу мандата.

В связи с этим в Определении от 31 марта 2016 года № 449-О-Р Конституционный Суд подчеркнул, что неукоснительное исполнение актов правосудия, обязательных в равной мере для органов всех ветвей государственной власти, приобретает значение императива правового государства, в котором любые споры о праве разрешаются правовыми средствами. Неисполнение либо

ненадлежащее исполнение судебных решений не только наносит ущерб интересам правосудия, но и подрывает доверие граждан к судам и в целом – к государству, обязанному признавать и защищать права и свободы человека и гражданина.

Конституционный Суд разъяснил, что для обеспечения исполнения вынесенного по конкретному делу судебного решения Государственная Дума обязана оформить прекращение депутатских полномочий соответствующего лица путем незамедлительного принятия правового акта с момента вступления судебного решения в законную силу – независимо от наличия для этого специальных оснований, установленных действующим законодательством.

Исполнение актов Конституционного Суда предполагает необходимость комплексного подхода к проблеме. Установленные решениями Конституционного Суда дефекты правового регулирования подлежат анализу и исключению не только из текстов оспоренных законоположений, но и из нормоположений иных правовых актов, регламентирующих смежные или аналогичные общественные отношения.

Само исполнение не должно сводиться к буквальному воспроизведению предписаний, сформулированных в резолютивной части решений. Важно принимать во внимание также положения мотивировочной части, ориентирующие законодателя на совершенствование соответствующих норм. Таким образом, без системного анализа содержания правовой позиции, выраженной в тексте конституционно-судебного акта, без учета иных ранее сформулированных правовых позиций, конкретных фактических обстоятельств, сопровождавших порочное судебное правоприменение, ставшее одной из причин дисквалификации нормы, без комплексного учета иных факторов, характеризующих дело о проверке конституционности соответствующих законоположений, включая прогнозирование оптимального регулирования схожих ситуаций, без направленных действий на исключение возможности повторных обращений – достаточно сложно добиться такого законотворческого результата, который может быть признан осуществлением надлежащего законодательного регулирования.

V

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

В 2015 году Конституционным Судом продолжена подготовка ежеквартальных обзоров практики принимаемых решений, которые размещаются на официальном портале Конституционного Суда, а также направляются для сведения в Верховный Суд Российской Федерации (далее – Верховный Суд).

В декабре 2015 года из Верховного Суда (письмо от 22 декабря 2015 года № УС 1-300/15) в порядке взаимодействия по вопросу формирования единой непротиворечивой правоприменительной практики поступили информация о результатах пересмотра судебных актов по новым обстоятельствам ввиду признания Конституционным Судом не соответствующим Конституции Российской Федерации закона, примененного в конкретном деле, либо выявления иного конституционно-правового смысла законоположения, примененного в конкретном деле, а также копии соответствующих судебных решений (информация представлена по решениям Конституционного Суда, поступившим в Верховный Суд в 2014 году).

Так, по сведениям Управления систематизации законодательства и анализа судебной практики Верховного Суда (далее – Управление), в 2014 году поступило 48 решений Конституционного Суда, содержащих требование о пересмотре правоприменительных решений судов общей юрисдикции, принятых по уголовным делам. При этом по 5 постановлениям Конституционного Суда, а также 43 определениям Конституционного Суда судебными органами были приняты меры индивидуального характера. Это касается, в частности, постановлений Конституционного Суда от 18 марта 2014 года № 5-П, от 25 марта 2014 года № 8-П, от 17 июня 2014 года № 18-П, от 21 октября 2014 года № 25-П, от 10 декабря 2014 года № 31-П, а также определений от 3 апреля 2014 года № 689-О, № 695-О, № 696-О и др.

Кроме того, по представленным сведениям за исследуемый период в Управление поступило 20 решений Конституционного Суда, содержащих требование о пересмотре правоприменительных решений судов общей юрисдикции, принятых по гражданским делам.

В результате по **13** постановлениям, а также **2** определениям Конституционного Суда приняты меры индивидуального характера (постановления от 31 января 2014 года № 1-П; от 6 февраля 2014 года № 2-П; от 21 марта 2014 года № 7-П; от 1 апреля 2014 года № 9-П; от 8 апреля 2014 года № 10-П; от 13 мая 2014 года № 14-П; от 19 мая 2014 года № 15-П; от 1 июля 2014 года № 20-П; от 8 июля 2014 года № 21-П; от 18 сентября 2014 года № 23-П; от 6 ноября 2014 года № 27-П; от 16 декабря 2014 года № 33-П; определения от 13 мая 2014 года № 964-О, № 972-О).

Кроме того, в Конституционный Суд в течение 2015 года из Верховного Суда приходили сведения о возобновлении производства по уголовным делам в связи с признанием Конституционным Судом закона, примененного судом в конкретном деле, не соответствующим Конституции Российской Федерации. В частности, представленные судебные решения касаются возобновления производства в связи с принятием постановлений Конституционного Суда от 21 октября 2014 года № 25-П и от 10 декабря 2014 года № 31-П.

Эти данные являются безусловным свидетельством очевидного сближения позиций высших судов относительно юридической силы актов конституционного правосудия.

Принимая во внимание тот факт, что признание норм не соответствующими Конституции Российской Федерации неизбежно создает пробел в правовом регулировании, притом что, как уже ранее отмечалось, отсутствуют законодательно установленные предельные общие сроки принятия законов во исполнение решений Конституционного Суда, Конституционный Суд формулирует адресованные правоприменителям предписания, определяющие порядок исполнения своих решений впредь до внесения необходимых законодательных изменений. Это

позволяет снимать возможные проблемы со сроками рассмотрения соответствующих дел и обеспечить стабильность правового регулирования, а также и непротиворечивость юридической практики. Такие предписания в 2015 году были сформулированы Конституционным Судом в 11 постановлениях. Они не только касаются вопросов рассмотрения дел судебными органами, но и могут затрагивать деятельность иных правоприменителей. Например, в Постановлении от 19 ноября 2015 года № 29-П Конституционный Суд, признав оспоренные положения Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой они позволяют не включать в страховой стаж гражданина, необоснованно привлеченного к уголовной ответственности и впоследствии реабилитированного, период, в течение которого он был временно отстранен от должности (работы) в связи с решением органа, осуществляющего уголовное преследование, о применении к нему данной меры процессуального принуждения, и тем самым препятствуют восстановлению его пенсионных прав, отдельно отметил, что впредь до внесения надлежащих законодательных изменений в страховой стаж реабилитированного лица должен включаться весь период отстранения его от должности (работы) по правилам, предусмотренным для периода содержания под стражей.

Изложенное позволяет утверждать, что только совместная согласованная работа всех звеньев государственного механизма позволяет обеспечивать качественную и своевременную работу по устранению законотворческих и правоприменительных дефектов, выявляемых в решениях Конституционного Суда. При этом практика исполнения его решений свидетельствует о повышении ответственности вовлеченных в процесс обеспечения исполнения государственных органов и должностных лиц и в целом демонстрирует общую положительную динамику в сфере реализации актов конституционного правосудия.