

**ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ  
ОБ ИСПОЛНЕНИИ РЕШЕНИЙ  
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,  
ПРИНЯТЫХ В ХОДЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ  
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В 2017 ГОДУ**

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

Конституционная юстиция – важнейшее звено в механизме обеспечения верховенства права во всех сферах общественных отношений, важнейшее средство судебной защиты основных прав и свобод человека и гражданина и конституционного строя.

Являя собой серьезную угрозу основам правопорядка, ненадлежащее исполнение решений высшего органа конституционного контроля негативно отражается на всей судебной системе и авторитете судебной власти, влечет за собой утрату доверия граждан и юридических лиц к правосудию в целом.

В связи этим своевременное и качественное исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд) является первостепенной задачей, к решению которой призваны все институты публичной власти.

\*\*\*

Несмотря на то обстоятельство, что к непосредственной компетенции Конституционного Суда не относится контроль исполнения принимаемых им решений, Секретариат Конституционного Суда постоянно взаимодействует с соответствующими государственными органами и должностными лицами в целях обеспечения надлежащего исполнения актов конституционного правосудия.

Осуществляемый Секретариатом Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Секретариат) анализ состояния исполнения решений Конституционного Суда носит многоплановый характер.

Основной формой участия Секретариата в обеспечении исполнения решений Конституционного Суда выступает мониторинг исполнения решений, требующих дополнительного нормативного регулирования.

В связи с этим по всем итоговым решениям составляются специальные заключения. В случаях, требующих дополнительного нормативного регулирования, определяются возможный конкретизированный формат исполнения в нормотворческой сфере, возможность реализации решений правоприменительными органами до внесения

необходимых законодательных изменений, а также выявленный законодательный или правоприменительный дефект.

Особого внимания требует исполнение решений, установивших несоответствие между оспоренным законоположением и Конституцией Российской Федерации. Поскольку дисквалификация, т.е. признание нормы неконституционной, неизбежно порождает отражающийся на целостности нормативного регулирования пробел, постольку эта мера конституционно-судебного воздействия применяется Конституционным Судом лишь тогда, когда вскрытый дефект не может быть устранен никаким иным способом, кроме как через утрату содержащим его законоположением юридической силы. При этом дисквалификация предполагает оперативный отклик нормотворца: скорейшее преодоление образовавшегося пробела путем внесения требуемых законодательных изменений.

Решения, предполагающие введение дополнительного нормативного регулирования, должны исполняться путем принятия правовых актов, по своей форме аналогичных включавшим в себя дисквалифицированные нормы. Соответственно, надлежащим исполнением таких решений не может быть признана корректировка правоприменительной практики. Именно этот аспект иногда становится причиной расхождения в позициях Секретариата и Министерства юстиции Российской Федерации (далее – Минюст) по вопросу исполненности конкретной дисквалифицирующей резолюции.

При дисквалификации для поддержания конституционного принципа правовой определенности в особо важных случаях устанавливается временный порядок регулирования, которому обязан следовать правоприменитель вплоть до обновления законодательства.

С учетом названных свойств дисквалификации оптимальным и в перспективе преобладающим способом разрешения конституционно-правового спора является конституционно-правовое истолкование рассматриваемых нормативных положений. Выявление конституционно-правового смысла законоположений в первую очередь устраняет изъяны правоприменительной практики. Но вместе с тем такие напрямую адресующиеся к правоприменителю решения одновременно могут включать обращенные к законодателю рекомендации по улучшению нормативного регулирования.

Базируясь на выводах, содержащихся в составляемых на каждое итоговое решение заключениях, Секретариат ведет 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, в Генеральную прокуратуру Российской Федерации.

С опорой на первый и второй Перечни ведется мониторинг исполнения решений, которые предполагают исполнение в установленные статьей 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее – ФКЗ о КС) сроки – о признании норм не соответствующими Конституции; о признании норм соответствующими Конституции в выявленном конституционно-правовом смысле. Досье по каждому решению содержит указание на необходимость внесения надлежащих изменений в правовое регулирование, также в нем отражаются позиции Аппарата федерального Правительства и Минюста о состоянии их исполнения, а в случае возникновения разногласий по поводу состояния исполнения (исполненности) – Секретариата.

Третий Перечень включает решения Конституционного Суда, содержащие правовые позиции по совершенствованию действующего регулирования, в том числе посредством устранения его неопределенности и несогласованности. Такие рекомендации служат ориентирами для законодательной деятельности. На данные решения не распространяются требования о порядке и сроках исполнения, предусмотренные статьей 80 ФКЗ о КС. Тем не менее их учет в 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 управомоченных органов предложения по исправлению ситуации.

\*\*\*

В 2017 году Конституционным Судом принято **40** постановлений (из них **23** в порядке статьи 47<sup>1</sup> ФКЗ о КС), а также **3197** определений.

Конституционным Судом проверялись на соответствие Конституции Российской Федерации нормы Уголовного кодекса Российской Федерации, Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации,

Федерации, Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Налогового кодекса Российской Федерации, Градостроительного кодекса Российской Федерации, Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Семейного кодекса Российской Федерации, Трудового кодекса Российской Федерации, Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты Российской Федерации и о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с уточнением полномочий государственных органов и муниципальных органов в части осуществления государственного контроля (надзора) и муниципального контроля», Федерального закона «О полиции», Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях», Федерального закона «О статусе военнослужащих», Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств, психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции», Закона Российской Федерации «О государственной тайне», Федерального закона «Об особенностях пенсионного обеспечения отдельных категорий граждан Российской Федерации, проживающих на территориях Республики Крым и города федерального значения Севастополя», Федерального закона «О страховых пенсиях», Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», Закона Республики Крым «Об особенностях регулирования имущественных и земельных отношений на территории Республики Крым», Указа Президента Российской Федерации «О совершенствовании государственного управления в сфере контроля за оборотом наркотических средств,

психотропных веществ и их прекурсоров и в сфере миграции», Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации, Перечня кодов видов товаров для детей в соответствии с единой Товарной номенклатурой внешнеэкономической деятельности Таможенного союза, облагаемых налогом на добавленную стоимость по налоговой ставке 10 процентов при ввозе на территорию Российской Федерации.

Всего в 2017 году было принято **16** постановлений Конституционного Суда, предполагающих необходимость осуществления дополнительного правового регулирования в порядке статьи 80 ФКЗ о КС.

К ним относятся постановления: от 16 марта 2017 года № 7-П; от 13 апреля 2017 года № 11-П; от 18 апреля 2017 года № 12-П; от 11 мая 2017 года № 13-П; от 23 мая 2017 года № 14-П; от 6 июня 2017 года № 15-П; от 22 июня 2017 года № 16-П; от 5 июля 2017 года № 18-П; от 11 июля 2017 года № 20-П; от 19 июля 2017 года № 22-П; от 17 октября 2017 года № 24-П; от 14 ноября 2017 года № 28-П; от 16 ноября 2017 года № 29-П; от 22 ноября 2017 года № 31-П; от 4 декабря 2017 года № 35-П; от 5 декабря 2017 года № 36-П.

Кроме того, **8** постановлений и **2** определения Конституционного Суда, принятые в 2017 году, содержат предложения рекомендательного характера в адрес нормотворческого органа. На эти решения требования о сроках, установленные статьей 80 ФКЗ о КС, не распространяются.

К ним относятся постановления: от 10 февраля 2017 года № 2-П; от 1 марта 2017 года № 3-П; от 24 марта 2017 года № 9-П; от 14 июля 2017 года № 21-П; от 26 октября 2017 года № 25-П; от 10 ноября 2017 года № 27-П; от 7 декабря 2017 года № 38-П; от 8 декабря 2017 года № 39-П – и определения: от 9 ноября 2017 года № 2516-О и от 7 декабря 2017 года № 2792-О.

#### Сравнительная таблица **2010–2017** гг.

##### Признание нормативных положений соответствующими (не соответствующими) Конституции РФ в постановлениях Конституционного Суда<sup>1</sup> (2010–2017)

Год	Общее кол-во итоговых	Резолюция о признании норм соответствующих	Резолюция о признании норм соответствующих	Резолюция о признании норм не	Предписание о необходимости
	х				

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

	решений	ми Конституции РФ	щими Конституции РФ в выявленном конституционно-правовом смысле	соответствующими Конституции РФ	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
2014	33	1	20	20	16
2015	34	1	17	19	14
2016	28	-	20	19	20
2017	40	-	29	14	12

Успешное выполнение решений Конституционного Суда, требующих изменения нормативного регулирования, может быть обеспечено только согласованными действиями всех уполномоченных органов публичной власти, участвующих в нормотворчестве, при условии детального изучения ситуации с исполнением всех решений, включая содержащие рекомендации федеральному или региональному законодателям.

Сложившийся механизм исполнения решений Конституционного Суда в целом подтверждает свою эффективность, способствуя очищению российской правовой системы от законодательных и правоприменительных дефектов и приводя в большинстве случаев действующее регулирование в точное соответствие с выраженными Конституционным Судом правовыми позициями.

Всего в 2017 году было принято **19** федеральных законов во исполнение решений Конституционного Суда. В настоящее время<sup>2</sup> по **10** решениям Конституционного Суда Правительством Российской Федерации даны поручения соответствующим федеральным органам государственной власти.

Включенные в этот механизм органы публичной власти с соблюдением установленной периодичности направляют сведения о соответствующих результатах в Секретариат.

В частности, конструктивное взаимодействие налажено с Правительством Российской Федерации. По всем решениям, требующим исполнения в порядке статьи 80 ФКЗ о КС, Аппарат Правительства обеспечивает неотложное первичное реагирование (от Заместителя Председателя Правительства регулярно поступают сведения о поручениях, данных профильным федеральным органам исполнительной власти по разработке необходимых законопроектов).

Особая роль принадлежит Минюсту, наделенному полномочием в целях выполнения решений Конституционного Суда осуществлять сбор, обобщение, анализ и оценку информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов (Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»).

Помимо участия в законопроектной деятельности Минюст ежеквартально обобщает сведения о ходе исполнения решений Конституционного Суда, требующих принятия соответствующих нормативных правовых актов, направляемые в том числе и в Секретариат.

Минюст при этом не уполномочен самостоятельно инициировать внесение поправок в нормативные акты, уже принятые во исполнение решений Конституционного Суда (хотя иные субъекты законодательной инициативы не лишены возможности – в целях надлежащего исполнения решения Конституционного Суда – разработки и внесения подобных законопроектов). На практике в подобных ситуациях совершенствование нормативного регулирования, установленного во исполнение решения Конституционного Суда, но не в полной мере реализующего высказанные в нем правовые позиции, оказывается возможным лишь посредством фактически повторной проверки такого регулирования в ускоренном, не предусматривающем публичные слушания, порядке (статья 47<sup>1</sup> ФКЗ о КС). Такая проверка проводится на основании новых обращений, по сути сигнализирующих о сохранении выявленного ранее дефекта.

---

<sup>2</sup> По состоянию на 12 апреля 2018 года.

В большей своей части затруднения, возникающие в ходе исполнения решений Конституционного Суда, не носят системного характера.

Как и прежде, ключевая проблема связана с затягиванием Государственной Думой принятия необходимого законодательного регулирования. В этом контексте отрицательное влияние продолжает оказывать допускаемая Регламентом Государственной Думы Федерального Собрания возможность депутатам нового созыва отказываться от рассмотрения либо менять очередность рассмотрения так называемых «переходящих» законопроектов (внесенных в Государственную Думу прежних созывов, в том числе во исполнение решений Конституционного Суда). При этом все другие субъекты нормотворчества (Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, региональные законодательные и исполнительные органы государственной власти) безусловно связаны соответствующими сроками реализации исходящих от Конституционного Суда предписаний.

Тем самым именно отсутствие законодательно закрепленных общих сроков принятия федеральных законов во исполнение решений Конституционного Суда выступает главной причиной длительного неисполнения отдельных решений.

В настоящее время, по сведениям Секретариата Конституционного Суда, федеральным законодателем не исполнено **28** постановлений Конституционного Суда, подлежащих исполнению в порядке статьи 80 ФКЗ о КС.

При этом **11** из неисполненных постановлений относится к 2017 году. Количество неисполненных постановлений составляет за 2018 год – **3**; 2016 год – **2**; 2015 год – **5**; 2013 год – **1**; 2012 год – **1**; 2011 год – **1**; 2010 год – **3**; 2008 год – **1**.

В настоящее время в Государственной Думе на различных стадиях законодательного процесса находится **17** законопроектов, разработанных во исполнение решений Конституционного Суда, что составляет около 2/3 от общего числа неисполненных решений Конституционного Суда (при этом по **8** из них в течение достаточно длительного периода отсутствуют какие-либо сведения).

Особую тревогу вызывает затягивание принятия законопроектов во исполнение тех решений Конституционного Суда, непосредственная правоприменительная реализация (в отсутствие надлежащих законодательных изменений) которых затруднена либо невозможна.

Примером нетерпимого с точки зрения поддержания конституционной законности отношения к исполнению решения Конституционного Суда является ситуация с исполнением Постановления от 8 июня 2010 года № 13-П. Этим решением было предписано внести изменения в законодательство, нацеленные на обеспечение

государственной, в том числе судебной защиты, при разрешении дел, связанных с отчуждением жилых помещений, в которых проживают несовершеннолетние, 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 что такая сделка – вопреки установленным законом обязанностям родителей – нарушает права и охраняемые законом интересы несовершеннолетнего.

В соответствии с поручением Заместителя Председателя Правительства РФ – Министра финансов РФ от 10 сентября 2010 года Минобрнауки России назначено главным исполнителем по разработке законопроекта и внесению его в Правительство России.

В декабре 2010 года Минюстом России проведена правовая экспертиза данного законопроекта, по результатам которой направлено положительное заключение в Минобрнауки России.

Далее в соответствии с письмом Аппарата Правительства РФ от 8 июня 2011 года Минобрнауки России поручено дополнительно проработать вопрос о законодательном регулировании защиты жилищных прав несовершеннолетних.

Затем на законопроект «О внесении изменения в статью 292 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» было получено заключение Государственно-правового управления Президента Российской Федерации, в котором предложено решить вопрос защиты жилищных прав несовершеннолетних в рамках проекта федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В связи с этим, а также в целях обеспечения конституционного права несовершеннолетних на жилище Минобрнауки России направило письмо в Совет при Президенте Российской Федерации по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства с просьбой учесть положения законопроекта «О внесении изменения в статью 292 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» при доработке проекта федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации, а также в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В марте 2012 года проект федерального закона «О внесении изменений в части первую, вторую, третью и четвертую ГК Российской Федерации, а также в отдельные

законодательные акты Российской Федерации» внесен в Правительство Российской Федерации и в апреле того же года принят Государственной Думой в первом чтении.

В связи с тем что статья 298<sup>3</sup> данного законопроекта не учитывала выраженные Конституционным Судом позиции, Минобрнауки России направило в Минюст России соответствующие предложения для включения в проект поправок Правительства Российской Федерации к законопроекту.

В сентябре 2012 года Минюст России внес указанный проект поправок в Правительство РФ.

В декабре 2012 года законопроект был повторно внесен в Правительство РФ уже Минобрнауки России.

В феврале 2013 года Минюст России направил Минобрнауки России замечания по указанному законопроекту, в мае того же года на него был получен положительный отзыв Правительства Российской Федерации.

Последние сведения относительно судьбы данного законопроекта, непринятие которого блокирует исполнение решения Конституционного Суда, были получены из Государственной Думы более года назад (назначение ответственного комитета на стадии рассмотрения в первом чтении, октябрь 2016 года).

Другим примером неисполнения решения Конституционного Суда является ситуация с осуществлением предписаний, содержащихся в Постановлении от 14 мая 2012 года № 11-П. В соответствии с этим решением федеральный законодатель обязан внести изменения в гражданское процессуальное законодательство, регулирующие пределы действия имущественного иммунитета применительно к жилому помещению (его частям), если для гражданина-должника и членов его семьи, совместно проживающих в данном жилом помещении, оно является единственным пригодным для постоянного проживания, с тем чтобы обеспечить возможность удовлетворения имущественных интересов кредитора (взыскателя) в случае, когда по своим характеристикам соответствующий объект недвижимости явно превышает уровень, достаточный для удовлетворения разумной потребности гражданина-должника и членов его семьи в жилище, а также предусмотреть для таких лиц гарантии сохранения жилищных условий, необходимых для нормального существования.

В соответствии с поручением Правительства Российской Федерации от 4 июня 2012 года № ВС-П4-3127 Минюсту России совместно с заинтересованными федеральными государственными органами поручено разработать и представить в Правительство РФ соответствующий законопроект.

Была создана Межведомственная рабочая группа. Сроки исполнения поручения неоднократно продлевались.

Законопроект был согласован с Минрегионом России, Минэкономразвития России, Верховным Судом Российской Федерации и Федеральной службой судебных приставов России, Генеральной прокуратурой Российской Федерации и Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации.

21 ноября 2012 года законопроект № 175340-6 «О внесении изменений в статью 446 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации» внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации.

В январе 2013 года Минюст России представил в Правительство Российской Федерации дополнительные материалы о согласовании проекта официального отзыва на этот законопроект. В следующем месяце проект официального отзыва, согласно которому Правительство Российской Федерации поддерживает законопроект при условии его доработки, был одобрен на заседании Комиссии Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности и направлен в Государственную Думу.

15 ноября 2017 года Государственная Дума приняла решение отклонить законопроект.

Между тем возможность непосредственной правоприменительной реализации данного решения чрезвычайно мала ввиду отсутствия законодательно установленных критериев оценки уровня, достаточного для удовлетворения разумной потребности гражданина-должника и членов его семьи в жилище.

Перечень решений Конституционного Суда, содержащих предложения рекомендательного характера по изменению законодательного и иного нормативного регулирования, в настоящее время включает **63** позиции (**36** постановлений и **27** определений); во исполнение **4** из них даны соответствующие поручения Правительства РФ.

Следует отметить, что и нормотворческими, и правоприменительными органами нередко содержание решений Конституционного Суда сводится лишь к изложенному в резолютивной части. Между тем правовые позиции, сформулированные в мотивировочной части, также выступают ориентирами должного регулирования, а потому подлежат надлежащему учету.

Качественное исполнение решений Конституционного Суда также предполагает неуклонно проявляемое внимание к ранее выраженным правовым позициям по аналогичным либо смежным вопросам в целях снижения вероятности новых обращений.

Между тем, как показывает анализ, в ряде случаев имеет место недостаточный учет названных факторов, что ведет к некачественному исполнению предписаний Конституционного Суда и, как неизбежное следствие, к повторному рассмотрению в порядке конституционного судопроизводства, казалось бы, уже разрешенных правовых проблем.

Так, например, принятый в порядке реализации Постановления Конституционного Суда от 25 февраля 2016 года № 6-П Федеральный закон от 23 июня 2016 года № 190-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с расширением применения института присяжных заседателей», предоставив с 1 июня 2018 года лицам, которые обвиняются в преступлениях, предусмотренных частью второй статьи 105, статьями 277, 295, 317 и 357 УК Российской Федерации, и которым в соответствии с положениями данного Кодекса в качестве наиболее строгого вида наказания не могут быть назначены пожизненное лишение свободы или смертная казнь, а также в преступлениях, предусмотренных частью первой статьи 105 и частью четвертой статьи 111 данного Кодекса, право на рассмотрение их уголовных дел судом первой инстанции в составе судьи районного суда, гарнизонного военного суда и коллегии из шести присяжных заседателей, – не закрепил такого же права за лицами, которым не могут быть назначены пожизненное лишение свободы или смертная казнь, но которые привлекаются в качестве обвиняемых за совершение преступлений, предусмотренных частью четвертой статьи 210, частью пятой статьи 228<sup>1</sup> и частью четвертой статьи 229<sup>1</sup> УК Российской Федерации. Не были внесены изменения и в пункт 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации, определяющий подсудность уголовных дел верховному суду республики, краевому, областному и другим равным им по уровню судам. Тем самым возник законодательный пробел, выражающийся в отсутствии у женщин возможности рассмотрения их уголовных дел судом с участием присяжных заседателей (притом что мужчины в аналогичных случаях права заявить соответствующее ходатайство не лишены). Пробел, ведущий к дискриминации лиц женского пола при реализации ими права на судебную защиту, не отвечает принципу юридического равенства. Для преодоления этого пробела потребовалось принятие нового Постановления Конституционного Суда от 6 июня 2017 года № 15-П. Окончательно проблема была снята принятием Федерального закона от 29 декабря 2017 года № 467-ФЗ «О внесении изменений в статьи 30 и 31 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации и статью 1 Федерального закона "О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации в связи с расширением применения института присяжных заседателей"».

\*\*\*

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 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).

Помимо того, 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.

Секретариат осуществляет мониторинг исполнения решений Конституционного Суда на региональном уровне посредством подготовки Перечня актов, предполагающих изменение регионального регулирования, соответственно, в порядке статьи 80 ФКЗ о КС и в порядке части третьей статьи 87 ФКЗ о КС. Часть III указанного Перечня, ежегодно направляемого в Совет Федерации и Генеральную прокуратуру, содержит некоторые постановления Конституционного Суда о проверке конституционности положений федерального и (или) регионального законодательства по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, содержащие правовые позиции, которые могут быть востребованы в региональном регулировании. В 2017 году этот раздел был дополнен предписаниями, содержащимися в Постановлении от 10 ноября 2017 года № 27-П по делу о проверке конституционности положений Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования законодательства о публичных мероприятиях».

Существенный вклад по приведению регионального законодательства в соответствие с правовыми позициями Конституционного Суда вносит Генеральная прокуратура, дважды в год представляя сведения о результатах надзорной работы в этом направлении, проделанной прокуратурами субъектов Российской Федерации.

Согласно информации Генеральной прокуратуры (письма от 28 августа 2017 года № 72/1-18-2017 и от 15 февраля 2018 года № 72/1-18-2017) органами прокуратуры на протяжении отчетного периода предприняты следующие меры по приведению положений регионального законодательства в соответствие с правовыми позициями, выраженными в ранее принятых постановлениях Конституционного Суда.

В связи с принятием Конституционным Судом Постановления от 13 апреля 2017 года № 11-П по делу «О проверке конституционности части 2 статьи 40, частей 10 и 11 статьи 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», пунктов 2 и 3 части 1 статьи 128 и части 10 статьи 239 Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации в связи с жалобой граждан И.Л.Трунова и М.В.Юревича», которым признаны не соответствующими Конституции отдельные нормы Федерального закона № 20-ФЗ «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», позволяющие в отдельных случаях Центральной избирательной комиссии Российской Федерации отказывать в заверении списка кандидатов, выдвинутых политической партией по одномандатным избирательным округам, если представленные для заверения этого списка документы содержат сведения о выдвижении в некоторых одномандатных избирательных округах более одного кандидата, прокуратурой Пензенской области в законодательный орган данного субъекта Российской Федерации предложено внести необходимые изменения в региональное избирательное законодательство.

Органами прокуратуры была также продолжена работа по приведению регионального законодательства в соответствие с правовой позицией, изложенной в Постановлении Конституционного Суда от 1 декабря 2015 года № 30-П по делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5<sup>1</sup> статьи 35, частей 2 и 3<sup>1</sup> статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 1<sup>1</sup> статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы. В частности, Прокуратурой Республики Северная Осетия – Алания разработан проект закона «О внесении изменений в Закон Республики Северная Осетия – Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия – Алания», которым предложено с учетом позиции Конституционного Суда актуализировать статью 35 названного Закона о статусе главы муниципального образования городского или сельского поселения. Принятием Закона Республики Северная Осетия – Алания от 9 января 2018 года № 2-РЗ

«О внесении изменений в Закон Республики Северная Осетия – Алания «О местном самоуправлении в Республике Северная Осетия – Алания» законотворческая инициатива прокурора реализована. Кроме того, Прокуратурой Чеченской Республики в законодательный орган данного субъекта Российской Федерации направлено информационное письмо о необходимости разработки законопроекта, предусматривающего внесение изменений в ряд республиканских законов в целях реализации положений, закрепленных в названном Постановлении Конституционного Суда.

В связи с правовой позицией, сформулированной Конституционным Судом в Постановлении от 18 мая 2011 года № 9-П по делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М.Савостьянова, прокурором Томской области принесен протест на отдельные положения Закона Томской области № 151-03 «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Томской области». Законом Томской области от 9 июня 2017 года № 61-03 в указанный законодательный акт внесены поправки, согласно которым главы сельских поселений, избираемые представительными органами муниципальных образований из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса, не смогут исполнять полномочия председателей советов поселений, поскольку не являются лицами, избранными на муниципальных выборах.

В Республике Бурятия в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда, изложенной в Постановлении от 27 июня 2017 года № 17-П по делу о проверке конституционности абзаца 1 пункта 1 статьи 17 Федерального закона «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» в связи с запросом мирового судьи судебного участка № 1 Выксунского судебного района Нижегородской области, по инициативе прокурора республики Правительством данного субъекта Российской Федерации принято Постановление от 13 ноября 2017 года № 535 «О внесении изменений в некоторые нормативные правовые акты Правительства Республики Бурятия», устранившее препятствия для законных представителей детей-инвалидов, обеспеченных транспортными средствами по медицинским показаниям, в получении страховых премий по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств.

С учетом принятия Конституционным Судом Постановления от 7 декабря 2017 года № 38-П по делу о проверке конституционности положений статьи 129, частей 1 и 3

статьи 133, частей 1, 2, 3, 4 и 11 статьи 1331 Трудового кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан В.С.Григорьевой, О.Л.Дейдей, Н.А.Капуриной и И.Я.Кураш, признавшего недопустимым включение в состав минимального размера оплаты труда (минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации) районных коэффициентов и процентных надбавок, начисляемых в связи с работой в местностях с особыми климатическими условиями, прокурором Забайкальского края губернатору и председателю Законодательного Собрания данного субъекта Российской Федерации направлены информационные письма о необходимости корректировки региональных законов № 964-ЗЗК «Об оплате труда работников государственных учреждений Забайкальского края» и № 785-ЗЗК «Об оплате труда некоторых категорий работников органов государственной власти и государственных органов Забайкальского края».

\*\*\*

Общеобязательность решений Конституционного Суда означает своевременность и правильность их исполнения и ***в правоприменительной деятельности***.

Это касается как применения законов в точном соответствии с их конституционным смыслом, выявленным Конституционным Судом, так и выполнения предписаний о пересмотре дела заявителя (если для этого нет других препятствий, обусловленных конкретными фактическими обстоятельствами), в случае, если таковые предписания включены в резолютивную часть решений Конституционного Суда. Подобные предписания могут присутствовать в решениях как о признании норм не соответствующими Конституции, так и о признании положений конституционными в выявленном конституционно-правовом смысле. Юридические последствия таких указаний о пересмотре правоприменительных решений равнозначны независимо от конкретной разновидности итогового решения.

Однако на протяжении многих лет прослеживалась тенденция количественного преобладания в итоговых решениях Конституционного Суда полной дисквалификации оспоренных нормативных положений, т.е. признания их несоответствия Конституции Российской Федерации, над выявлением конституционно-правового смысла. При этом отдельные постановления наряду с дисквалифицирующей резолюцией могли содержать и интерпретирующие указания.

Такое положение в немалой степени обуславливалось восприятием правоприменительными органами признания оспоренных норм соответствующими Конституции в выявленном конституционно-правовом смысле в качестве свидетельства того, что Конституционным Судом не был обнаружен дефект (нормотворческий либо

правоприменительный), обладающий конституционной значимостью и нуждающийся в исправлении, в том числе посредством пересмотра ранее вынесенных в отношении заявителей правоприменительных решений. В результате имели место случаи отказов в пересмотре дел заявителей, что мотивировалось отсутствием в процессуальном законодательстве соответствующих оснований для пересмотра.

В 2016 году в ФКЗ о КС были внесены изменения, устраняющие неопределенность в понимании судами юридических последствий решений, содержащих интерпретирующие резолюции. Согласно этим новеллам правоприменительные последствия решений о признании нормы соответствующей Конституции в выявленном конституционно-правовом смысле аналогичны тем, что предусмотрены для решений о признании нормы неконституционной. Применение соответствующих законоположений вопреки выявленному конституционно-правовому смыслу не допускается, а судебные органы обязаны пересмотреть дело заявителя, если нормативные положения были ранее применены в смысле, расходящемся со смыслом, выявленным Конституционным Судом.

В 2017 году Конституционный Суд принял **30** постановлений, в которых в резолютивной части содержится предписание о пересмотре дела заявителя.

Наряду с этим в отдельных случаях Конституционный Суд указывает на необходимость пересмотра дела заявителя в резолютивной части не итогового решения, а определения. Подобные ситуации носят исключительный характер, будучи, как правило, обусловлены тем обстоятельством, что по предмету обращения уже было вынесено постановление, тогда как само обращение поступило до момента вынесения указанного постановления, но уже после начала слушания Конституционным Судом соответствующего дела, что не позволило заявителю выступить непосредственным участником данного процесса. В этих случаях в решении, выносимом в процессуальной форме определения, констатируется, что на заявителя в полной мере распространяются юридические последствия принятого ранее постановления. За отчетный период Конституционным Судом было вынесено **2** определения с указанием на необходимость пересмотра принятых в отношении заявителя правоприменительных решений (определения от 9 ноября 2017 года № 2509-О и № 2510-О).

В плане исполнения решений Конституционного Суда в правоприменительной деятельности первоочередное значение имеет продуктивное взаимодействие с Верховным Судом Российской Федерации (далее – Верховный Суд).

Как и в предшествующие годы, из Верховного Суда в Секретариат в 2017 году поступала информация о результатах рассмотрения 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 9 июня 2017 года №УС1-111/17 и от 7 ноября 2017 года № УС1-230/17). При этом, как следует из предоставленной информации, большая часть из 23 соответствующих обращений была удовлетворена.

В 2017 году было продолжено обнародование Конституционным Судом ежеквартальных обзоров наиболее важных из принимаемых им решений, включая все итоговые решения, а также те определения, в которых получают дальнейшее развитие ранее высказанные правовые позиции. Эти обзоры размещаются на официальном портале Конституционного Суда, а также направляются в Верховный Суд.

Как уже отмечалось ранее, своевременной и адекватной реакции судов на решения Конституционного Суда способствовали внесенные ФКЗ о КС новеллы, которые, будучи нацелены на недопущение игнорирования выявленного конституционно-правового смысла соответствующих законоположений, создали условия для формирования непротиворечивой правоприменительной практики в части исполнения всех итоговых решений, в том числе содержащих только интерпретирующую резолюцию.

Вместе с тем в практике как судов общей юрисдикции, так и арбитражных судов встречались случаи ненадлежащего учета решений Конституционного Суда.

Так, Постановлением Конституционного Суда от 10 ноября 2016 года № 23-П была выявлена противоречивость применения оспоренных законоположений, связанная с отсутствием единообразного подхода к проблеме защиты прав собственников домовладений при отчуждении товариществом собственников жилья имущества общего пользования. При этом Конституционный Суд указал на то, что регистрация права собственности товарищества собственников жилья на объекты обслуживающей индивидуальные жилые дома инфраструктуры не должна препятствовать использованию собственниками таких домов, расположенных в границах управляемой товариществом территории. Однако последующее обращение заявителя по этому делу в суд общей юрисдикции было оставлено без удовлетворения со ссылкой на то обстоятельство, что выводы данного Постановления Конституционного Суда «по смыслу пункта 3 части 4 статьи 392 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации не могут быть признаны новыми обстоятельствами».

Ненадлежащим учетом со стороны судов решений Конституционного Суда было продиктовано принятие в 2017 году ряда определений Конституционного Суда, подчеркивающих необходимость пересмотра судебных решений по делам заявителей,

если они вынесены на основании оспоренных положений в истолковании, расходящемся с выявленным конституционно-правовым смыслом.

В частности, Конституционный Суд подчеркнул, что положение пункта 3 части 3 статьи 311 АПК Российской Федерации не препятствует арбитражным судам по заявлениям лиц, не принимавших участие в конституционном судопроизводстве, пересматривать по новым обстоятельствам судебные акты, вступившие в законную силу, но не исполненные или исполненные частично, основываясь на решениях Конституционного Суда, в которых выявлен конституционно-правовой смысл тех или иных нормативных положений (определения от 27 июня 2017 года № 1309-О и от 18 июля 2017 года № 1693-О).

Постановления, выявляющие конституционно-правовой смысл оспоренных нормативных положений, как правило, предполагают возможность их непосредственной реализации правоприменителями (вне зависимости от наличия в тексте таких постановлений обращенных к законодателю предписаний). С учетом поступательного возрастания этих постановлений в общем массиве итоговых решений, их ненадлежащее исполнение судами может осложнить конституционно-правовую защиту субъективных прав (даже тогда, когда в законодательство были внесены изменения, но эти новеллы еще не вступили в силу). В результате заинтересованные субъекты вынуждены вновь обращаться в Конституционный Суд с аналогичными жалобами.

В связи с этим Конституционный Суд в контексте конкретных обращений неоднократно разъяснял судам лежащие на них обязанности относительно надлежащего исполнения решений, выявляющих конституционно-правовой смысл законоположений.

Так, решение, которым подтверждается конституционность нормы именно в данном им истолковании и тем самым исключается любое иное, т.е. неконституционное, ее истолкование и применение, имеет в этой части такие же последствия, как и решение, которым норма признается не соответствующей Конституции Российской Федерации, что влечет утрату ею юридической силы, и такую же сферу действия во времени, в пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, а значит, такое же, как нормативные акты, общее значение, не присущее правоприменительным по своей природе актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Это решение не может быть пересмотрено другими органами или преодолено путем повторного принятия отвергнутого неконституционного акта либо посредством применения нормативного правового акта в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, а также обязывает всех правоприменителей, включая суды общей юрисдикции и

арбитражные суды, действовать в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда (Постановление от 26 апреля 2016 года № 13-П).

Юридическое последствие решения Конституционного Суда, в котором выявляется конституционно-правовой смысл нормы, – прекращение ее действия (и, соответственно, применения) в неконституционном истолковании, а значит, утрата ею силы на будущее время в любом ином – расходящемся с выявленным конституционно-правовым – смысле, допускавшемся в прежнем ее понимании. Это означает, что такая норма по общему правилу с момента вступления решения Конституционного Суда в силу не должна толковаться каким-либо иным образом и применяться в каком-либо ином смысле, а правоприменительные органы обязаны учитывать сформулированную в нем позицию Конституционного Суда относительно того, соответствует ли Конституции данная норма по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой (Определение от 4 июня 2013 года № 874-О).

Не могут применяться судами, иными органами и должностными лицами вопреки выявленному Конституционным Судом конституционно-правовому смыслу положения других нормативных правовых актов, основанные на том положении, конституционно-правовой смысл которого был выявлен, либо воспроизводящие его или являющиеся такими же, как то положение, конституционно-правовой смысл которого был выявлен. Выявление конституционно-правового смысла нормы по сути означает приведение в соответствие с Конституцией правового регулирования, предусмотренного 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. По своим правовым последствиям это сопоставимо с изменением правовой регламентации отношений, относящихся к предмету регулирования данной нормы, а следовательно, должно учитываться правоприменительными органами при рассмотрении после вступления в силу решения Конституционного Суда, содержащего конституционно-правовое истолкование правовой нормы, обращений граждан и их объединений, основанных на выраженных в данном решении правовых позициях (Постановление от 26 апреля 2016 года № 13-П).

Согласно статье 75 ФКЗ о КС в решении Конституционного Суда в зависимости от характера рассматриваемого вопроса может определяться порядок вступления решения в силу, а также порядок, сроки и особенности его исполнения (пункт 12). В случае, когда в решении Конституционного Суда порядок вступления в силу, сроки и особенности его

исполнения специально не оговорены, действует общий порядок, предусмотренный названным Федеральным конституционным законом.

Следовательно, юридическим последствием решения Конституционного Суда, которым нормативный правовой акт или отдельные его положения признаны не соответствующими Конституции либо в котором выявлен конституционно-правовой смысл нормативного правового акта или отдельных его положений, является утрата им силы либо прекращение действия в неконституционном истолковании с момента вступления в силу такого решения, т.е. на будущее время. Это означает, что с указанного момента такие акты или их отдельные положения не могут применяться и реализовываться каким-либо иным способом (Определение от 25 мая 2017 года № 1152-О).

В отношении вопроса о пересмотре судебных актов по конкретным делам действуют ранее сформулированные Конституционным Судом правовые позиции, согласно которым юридическим последствием решения Конституционного Суда о признании неконституционными акта или его отдельных положений либо акта или его отдельных положений с учетом смысла, который им придан сложившейся правоприменительной практикой, является утрата ими силы на будущее время. С момента вступления в силу решения Конституционного Суда такие акты не могут применяться и реализовываться каким-либо иным способом. При этом обратной силой постановление Конституционного Суда обладает в отношении решений, принятых по делам обратившихся граждан или объединений граждан (организаций), в связи с которыми было направлено обращение в Конституционный Суд, а также в отношении неисполненных решений, вынесенных до принятия этого постановления. Дела, которые послужили для заявителей поводом для обращения, во всяком случае подлежат пересмотру компетентными органами. Такой пересмотр осуществляется безотносительно к истечению пресекательных сроков обращения в эти органы и независимо от того, имеются или отсутствуют основания для пересмотра, предусмотренные иными, помимо ФКЗ о КС, актами.

Исполнение вступившего в законную силу постановления Конституционного Суда, которым закон или отдельные его положения признаны не соответствующими Конституции, не может осуществляться на основе сугубо формального подхода, – оно требует от компетентных государственных органов принятия всех зависящих от них законных мер, направленных на реальное устранение и недопущение повторения выявленных отступлений от конституционного правопорядка и на обеспечение восстановления нарушенных конституционных прав лиц, являвшихся участниками

конституционного судопроизводства. Тем самым при пересмотре ранее вынесенных правоприменительных решений, осуществляемом в связи с принятием решения Конституционного Суда, судам надлежит осуществлять оценку обстоятельств дела исходя из содержания нормы закона, которое сформировалось в результате признания ее неконституционной в той или иной части либо выявления ее конституционно-правового смысла соответствующим решением Конституционного Суда, что предполагает принятие судом решения в пользу заявителя, если для этого с учетом обстоятельств конкретного дела есть основания (Определение от 26 января 2017 года № 47-О).

Исходя из приведенных позиций Конституционный Суд указывал на необходимость пересмотра судебных решений по делам заявителей, если они вынесены на основании оспоренных положений в истолковании, расходящемся с выявленным конституционно-правовым смыслом. По вопросу относительно возможности пересмотра судебных постановлений – в связи с вынесением Конституционным Судом решения – по обращениям лиц, не являвшихся участниками конституционного судопроизводства, подчеркивалось, в частности, что на данную категорию лиц, по общему правилу, распространяется положение части третьей статьи 79 ФКЗ о КС, в соответствии с которым решения судов и иных органов, основанные на актах, признанных неконституционными, не подлежат исполнению и должны быть пересмотрены в установленных федеральным законом случаях, т.е. с использованием закрепленных другим законодательством материально-правовых оснований и процессуальных институтов. Пересмотру в установленных федеральным законом случаях подлежат как вступившие, но неисполненные или исполненные частично, так и не вступившие в законную силу правоприменительные решения (Определение от 28 марта 2017 года № 720-О). Процессуальные законоположения, регулирующие вопросы пересмотра судебных актов по новым обстоятельствам и в том числе предусматривающие возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений на основании решений Конституционного Суда Российской Федерации, в частности, положение пункта 3 части четвертой статьи 392 ГПК Российской Федерации, не могут рассматриваться как препятствующие пересмотру по вновь открывшимся или новым обстоятельствам вступивших в законную силу и неисполненных или исполненных частично правоприменительных решений, вынесенных до принятия Конституционным Судом решения, в котором выявлен конституционно-правовой смысл положенных в их основу норм (определения от 28 февраля 2017 года № 410-О и от 26 октября 2017 года № 2480-О).

Поддержание конституционной законности в нормотворческой и правоприменительной деятельности, а также гарантии доступности и действенности конституционного правосудия напрямую зависят от качества исполнения решений Конституционного Суда всеми управомоченными органами публичной власти. От их согласованных усилий зависит своевременное и полное устранение законотворческих и правоприменительных дефектов, выявляемых актами Конституционного Суда. Несмотря на имеющиеся затруднения, на которые обращено внимание в настоящем Информационно-аналитическом отчете, в целом в 2017 году была подтверждена общая положительная динамика в вопросе надлежащей реализации конституционно-судебных решений.