

**ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ
ОБ ИСПОЛНЕНИИ РЕШЕНИЙ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ПРИНЯТЫХ В ХОДЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА В 2016 ГОДУ**

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

В 2016 году Конституционный Суд Российской Федерации (далее - Конституционный Суд) отметил 25-летие своей деятельности. Конституционному Суду принадлежит ключевая роль в обеспечении верховенства и непосредственного действия Конституции Российской Федерации, защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина. Благодаря решениям Конституционного Суда российское законодательство и правоприменительная практика приводятся в соответствие с конституционными требованиями и ценностями, принципами и нормами международного права. При этом своевременное, качественное и надлежащее исполнение актов конституционного правосудия – важная и необходимая задача для всех государственных институтов и органов.

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

Деятельность Секретариата Конституционного Суда направлена в том числе на изучение и обобщение практики органов государственной власти, вовлеченных в процесс обеспечения исполнения его решений, выявление существующих проблем, поиск возможных способов их разрешения. Ежегодно Секретариат Конституционного Суда представляет информационно-аналитический отчет, призванный продемонстрировать основные аспекты проделанной работы в сфере

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

В 2016 году Конституционным Судом принято **28** постановлений (из них: **20** в порядке статьи 47¹ ФКЗ о КС), а также **2888** определений.

Конституционным Судом проверялись на соответствие Конституции Российской Федерации нормы Федерального конституционного закона «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов - Республики Крым и города федерального значения Севастополя»; Закона Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы, Федеральной службе войск национальной гвардии Российской Федерации, и их семей»; Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обязательного социального страхования»; Федерального закона «О внесении изменений в подразделы 4 и 5 раздела I части первой и статью 1153 части третьей Гражданского кодекса Российской Федерации»; Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях; Закона Российской Федерации «О Государственной границе 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»; Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации; Федерального закона «Об исполнительном производстве»; Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации (утв. Постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 23 декабря 1992 года № 4202-1); Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции и об ограничении потребления (распития) алкогольной продукции»; Жилищного кодекса Российской Федерации;

Налогового кодекса Российской Федерации; Положения о Пенсионном фонде Российской Федерации (России) (утв. Постановлением Верховного Совета РФ от 27.12.1991 № 2122-1); Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; Федерального закона «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»; Федерального закона «Об оценочной деятельности в Российской Федерации»; Закона Российской Федерации «О занятости населения в Российской Федерации»; Федерального закона «О материальной ответственности военнослужащих»; Федерального закона «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним»; Уголовно-исполнительного кодекса Российской Федерации; Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования»; Гражданского кодекса Российской Федерации; Закона Алтайского края «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края»; Положения о Федеральной налоговой службе (утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 сентября 2004 года № 506); постановления Правительства Российской Федерации «О взимании платы в счет возмещения вреда, причиняемого автомобильным дорогам общего пользования федерального значения транспортными средствами, имеющими разрешенную максимальную массу свыше 12 тонн».

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 2016 году было принято **21** постановление Конституционного Суда, предполагающее необходимость осуществления дополнительного правового регулирования в порядке статьи 80 ФКЗ о КС (20 постановлений - требующие изменения федерального регулирования, 1 - предполагает необходимость внесения изменений региональным законодателем).

К ним относятся: постановления от 14 января 2016 года № 1-П; от 19 января 2016 года № 2-П; от 15 февраля 2016 года № 3-П; от 16 февраля 2016 года № 4-П; от 17 февраля 2016 года № 5-П; от 25 февраля 2016 года № 6-П; от 10 марта 2016 года № 7-П; от 30 марта 2016 года № 9-П; от 12 апреля 2016 года № 10-П; от 13 апреля 2016 года № 11-П; от 31 мая 2016 года № 14-П; от 5 июля 2016 года № 15-П; от 19 июля 2016 года № 16-П; от 20 июля 2016 года № 17-П; от 11 октября 2016 года № 19-П; от 20 октября 2016 года № 20-П; от 25 октября 2016 года № 21-П (предполагает необходимость внесения изменений региональным законодателем); от 8 ноября 2016 года № 22-П; от 15 ноября 2016 года № 24-П; от 17 ноября 2016 года № 25-П; от 13 декабря 2016 года № 28-П.

Кроме того, в 2016 году принято **4** решения Конституционного Суда (3 постановления и 1 определение), содержащие предложения рекомендательного характера, адресованные федеральному законодателю. На эти решения требования о сроках, установленные статьей 80 ФКЗ о КС, не распространяются.

К ним относятся: постановления Конституционного Суда от 29 марта 2016 года № 8-П; от 19 апреля 2016 года № 12-П; от 29 ноября 2016 года № 26-П, а также Определение от 7 июля 2016 года № 1435-О-Р.

Прослеживаемая в течение последних лет тенденция дисквалификации оспоренных нормативных положений (признания не соответствующими Конституции Российской Федерации), проверявшихся на предмет соответствия Конституции Российской Федерации, сохранилась и в 2016 году.

Сравнительная таблица 2010–2016 гг.

Признание нормативных положений соответствующими (не соответствующими) Конституции РФ в постановлениях Конституционного Суда¹ (2010–2016)

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

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

2016	28	-	20	19	20

Названная тенденция была обусловлена в том числе тем обстоятельством, что акты Конституционного Суда о признании оспоренных норм соответствующими Конституции Российской Федерации в выявленном конституционно-правовом смысле нередко рассматривались судами (иными правоприменительными органами) как показатель отсутствия проблемы (правоприменительной или законодательной). В результате суды нередко отказывались пересматривать дела заявителей, мотивируя решение отсутствием в законодательстве такого обстоятельства для пересмотра дела, как решение Конституционного Суда о признании норм соответствующими Конституции Российской Федерации в выявленном конституционно-правовом смысле. В декабре 2016 году по инициативе Президента Российской Федерации в ФКЗ о КС были внесены изменения, устраняющие неопределенность в понимании судебными органами вопроса о юридической силе таких решений (подробнее см. п. 5 Отчета).

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. В 2016 году Конституционный Суд принял **17** постановлений, в которых в резолютивной части содержится предписание о пересмотре дела заявителя. Юридические 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.

В практике встречаются ситуации, когда Конституционный Суд указывает на необходимость пересмотра дела заявителя в резолютивной части не итогового решения, а определения. Подобные ситуации носят исключительный характер и, как правило, обусловлены тем, что по предмету обращения уже вынесено сохраняющее свою силу постановление, при этом обращение заявителя поступило до начала слушания дела о проверке конституционности оспоренных им законоположений. Это обстоятельство не позволило заявителю выступить в качестве непосредственного участника конституционного судопроизводства. В этих случаях Конституционный Суд констатирует в решении, что на заявителя в полной мере распространяются юридические последствия принятого им ранее постановления. За отчетный период Конституционным Судом было вынесено 1 определение с указанием на необходимость пересмотра принятых в отношении заявителя правоприменительных решений (Определение от 15 января 2016 года № 186-О).

II

Исполнение решений Конституционного Суда в нормотворческой сфере предполагает согласованную деятельность соответствующих органов государственной власти и должностных лиц, включенных в процесс правотворчества. При этом качественное надлежащее исполнение решений Конституционного Суда предполагает постоянную работу по мониторингу всех решений Конституционного Суда, а не только тех, в которых содержатся прямые указания, адресованные в адрес законодателя.

Установленный законодательством механизм обеспечения исполнения решений Конституционного Суда зарекомендовал себя в целом как эффективно функционирующий и способствующий своевременному устранению из российской правовой системы законодательных дефектов, выявленных в решениях Конституционного Суда, и приведению правового регулирования в соответствие с выраженными правовыми позициями.

Как и ранее, в 2016 году Секретариатом Конституционного Суда осуществлялась активная работа по анализу и контролю исполнения решений Конституционного Суда.

Секретариат Конституционного Суда традиционно осуществляет подготовку Перечня решений Конституционного Суда Российской Федерации, предполагающих изменение федерального регулирования, а также Перечня решений, содержащих предложения рекомендательного характера по изменению законодательного и иного нормативного регулирования.

Указанные Перечни дважды в год направляются 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).

В первом Перечне содержатся 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), позиции Аппарата Правительства Российской Федерации, Минюста России о состоянии их исполнения, а также - в случае разногласий в понимании состояния исполнения (исполненности) - Секретариата Конституционного Суда. Указанные решения предполагают исполнение в порядке и сроки, установленные статьей 80 ФКЗ о КС.

Второй Перечень включает решения Конституционного Суда, содержащие правовые позиции по оптимизации действующего регулирования, в том числе посредством устранения его неопределенности и несогласованности.

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.

В порядке взаимодействия государственные органы, включенные в механизм обеспечения исполнения решений Конституционного Суда, также направляют соответствующие сведения.

Осуществляется тесное конструктивное взаимодействие с Правительством Российской Федерации. По всем требующим исполнения в порядке статьи 80 ФКЗ о КС решениям Конституционного Суда Аппарат Правительства Российской Федерации обеспечивает неотложное первичное реагирование (от Заместителя Председателя Правительства Российской Федерации регулярно поступают сведения о поручениях соответствующим федеральным органам государственной власти по разработке законопроектов во исполнение решений Конституционного Суда).

Особая роль принадлежит Минюсту России, 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 России ежеквартально готовит материалы о ходе исполнения решений Конституционного Суда, требующих принятия соответствующих нормативных правовых актов. Эти сведения направляются, в том числе и в Конституционный Суд.

Всего в 2016 году было принято **19** федеральных законов, а также **1** подзаконный акт (постановление Правительства Российской Федерации) во исполнение решений Конституционного Суда. Этот показатель выше прошлогоднего (13 федеральных законов в 2015 году). В настоящее время по 10 решениям Конституционного Суда Правительством Российской Федерации даны поручения соответствующим федеральным органам государственной власти.

Таким образом, успешное исполнение решений Конституционного Суда в целом обеспечивается слаженной работой всех заинтересованных органов государственной власти, включенных в законотворческий процесс.

III

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

Исполнение решений Конституционного Суда в случае признания региональных актов неконституционными, и (или) если из решения следует необходимость осуществления соответствующего регулирования, предполагает не только задействование механизма, предусмотренного статьей 80 ФКЗ о КС (т.е. региональными органами, принявшими дисквалифицированную в порядке конституционного судопроизводства норму), но и необходимость действий органов государственной власти иных субъектов Российской Федерации по устранению норм, аналогичных признанным неконституционными (часть третья статьи 87 ФКЗ КС).

Кроме того, обязательному мониторингу подлежат все решения о проверке конституционности норм федерального законодательства по вопросам совместного ведения, поскольку такие решения Конституционного Суда также могут содержать правовые позиции, подлежащие обязательному учету и исполнению.

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

В 2016 году указанный перечень был дополнен Постановлением Конституционного Суда от 25 октября 2016 года № 21-П, в котором признаны не

соответствующими Конституции Российской Федерации часть 3 статьи 8 Закона Алтайского края «О регулировании отдельных лесных отношений на территории Алтайского края».

Значительный вклад по приведению регионального законодательства в соответствие с правовыми позициями Конституционного Суда вносит Генеральная прокуратура. Дважды в год из Генеральной Прокуратуры поступают сведения о результатах соответствующей 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 1 сентября 2016 года № 72/1-18-2016 и от 27 февраля 2017 года № 72/1-18-2017), органами прокуратуры предприняты надлежащие меры по приведению положений регионального законодательства в соответствие с правовыми позициями, выраженными в Постановлении от 1 декабря 2015 года № 30-П.

Так, органами прокуратуры Республики Дагестан, Карачаево-Черкесской Республики, Республики Карелия, Краснодарского и Пермского краев, Астраханской, Ленинградской, Московской, Мурманской, Нижегородской и Тюменской областей были приняты необходимые меры в целях приведения нормативного регулирования. В результате приняты следующие региональные акты: Закон Республики Дагестан от 27 мая 2016 года № 43 «О внесении изменений в Закон Республики Дагестан «О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Республике Дагестан»; Закон Карачаево-Черкесской Республики от 24 марта 2016 года № 7-РЗ «О внесении изменения в статью 7 Закона Карачаево-Черкесской Республики «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Карачаево-Черкесской Республики»; Закон Республики Карелия от 25 июля 2016 года № 2035-ЗРК «О внесении

изменений в статьи 1 и 2 Закона Республики Карелия «О порядке формирования представительных органов муниципальных районов и избрания глав муниципальных образований и о сроках полномочий органов местного самоуправления в Республике Карелия»; Закон Красноярского края от 26 мая 2016 года № 10-4634 «О внесении изменений в статью 2 Закона края «О некоторых вопросах организации органов местного самоуправления в Красноярском крае»; Закон Астраханской области от 28 апреля 2016 года № 19/2016-ОЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Астраханской области»; Областной закон Ленинградской области от 6 июня 2016 года № 38-ОЗ «О внесении изменений в областной закон «Об особенностях формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Ленинградской области»; Закон Московской области от 11 июня 2016 года № 60/2016-ОЗ «О сроке полномочий представительных органов муниципальных образований Московской области и порядке формирования представительных органов муниципальных районов Московской области, сроке полномочий и порядке избрания глав муниципальных образований Московской области»; Закон Мурманской области от 27 мая 2016 года № 2014-01-ЗМО «О внесении изменения в статью 2 Закона Мурманской области «Об отдельных вопросах формирования представительных органов муниципальных районов Мурманской области и избрания глав муниципальных образований Мурманской области»; Закон Нижегородской области от 30 ноября 2016 года № 158-З «О внесении изменений в статьи 3 и 4 Закона Нижегородской области «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Нижегородской области»; Закон Пермского края от 29 декабря 2016 года № 43-ПК «О внесении изменений в Закон Пермского края «О порядке формирования представительных органов муниципальных образований Пермского края и порядке избрания глав муниципальных образований Пермского края»; Закон Тюменской области от 7 июня 2016 года № 41 «О внесении изменений в некоторые законы Тюменской области».

Несмотря на положительную в целом динамику, не следует забывать и о проблемах, возникающих в сфере исполнения решений Конституционного Суда.

В настоящее время ², по сведениям Секретариата Конституционного Суда, федеральным законодателем не исполнено **35** постановлений Конституционного Суда, подлежащих исполнению в порядке статьи 80 ФКЗ о КС.

При этом **12** из неисполненных постановлений относится к 2016 году. Количество неисполненных постановлений составляет за 2015 год - **7**; 2014 год - **3**, 2013 год - **1**; 2012 год - **1**; 2011 год - **2**; 2010 год - **3**; 2008 год - **2**.

Кроме того, по **3** решениям Конституционного Суда имеются расхождения в позициях Секретариата Конституционного Суда и Минюста России относительно вопросов их 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 Секретариата Конституционного Суда, принятыми нормативными актами решения Конституционного Суда исполнены не в полной мере) ³, либо правоприменительными органами полностью учитываются позиции Конституционного Суда, сформулированные в принятом им решении (Постановление от 7 ноября 2012 года № 24-П).

Примечателен пример с неисполнением Постановления от 18 сентября 2014 года № 23-П. В данном решении Конституционный Суд признал положения части первой статьи 2 Федерального закона от 12 февраля 2001 года № 5-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой содержащиеся в ней положения – в истолковании, расходящемся с

² По состоянию на 6 апреля 2017 года.

³ Постановления от 18 сентября 2014 года № 23-П; от 19 ноября 2015 года № 29-П.

их конституционно-правовым смыслом, выявленным в сохраняющем свою силу Постановлении Конституционного Суда от 7 февраля 2012 года № 1-П, – служат основанием для отказа в назначении инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы из числа лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел, которые получают пенсию за выслугу лет, увеличенную на сумму минимального размера пенсии по инвалидности, но не обращались за установлением соответствующих выплат до вступления данного Федерального закона в силу, ежемесячной денежной компенсации в возмещение вреда, причиненного здоровью в связи с выполнением работ по ликвидации последствий катастрофы на Чернобыльской АЭС, в том же размере, в каком им были исчислены неполученные суммы возмещения вреда здоровью (исходя из денежного довольствия с учетом степени утраты профессиональной трудоспособности). В данном случае речь идет по сути об игнорировании одновременно нескольких решений Конституционного Суда, на что Суд обратил особое внимание, принимая решение по делу. В рамках исполнения указанного Постановления Правительство Российской Федерации изначально поручило МВД России, Минтруду России, Минфину России и Минюсту России разработку проекта соответствующего федерального закона (Поручение от 15 октября 2014 года № РД-П4-7726). Далее, по имеющимся сведениям, после длительных согласований с заинтересованными исполнительными органами Правительство Российской Федерации посчитало, что исполнение указанного Постановления может быть обеспечено посредством производства необходимых выплат соответствующей категории лиц, а также изданием ведомственного нормативного правового акта. Последним из имеющихся сведений о движении работы по данному Постановлению была информация о готовности рассмотрения заинтересованными структурами проекта ведомственного нормативного правового акта. С конца 2015 года данное Постановление Конституционного Суда не рассматривается Минюстом России как требующее исполнение федеральным законодателем (указанное решение отсутствует в приложениях к письму от 26 декабря 2016 года №13/150451-АК).

В прошлогодних отчетах упоминалось и о проблеме исполнения Постановления от 7 ноября 2012 года № 24-П, которое касается вопросов возмещения вреда здоровью инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы из числа военнослужащих. По имеющимся сведениям, Правительство Российской Федерации и Минюст России полагают, что исполнение данного решения может быть осуществлено посредством корректировки правоприменительной практики (практика военных комиссариатов при назначении ежемесячной денежной компенсации с учетом изложенных правовых позиций). Однако анализ судебной практики и обращений граждан свидетельствует об обратном - 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.).

В связи с этим следует учитывать, что установленный механизм исполнения решений Конституционного Суда предполагает принятие необходимого правового акта, аналогичного по форме тому, который содержал дисквалифицированные нормативные положения. Кроме того, если из решения Конституционного Суда следует необходимость осуществления правового регулирования, то надлежащим его исполнением не может быть признана корректировка правоприменительной практики, пусть и основанная на правовых позициях из соответствующего решения Конституционного Суда.

Как неоднократно отмечалось ранее, исполнение решений Конституционного Суда не может сводиться лишь к буквальному воспроизведению предписаний,

сформулированных в резолютивной части решений. Правовые позиции, сформулированные в мотивировочной части решений, также подлежат тщательному анализу федеральным законодателем, поскольку выступают в качестве ориентиров необходимого регулирования. Качественное исполнение решений Конституционного Суда предполагает комплексный всесторонний подход к оценке принятого решения, необходимость учета ранее выраженных правовых позиций, касающихся аналогичных либо смежных вопросов, прогнозирование вероятности новых обращений.

Между тем практика иногда свидетельствует об обратном.

В частности, в Постановлении от 19 ноября 2015 года № 29-П Конституционный Суд признал пункт 1 статьи 10 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» не соответствующим Конституции Российской Федерации в той мере, в какой оспоренные положения 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 препятствует восстановлению его пенсионных прав. При этом Конституционный Суд отметил, что федеральный законодатель должен внести необходимые законодательные изменения, направленные на создание правового механизма восстановления пенсионных прав реабилитированных лиц, т.е. гарантирующего им пенсионное обеспечение на тех условиях, которые применялись бы к ним в случае отсутствия незаконного или необоснованного уголовного преследования (пункт 4 мотивировочной части, пункт 2 резолютивной части).

Во исполнение указанного решения был принят Федеральный закон от 19 декабря 2016 года № 437-ФЗ «О внесении изменений в статью 17 Федерального закона «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации» и статьи 12 и 15 Федерального закона «О страховых пенсиях».

В рамках нового регулирования пенсионные права за период отстранения от работы реабилитированных лиц формируются в таком же объеме, как и за иные периоды, не сопряженные с нарушением прав застрахованных и необходимостью их восстановления в порядке возмещения причиненного государством вреда. При таком подходе не могут быть восстановлены в полном объеме пенсионные права граждан, утративших за период отстранения от работы заработок в размере, превышающем тот, который позволяет определить величину индивидуального пенсионного коэффициента, составляющую 1,8.

Действующим законодательством не предусмотрена процедура, которая бы позволяла устранять существующие в оценке исполнения решений Конституционного Суда разногласия. Минюст России не уполномочен самостоятельно инициировать процесс внесения поправок в уже принятые во исполнение актов Конституционного Суда законы.

В подобных ситуациях совершенствование нового нормативного правового регулирования, установленного во исполнение решения Конституционного Суда, но не в полной мере учитывающего его правовые позиции, возможно лишь в порядке фактически повторной проверки такого регулирования в порядке статьи 47.1 ФКЗ о КС на основании новых обращений, которые по сути сигнализируют о сохранении дефектности нормы. При этом другие субъекты законодательной инициативы не лишены возможности разработки соответствующего законопроекта в целях надлежащего исполнения решения Конституционного Суда.

Несмотря на отмеченные факты, проблемы исполнения решений Конституционного Суда Правительством Российской Федерации носят точеный характер. Основная проблема по-прежнему связана с затягиванием сроков установления нового законодательного регулирования в Государственной Думе. На состояние исполнения решений Конституционного Суда по-прежнему продолжает оказывать негативное влияние наличие так называемых «переходящих» законопроектов (внесенных в Государственную Думу прежнего созыва).

В настоящее время в Государственной Думе на различных стадиях законодательного процесса находится **23** законопроекта, разработанные во исполнение решений Конституционного Суда, что составляет более 2/3 от общего числа неисполненных решений Конституционного Суда (при этом по **16**-ти из них в течение достаточно длительного периода отсутствуют какие-либо сведения).

По сведениям Секретариата Конституционного Суда, перечень решений Конституционного Суда, содержащих предложения рекомендательного характера по изменению законодательного и иного нормативного регулирования, в настоящее время включает **52** позиции (**28** постановления и **24** 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 Российской Федерации.

Отсутствие законодательно закрепленных общих сроков принятия федеральных законов во исполнение решений Конституционного Суда являются основной причиной, по которой отдельные решения Конституционного Суда длительное время не исполняются. При этом 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.

V

Общеобязательность решений Конституционного Суда означает их своевременное и правильное исполнение и в сфере правоприменительной деятельности.

В целях обеспечения принципа законности, единства и непротиворечивости правоприменительной практики Конституционный Суд поддерживает

конструктивный диалог с Верховным Судом Российской Федерации (далее – Верховный Суд).

В 2016 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.

Традиционно в Конституционный Суд поступает информация о результатах пересмотра судебных актов по новым обстоятельствам ввиду признания Конституционным Судом не соответствующим Конституции Российской Федерации закона, примененного в конкретном деле, либо выявлением иного конституционно-правового смысла законоположения, применённого в конкретном деле, а также копии судебных актов.

В 2016 году такая информация дважды поступала из Верховного Суда (на основе решений Конституционного Суда, принятых в первом полугодии (письмо от 22 июля 2016 года № УС1-172/16 и во втором полугодии 2015 года (письмо от 26 декабря 2016 года № УС1—294/16).

Кроме того, за отчетный период 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 1 июля 2015 года №19-П; от 12 октября 2015 года №25-П; от 19 ноября 2015 года № 29-П; от 8 декабря 2015 года № 31-П; от 25 июня 2016 года № 16-П.

Как было отмечено ранее, в декабре 2016 году в ФКЗ о КС были внесены изменения, устраняющие неопределенность в понимании судебными органами юридической силы Постановлений Конституционного Суда, из которых следует признание нормативных положений не противоречащими Конституции Российской Федерации в выявленном конституционно-правовом смысле.

Ранее в практике Конституционного Суда нередко встречались случаи, когда суды отказывались пересматривать судебные решения, поскольку Конституционным Судом было вынесено решение, из которого следует признание норм соответствующими Конституции в выявленном конституционно-правовом смысле. Это в свою очередь иногда приводило к отказу со стороны судебных органов в пересмотре дел заявителей, даже если на необходимость этого прямо указывалось в решении. При этом, отказывая в пересмотре, суды ссылались на отсутствие в отраслевом процессуальном законодательстве такого основания для пересмотра дела по новым (вновь открывшимся) обстоятельствам как решение о признании норм соответствующими Конституции Российской Федерации в выявленном Конституционным Судом конституционно-правовом смысле.

Надо отметить, что признание нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации - мера, носящая особый, исключительный характер, когда Конституционный Суд по сути констатирует наличие такого законодательного (правоприменительного) дефекта, который не может быть устранен иным способом, кроме как исключения (устранения) нормы из правовой системы. При этом очевидно, что признание нормы неконституционной неизбежно порождает правовые пробелы, которые приводят к нарушению стабильности законодательства.

Кроме того, из признания нормативных положений неконституционными следует необходимость оперативного реагирования со стороны федерального законодателя по внесению надлежащих законодательных изменений для восполнения образовавшегося в результате решения Конституционного Суда пробела. В целях устранения правовой неопределенности Конституционный Суд в отдельных случаях формулирует позиции, устанавливающие ориентиры, которыми надлежит руководствоваться правоприменителю впредь до внесения соответствующих законодательных изменений.

Однако в целом именно конституционно-правовое истолкование нормативных положений остается оптимальной моделью разрешения конституционно-правового спора, когда Конституционный Суд указывает на изъяны правоприменительной

практики и устраняет их посредством выявления конституционно-правового смысла. В такой ситуации Конституционный Суд воздерживается от полной дисквалификации правовой нормы, при необходимости формулируя соответствующие предписания в адрес законодателя о путях дальнейшего совершенствования действующего регулирования, приведения его в соответствие с конституционными требованиями и правовыми позициями. Такая конструкция позволяет Конституционному Суду максимально использовать весь потенциал установленных Конституцией Российской Федерацией возможностей.

Впредь согласно внесенным в ФКЗ о КС изменениям юридические последствия решений о признании норм соответствующими Конституции Российской Федерации в выявленном конституционно-правовом смысле аналогичны тем, что предусмотрены для решений о признании норм неконституционными: применение оспоренных положений вопреки выявленному конституционно-правовому смыслу не допускается, а судебные органы обязаны пересмотреть дело заявителя, если нормативные положения были применены в смысле, расходящемся со смыслом, выявленным Конституционным Судом.

Направленные Верховным Судом в 2016 году в Конституционный Суд судебные решения были приняты в период, предшествовавший внесенным изменениям. Однако большинство из направленных судебных решений свидетельствует о своевременном и правильном реагировании на вынесенные решения Конституционного Суда.

Например, судебные решения в отношении гражданина С.П.Лярского (заявитель по делу, по результатам рассмотрения которого было принято Постановление от 25 июня 2016 года № 16-П). В указанном Постановлении Конституционный Суд признал оспоренные положения Налогового кодекса Российской Федерации не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку они не предполагают отказ гражданам Республики Беларусь при обложении налогом на доходы физических лиц вознаграждения за работу по найму, полученного ими в период нахождения на территории Российской Федерации, в

применении правил налогообложения, установленных для налоговых резидентов Российской Федерации, в соответствии с условиями, предусмотренными международным договором, несмотря на отсутствие у них по итогам налогового периода статуса налогового резидента Российской Федерации).

Эти данные являются безусловным свидетельством схожести позиций судов относительно юридической силы актов конституционного правосудия.

Вместе с тем, встречались и случаи игнорирования решений Конституционного Суда судебными органами.

В частности, это касается Постановления Конституционного Суда от 27 октября 2015 года № 28-П.

В указанном решении Конституционный Суд признал не противоречащим Конституции Российской Федерации пункт 1 статьи 836 Гражданского кодекса Российской Федерации в части, позволяющей подтверждать соблюдение письменной формы договора «иным выданным банком вкладчику документом, отвечающим требованиям, предусмотренным для таких документов законом, установленным в соответствии с ним банковскими правилами и применяемыми в банковской практике обычаями делового оборота, поскольку требования к форме договора банковского вклада не препятствуют суду на основании анализа фактических обстоятельств конкретного дела признать требования к форме договора банковского вклада соблюденными, а договор - заключенным, если будет установлено, что прием от гражданина денежных средств для внесения во вклад подтверждается документами, которые были выданы ему банком (лицом, которое, исходя из обстановки заключения договора, воспринималось гражданином как действующее от имени банка) и в тексте которых отражен факт внесения соответствующих денежных средств, и что поведение гражданина являлось разумным и добросовестным.

Отдельно отмечено на необходимость пересмотра в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий, судебных решений по делам заявителей,

вынесенных на основании оспоренных положений в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в настоящем Постановлении.

Гражданка С.И.Каминская (одна из заявителей по делу) обратилась за пересмотром вынесенного судебного решения по новым обстоятельствам, в качестве которого указала вынесенное Постановление от 27 октября 2015 года № 28-П.

Отказывая в удовлетворении заявления, Геленджикский городской суд Краснодарского края среди прочего отметил, что постановления Конституционного Суда о признании нормоположений не противоречащими Конституции Российской Федерации в выявленном конституционно-правовом смысле не являются основанием для пересмотра дела.

Кроме того, среди мотивов отказа в удовлетворении требований заявителя указывается также то обстоятельство, что «в вынесенном Постановлении Конституционного Суда не содержится непосредственного указания, что решение Геленджикского городского суда Краснодарского края подлежит пересмотру по новым обстоятельствам» (Определение Геленджикского городского суда Краснодарского края от 9 декабря 2015 года № 2-1787/13).

Судебная коллегия по гражданским делам Краснодарского краевого суда согласилась с указанным Определением, подтвердив «отсутствие оснований пересмотра состоявшегося судебного решения» (Апелляционное Определение от 7 апреля 2016 года № 33-6310/2016).

Аналогичные судебные решения были приняты в отношении других заявителей – граждан Степанюгиной И.П.; Билера И.С.; Гурьянова П.А. и Гурьяновой Н.А.

В другом решении - Постановлении от 20 октября 2015 года № 27-П Конституционный Суд признал оспоренные положения части третьей статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку они предполагают, что сторонам будет обеспечена возможность - посредством

процессуальных механизмов (процедур) письменного производства без проведения слушания с участием сторон - изложить свои доводы и возражения по рассматриваемому вопросу и направить суду письменные доказательства. Если для проверки законности и обоснованности определения суда первой инстанции, на которое подана частная жалоба, суду апелляционной инстанции необходимо исследовать и оценить не только доказательства, положенные в основу данного определения, но и представленные стороной новые доказательства, которые не были ею представлены в суд первой инстанции по уважительной причине, суд апелляционной инстанции обязан назначить судебное заседание с проведением слушания и известить лиц, участвующих в деле, о времени и месте судебного заседания.

Конституционный Суд отметил необходимость пересмотра судебных решений по делам заявителей, если они вынесены на основании оспоренных положений в истолковании, расходящемся с выявленным конституционно-правовым смыслом.

Заявитель В.А.Мартынов обратился в суд с заявлением о пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам состоявшегося судебного решения, в обоснование сославшись на принятое Конституционным Судом Постановление от 20 октября 2015 года № 27-П. Суды под различными предлогами отказали заявителю в пересмотре состоявшегося решения (определение Калужского областного суда от 11 ноября 2015 года; Апелляционное определение судебной коллегии по гражданским делам Новосибирского областного суда от 26 ноября 2015 года).

Полагаем, что внесенные в ФКЗ о КС изменения впредь не позволят игнорировать решения Конституционного Суда о признании спорных нормативных положений соответствующими Конституции Российской Федерации в выявленном конституционно-правовом смысле, будут способствовать формированию единой непротиворечивой правоприменительной практики. Между тем изменения в отраслевое процессуальное законодательство (в части дополнения перечня соответствующих оснований для пересмотра дела) пока не внесены.

В качестве другого примера проблем с исполнением можно привести Постановление Конституционного Суда от 25 февраля 2016 года № 6-П, в котором были признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации положения пункта 1 части третьей статьи 31 УПК Российской Федерации в той мере, в какой ими исключается возможность рассмотрения судом в составе судьи верховного суда республики, краевого, областного или другого равного им по уровню суда и коллегии из двенадцати присяжных заседателей уголовного дела по обвинению женщины в совершении преступления, предусмотренного частью второй статьи 105 УК Российской Федерации, притом что уголовное дело по обвинению мужчины в совершении такого преступления при тех же условиях может быть рассмотрено судом в данном составе.

В данном решении Конституционный Суд установил несогласованность правового регулирования, выраженную в установлении дифференцированного подхода в обеспечении права на рассмотрение уголовных дел судом с участием присяжных заседателей, приводящую к необоснованному различию в зависимости от гендерного фактора и нарушению конституционных гарантий права на судебную защиту.

При этом Конституционный Суд отдельно отметил, что правовое регулирование требует внесения таких изменений, которые обеспечили бы женщинам реализацию права на рассмотрение их уголовных дел судом с участием присяжных заседателей, как это право определено Конституцией Российской Федерации, на основе принципов юридического равенства и равноправия и без какой бы то ни было дискриминации.

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» направлен, в том числе на решение тех законодательных проблем, которые были установлены в указанном Постановлении. Однако указанный Закон вступает в силу с 1 июня 2017 года (отдельные положения - с 1 июня 2018 года). В связи с этим на практике

складывается ситуация, при которой судебные органы по-прежнему отказывают заявителям-женщинам в рассмотрении уголовных дел судом с участием присяжных заседателей, причем аналогичные дела по обвинению мужчин рассматриваются судом в указанном составе со ссылкой на то, что Постановлением Конституционного Суда дисквалифицированы нормативные положения, касающиеся обвинения в совершении преступлений, предусмотренных частью второй статьи 105 УК Российской Федерации. При этом законодательные новеллы, предусматривающие возможность расширенного применения института присяжных заседателей, пока не вступили в юридическую силу. В результате граждане вновь вынуждены обращаться в Конституционный Суд с аналогичными жалобами.

Отмеченные проблемы являются свидетельством необходимости продолжения и усиления взаимодействия Конституционного Суда с судебными органами по вопросам поддержания принципа законности, формирования единой непротиворечивой правоприменительной практики.

Изложенное позволяет сделать общий вывод о наличии общей положительной динамики в сфере реализации актов конституционного правосудия. Совместная согласованная работа заинтересованных органов государственной власти позволяет обеспечивать качественную надлежащую и своевременную работу по устранению законотворческих и правоприменительных дефектов, выявляемых в решениях Конституционного Суда.