

**ИНФОРМАЦИОННО-АНАЛИТИЧЕСКИЙ ОТЧЕТ
ОБ ИСПОЛНЕНИИ РЕШЕНИЙ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ПРИНЯТЫХ В ХОДЕ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ
КОНСТИТУЦИОННОГО СУДОПРОИЗВОДСТВА, В 2018 ГОДУ**

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

Надлежащее исполнение решений Конституционного Суда Российской Федерации (далее – Конституционный Суд), принятых в ходе осуществления конституционного правосудия, в установленные сроки – особо ответственная задача, стоящая перед всеми органами публичной власти.

В целях обеспечения надлежащего исполнения решений Конституционного Суда Секретариат Конституционного Суда (далее также – Секретариат) осуществляет постоянное взаимодействие с государственными органами и должностными лицами, ответственными за организацию процесса исполнения и непосредственное исполнение решений Конституционного Суда.

Основной формой непосредственного участия Секретариата в обеспечении исполнения решений Конституционного Суда выступает систематический анализ решений Конституционного Суда на предмет необходимости дополнительного нормативного регулирования. В соответствующем заключении Секретариата определяются возможный конкретизированный формат исполнения в нормотворческой сфере, возможность реализации решений правоприменительными органами до внесения необходимых законодательных изменений, а также основание конституционно-судебного контроля, включая выявленный законодательный или правоприменительный дефект.

Особого внимания требует исполнение решений, установивших несоответствие между оспоренным законоположением и Конституцией Российской Федерации. Поскольку дисквалификация, т.е. признание нормы неконституционной, влечет за собой нежелательно отражающийся на целостности нормативного регулирования пробел, постольку данная мера применяется Конституционным Судом лишь тогда, когда вскрытый дефект может быть устранен лишь путем утраты юридической силы тем законоположением, которое его содержит. При этом дисквалификация ввиду

создающегося пробела в регулировании предполагает его скорейшее восполнение, безотлагательное внесение требуемых законодательных изменений.

Исполнение решений, предполагающих введение дополнительного нормативного регулирования, осуществляется через принятие правовых актов, по своей форме аналогичных включавшим в себя дисквалифицированные нормы. Поэтому надлежащим исполнением таких решений не может быть одно лишь видоизменение правоприменительной практики.

В особо важных случаях при вынесении дисквалифицирующих решений Конституционный Суд устанавливает – в целях поддержания конституционного принципа правовой определенности – временный порядок регулирования, которому обязан следовать правоприменитель вплоть до обновления законодательства.

Названные свойства дисквалификации нормативных положений обуславливают ограниченное применение этого метода конституционного нормоконтроля в сравнении с конституционно-правовым истолкованием рассматриваемых нормативных положений. Устраняя в первую очередь изъяны правоприменительной практики, решения, выявляющие конституционно-правовой смысл законоположений, также могут включать обращенные к законодателю рекомендации относительно улучшения нормативного регулирования.

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

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

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, в нем также отражаются позиции Аппарата федерального Правительства и Минюста по поводу состояния их исполнения, а в случае несовпадения оценок по поводу состояния исполнения (исполненности) – также позиции, занимаемой по данному вопросу Секретариатом.

Третий Перечень включает решения Конституционного Суда, содержащие правовые позиции по желательному совершенствованию действующего регулирования, в том числе посредством устранения его неопределенности и несогласованности. На данные решения не распространяются требования о порядке и сроках исполнения, предусмотренные статьей 80 ФКЗ о КС. Тем не менее учет подобных рекомендаций, являющихся ориентирами для нормотворческой деятельности, позволяет преодолеть замеченные недостатки законодательства и избежать появления таковых в дальнейшем.

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

В 2018 году Конституционным Судом принято **47** постановлений (из них **37** в порядке статьи 47¹ ФКЗ о КС), **1** определение о прекращении производства по делу, а также **3489** определений.

Конституционным Судом проверялись на соответствие Конституции Российской Федерации (далее – Конституции) нормы Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, Бюджетного кодекса Российской Федерации, Воздушного кодекса Российской Федерации, Гражданского кодекса Российской Федерации, Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Жилищного кодекса Российской Федерации, Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации, Налогового кодекса Российской Федерации, Семейного кодекса Российской Федерации, Трудового кодекса Российской Федерации, Уголовного кодекса Российской Федерации, Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС», 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», Федерального закона от 26 апреля 2004 года № 31-ФЗ «О внесении изменений в статью 5 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального закона «О гарантиях пенсионного обеспечения для отдельных категорий граждан», Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федерального закона «О страховых взносах в Пенсионный фонд Российской Федерации, Фонд социального страхования Российской Федерации, Федеральный фонд обязательного медицинского страхования», Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в части первую и вторую Налогового кодекса Российской Федерации в связи с передачей налоговым органам полномочий по администрированию страховых взносов на обязательное пенсионное, социальное и медицинское страхование», Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности», Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации по вопросам совершенствования оснований и порядка освобождения от уголовной ответственности», Федерального закона «О статусе военнослужащих», Федерального закона «Об

обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации», Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе», Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам военной службы в органах военной прокуратуры и военных следственных органах Следственного комитета Российской Федерации», Федерального закона «Об обязательном государственном страховании жизни и здоровья военнослужащих, граждан, призванных на военные сборы, лиц рядового и начальствующего состава органов внутренних дел Российской Федерации, Государственной противопожарной службы, сотрудников учреждений и органов уголовно-исполнительной системы, сотрудников войск национальной гвардии Российской Федерации», Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации», Закона Республики Ингушетия «Об утверждении Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой» и Соглашения об установлении границы между Республикой Ингушетия и Чеченской Республикой, Закона Ставропольского края «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Ставропольского края», Правил предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов, Правил предоставления субсидий из федерального бюджета организациям на возмещение недополученных ими доходов от предоставления услуг по аэропортовому и наземному обеспечению полетов воздушных судов пользователей воздушного пространства, освобожденных в соответствии с законодательством Российской Федерации от платы за эти услуги.

17 постановлений Конституционного Суда, принятых в 2018 году, предполагают необходимость изменения федерального регулирования (постановления от 19 февраля 2018 года № 9-П; от 16 марта 2018 года № 11-П; от 30 марта 2018 года № 14-П; от 17 апреля 2018 года № 15-П; от 19 апреля 2018 года № 16-П; от 25 апреля 2018 года № 17-П; от 22 мая 2018 года № 19-П; от 31 мая 2018 года № 22-П; от 18 июня 2018 года № 24-П; от 20 июня 2018 года № 25-П; от 10 июля 2018 года № 30-П; от 16 июля 2018 года № 32-П;

от 20 июля 2018 года № 34-П; от 23 июля 2018 года № 35-П; от 15 ноября 2018 года № 42-П; от 19 декабря 2018 года № 45-П; от 20 декабря 2018 года № 46-П).

Это постановления о признании нормативных положений не соответствующими Конституции, в том числе содержащие предписания в адрес нормотворческого органа, а также постановления, признающие нормативные положения соответствующими Конституции в выявленном Конституционным Судом смысле и содержащие предписания в адрес федерального законодателя. Указанные решения подлежат исполнению в порядке статьи 80 ФКЗ о КС.

1 постановление Конституционного Суда, принятое в 2018 году, предполагает изменение регионального регулирования (Постановление от 27 марта 2018 года № 13-П).

13 постановлений и 3 определения Конституционного Суда, принятые в 2018 году, содержат предложения рекомендательного характера в адрес нормотворческого органа. К ним относятся постановления от 22 января 2018 года № 4-П; от 6 февраля 2018 года № 6-П; от 13 февраля 2018 года № 8-П; от 22 марта 2018 года № 12-П; от 24 мая 2018 года № 20-П; от 29 мая 2018 года № 21-П; от 14 июня 2018 года № 23-П; от 28 июня 2018 года № 26-П; от 3 июля 2018 года № 28-П; от 6 июля 2018 года № 29-П; от 18 июля 2018 года № 33-П; от 9 ноября 2018 года № 39-П; от 16 ноября 2018 года № 43-П, а также определения: от 16 января 2018 года № 10-О, от 13 марта 2018 года № 592-О и от 8 ноября 2018 года № 2725-О.

**Признание нормативных положений
соответствующими (не соответствующими) Конституции РФ
в постановлениях Конституционного Суда*
(2010–2018)**

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
2016	28	-	20	19	20
2017	40	-	29	14	12
2018	47	1	29	19	17

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

Надлежащее исполнение решений Конституционного Суда, требующих изменения нормативного регулирования, может быть обеспечено только согласованными действиями всех уполномоченных органов публичной власти при условии детального изучения ситуации с исполнением всех решений, включая содержащиеся рекомендации федеральному или региональному законодателям.

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

Всего во исполнение решений Конституционного Суда за 2018 год федеральным законодателем принято **16** федеральных законов: Федеральный закон от 5 февраля 2018 года

№ 1-ФЗ «О внесении изменений в статью 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 42 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» (*Постановление от 13 апреля*

2017 года № 11-П); Федеральный закон от 5 февраля 2018 года № 11-ФЗ «О внесении изменений в Постановление Верховного Совета Российской Федерации «Об утверждении Положения о службе в органах внутренних дел Российской Федерации и текста Присяги сотрудника органов внутренних дел Российской Федерации» (Постановление от 18 апреля 2017 года № 12-П); Федеральный закон от 7 марта 2018 года № 39-ФЗ «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона «Об оружии» (Постановление от 16 апреля 2015 года № 8-П); Федеральный закон от 27 июня 2018 года № 163-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (Постановление от 19 июля 2017 года № 22-П); Федеральный закон от 3 июля 2018 года № 191-ФЗ «О внесении изменения в статью 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации» (Постановление от 28 мая 2010 года № 12-П); Федеральный закон от 29 июля 2018 года № 225-ФЗ «О внесении изменения в статью 1080 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации» (Постановление от 7 апреля 2015 года № 7-П); Федеральный закон от 29 июля 2018 года № 258-ФЗ «О внесении изменения в статью 15¹ Федерального закона «О статусе военнослужащих» (Постановление от 16 ноября 2017 года № 29-П); Федеральный закон от 3 августа 2018 года № 329-ФЗ «О внесении изменений в статью 40 Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» (Постановление от 5 июля 2017 года № 18-П); Федеральный конституционный закон от 30 октября 2018 года № 2-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» (Постановление от 31 января 2008 года № 2-П); Федеральный закон от 30 октября 2018 года № 376-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» (Постановление от 20 июля 2016 года № 17-П); Федеральный закон от 30 октября 2018 года № 385-ФЗ «О внесении изменений в статью 33 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» (Постановление от 22 ноября 2017 года № 31-П); Федеральный закон от 12 ноября 2018 года № 409-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части выплаты пенсии по случаю потери кормильца» (Постановление от 5 декабря 2017 года № 36-П); Федеральный закон от 12 ноября 2018 года № 411-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации» (Постановление от 14 ноября 2017 года № 28-П); Федеральный закон от 27 декабря 2018 года № 513-ФЗ «О внесении изменений в статьи 31.8 и 32.2 Кодекса Российской Федерации об административных

правонарушениях» (*Постановление от 4 декабря 2017 года № 35-П*); Федеральный закон от 27 декабря 2018 года № 535-ФЗ «О внесении изменений в статью 14 Закона Российской Федерации «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» (*Постановление от 16 марта 2018 года № 11-П*); Федеральный закон от 27 декабря 2018 года № 546-ФЗ «О внесении изменений в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации» (*Постановление от 6 февраля 2018 года № 6-П*).

Включенные в механизм исполнения решений Конституционного Суда органы публичной власти предпринимают необходимые меры, информируя с соблюдением установленной периодичности Конституционный Суд о ходе исполнения его решений.

В частности, Правительством РФ обеспечивается первичное реагирование по каждому решению Конституционного Суда о признании норм неконституционными, в том числе не содержащих прямые указания федеральному законодателю о дополнительном регулировании. От Заместителя Председателя Правительства в Конституционный Суд регулярно поступают сведения о поручениях, данных профильным федеральным органам исполнительной власти по разработке необходимых законопроектов. Помимо того, Правительством даются поручения об изучении вопроса о необходимости внесения изменений в федеральное законодательство в связи с решениями Конституционного Суда, в которых выявляется конституционно-правовой смысл нормы и даются разъяснения правоприменительным органам.

Конституционный Суд продолжает конструктивное сотрудничество с Министерством юстиции Российской Федерации, на которое возложен мониторинг исполнения решений Конституционного Суда и координация соответствующих действий федеральных органов исполнительной власти. Это ведомство ведет и с 1 октября 2018 года размещает на своем официальном сайте Перечень решений Конституционного Суда, во исполнение которых приняты нормативные правовые акты, а также Перечень решений Конституционного Суда, требующих принятия нормативных правовых актов.

С требуемой регулярностью в Конституционный Суд поступают материалы из Государственной Думы и Генеральной прокуратуры Российской Федерации.

Исполнение решений Конституционного Суда, принятых относительно недавно, характеризуется достаточной оперативностью. Так, в настоящее время¹ почти все решения, принятые в 2017 году и требующие исполнения в порядке статьи 80 ФКЗ о КС, уже исполнены (осталось 4 решения, законопроекты во исполнение которых в настоящий момент находятся на рассмотрении Государственной Думы). Из решений, принятых в

¹ Здесь и далее по тексту по состоянию на 29 мая 2019 года.

2018 году, исполнено **10** решений (постановления от 6 февраля 2018 года № 6-П, от 8 февраля 2018 года № 7-П, от 19 февраля 2018 года № 9-П, от 17 апреля 2018 года № 15-П, от 19 апреля 2018 года № 16-П, от 25 апреля 2018 года № 17-П, от 22 мая 2018 года № 19-П, от 20 июня 2018 года № 25-П, от 16 июля 2018 года № 32-П, от 20 декабря 2018 года № 46-П), во исполнение еще 6 решений уже внесены 6 законопроектов, находящихся на различных стадиях законодательного процесса.

Более сложной представляется ситуация с решениями Конституционного Суда, принятыми в предшествующие годы. Законопроекты, внесенные в целях их исполнения, длительное время находятся в Государственной Думе, порой без какого-либо движения. В частности, в настоящее время в Государственной Думе находятся 7 таких законопроектов.

Как уже отмечалось в предыдущих Информационно-аналитических отчетах, одной из причин является допускаемая Регламентом Государственной Думы возможность депутатам нового созыва произвольно отказываться от рассмотрения либо менять очередность рассмотрения законопроектов во исполнение решений Конституционного Суда, внесенных в Государственную Думу прежних созывов (так называемые «переходящие» законопроекты). При этом все другие субъекты нормотворчества (Президент РФ, Правительство РФ, региональные законодательные и исполнительные органы государственной власти) безусловно связаны соответствующими сроками реализации исходящих от Конституционного Суда предписаний.

Тем самым главной причиной длительного неисполнения отдельных решений выступает отсутствие законодательно закрепленных общих сроков принятия федеральных законов во исполнение решений Конституционного Суда, осложняемое нередким отклонением Государственной Думой законопроектов, разработанных во исполнение решений Конституционного Суда. В частности, в июле 2018 года было отклонено 4 подобных законопроекта. На данный момент Правительством даны поручения о подготовке новых законопроектов только относительно двух решений Конституционного Суда, во исполнение которых были внесены отклоненные законопроекты. Таким образом, на неопределенный срок оказывается отложенным исполнение постановлений от 14 июля 2011 года № 16-П и от 14 февраля 2013 года № 4-П.

Помимо того, продолжает сохраняться проблема исполнения Постановления от 8 июня 2010 года № 13-П, отмеченная еще в Информационно-аналитическом отчете за 2017 год. 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 названном Постановлении были сформулированы примерные конституционные ориентиры для поиска законодателем при совершенствовании регулирования указанных отношений баланса прав и законных интересов родителей – собственников жилых помещений и их детей.

После многолетних ведомственных согласований законопроект был внесен в Государственную Думу, где лишь в октябре 2016 года был назначен ответственный комитет на стадии рассмотрения в первом чтении. В декабре 2017 года законопроект № 260515-6 «О внесении изменения в статью 292 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации» (об определении порядка отчуждения жилого помещения в случаях проживания в нем несовершеннолетних либо находящихся под опекой или попечительством членов семьи собственника жилого помещения) был отклонен Государственной Думой.

В связи с этим Правительство РФ поручило Минобрнауки России разработать соответствующий законопроект в срок до 30 апреля 2018 года. 29 мая 2018 года проекты федеральных законов возвращены на доработку в Минпросвещения России. 28 сентября 2018 года проекты федеральных законов «О внесении изменения в статью 292 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации в части защиты прав и интересов несовершеннолетних» и «О внесении изменения в статью 77 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)» повторно внесены в Правительство РФ. В экспертном заключении, принятом на заседании 29 ноября 2018 года № 182-5/2018, Совет при Президенте РФ по кодификации и совершенствованию гражданского законодательства указал, напротив, что названные проекты не могут быть поддержаны, «поскольку изменяемые Проектами нормы не нуждаются в изменении». В соответствии с поручением Правительства РФ от 2 октября 2018 года № ТГ-П8-6586 органам государственной власти поручено рассмотреть законопроекты и высказать замечания, предложения в срок до 15 октября 2018 года. 30 октября 2018 года Минюстом России даны положительные заключения на проекты федеральных законов «О внесении изменения в статью 292 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации в части защиты прав и интересов несовершеннолетних» и «О внесении изменения в статью 77 Федерального закона «Об ипотеке (залоге недвижимости)». В соответствии с поручением Правительства РФ

Минпросвещением России, Минюстом России совместно с органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации проводится мониторинг правоприменительной практики при рассмотрении судами вопросов об отчуждении жилых помещений, в которых проживают несовершеннолетние, находящиеся под опекой или попечительством, либо оставшиеся без родительского попечения, в срок до 1 мая 2019 года.

Таким образом, на протяжении более чем восьми лет федеральным законодателем не исполняется решение Конституционного Суда, предписывающее создать правовой механизм восстановления прав несовершеннолетнего, нарушенных сделкой по отчуждению жилого помещения, собственником которого является его родитель, если несовершеннолетний не относится к категории находящихся под опекой или попечительством либо оставшихся без родительского попечения (о чем известно органу опеки и попечительства).

Схожая ситуация имеет место и с исполнением Постановления от 14 мая 2012 года № 11-П, согласно которому 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.

Согласованный с Минрегионом России, Минэкономразвития России, Верховным Судом Российской Федерации, Федеральной службой судебных приставов России и Генеральной прокуратурой Российской Федерации соответствующий проект был в ноябре 2017 года отклонен Государственной Думой. В связи с этим Правительство РФ поручило Минюсту России разработать новый законопроект в срок до 18 апреля 2018 года, который и был впоследствии внесен в Правительство РФ. 27 июня 2018 года проект федерального закона возвращен на доработку с учетом замечаний Государственно-правового управления Президента РФ. В настоящее время работа по проекту федерального закона продолжается.

Таким образом, и по этому, ранее приводимому в Информационно-аналитических отчетах, примеру неисполнения федеральным законодателем решения Конституционного

Суда ощутимая положительная динамика не наблюдается. Между тем возможность непосредственной реализации решения в практике судов чрезвычайно мала ввиду отсутствия четких критериев оценки уровня, достаточного для удовлетворения разумной потребности гражданина-должника и членов его семьи в жилище.

Недостаточное внимание федерального законодателя к ранее выраженным правовым позициям Конституционного Суда по аналогичным либо смежным вопросам, а также к излагаемым в мотивировочной части решения ориентирам должного регулирования нередко ведет к повторному рассмотрению в порядке конституционного судопроизводства вопросов, уже принципиально разрешенных Конституционным Судом.

Так, например, несмотря на высказанную Конституционным Судом в Постановлении от 13 апреля 2016 года № 11-П правовую позицию по поводу неопределенности установленных статьей 217 Налогового кодекса РФ правил освобождения от обложения налогом на доходы физических лиц компенсационных выплат ввиду неоднозначности этого понятия и его несогласованности с отраслевым регулированием данное регулирование не было скорректировано федеральным законодателем. В результате Конституционному Суду в Постановлении от 31 мая 2018 года № 22-П вновь пришлось обращаться к данной проблеме. Вместе с тем 17 января 2019 года Государственной Думой в первом чтении принят внесенный Правительством РФ проект федерального закона, который должен решить указанную проблему.

Кроме того, несмотря на то обстоятельство, что ранее Конституционным Судом было дано общеобязательное конституционно-правовое толкование положениям части третьей статьи 381 ГПК Российской Федерации, устраняющее неопределенность относительно сроков обращения заинтересованных лиц к Председателю Верховного Суда или его заместителю с просьбой не согласиться с определением судьи Верховного Суда Российской Федерации об отказе в передаче кассационных жалобы, представления для рассмотрения в судебном заседании Судебной коллегии Верховного Суда Российской Федерации и вынести определение о его отмене, в арбитражном законодательстве продолжали сохраняться положения, аналогичные оспоренным нормам, чем предопределялось неравное положение участвующих в арбитражном процессе лиц по сравнению с участниками гражданского процесса. Для восстановления нарушенных конституционных принципов справедливости, равенства и соразмерности, принципа правовой определенности, а также требования о том, что любая дифференциация, приводящая к различиям в правах граждан в той или иной сфере правового регулирования, должна отвечать требованиям Конституции Российской Федерации, в том числе ее статей 17 (часть 3), 19 (части 1 и 2) и 55 (часть 3), допускающих такие различия,

если они объективно оправданны, обоснованы и преследуют конституционно значимые цели, а используемые для достижения этих целей правовые средства соразмерны им, потребовалось новое обращение Конституционного Суда к данной проблеме (Постановление от 12 июля 2018 года № 31-П по делу о проверке конституционности части 8 статьи 291^б Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобой открытого акционерного общества «Волгоцеммаш»).

Еще один подобный пример касается законоположений, определяющих условия назначения пенсии по случаю потери кормильца ребенку умершего, обучающемуся в иностранном образовательном учреждении, куда он поступил самостоятельно, без направления на учебу. Впервые эту проблему Конституционный Суд решил в Постановлении от 27 ноября 2009 года № 18-П, выявив конституционно-правовой смысл пункта «а» части третьей статьи 29 Закона Российской Федерации от 12 февраля 1993 года № 4468-1 (в действовавшей на тот момент редакции) и пункта 3 статьи 57 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-1 «Об образовании» как не препятствующих предоставлению права на получение пенсии по случаю потери кормильца до окончания обучения, но не более чем до достижения ими 23 лет, совершеннолетним детям умерших (погибших) военнослужащих, проходивших военную службу по контракту, самостоятельно (без направления на учебу в соответствии с международным договором Российской Федерации) поступившим в иностранные образовательные учреждения и обучающимся по очной форме обучения, на равных условиях с гражданами, относящимися к той же категории, но обучающимися в иностранных образовательных учреждениях по направлению на учебу в соответствии с международным договором Российской Федерации.

Констатируя общеобязательность своего решения, Конституционный Суд подчеркнул, что федеральный законодатель, внося изменения в правовое регулирование пенсионных отношений в части порядка и условий назначения и выплаты пенсий по случаю потери кормильца членам семей умерших (погибших) военнослужащих, проходивших военную службу по контракту, не вправе осуществлять соответствующее регулирование без учета правовых позиций Конституционного Суда, выраженных в данном Постановлении.

На момент вынесения указанного Постановления подпункт 1 пункта 2 статьи 9 Федерального закона от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» содержал аналогичную норму, определяющую круг лиц, являющихся нетрудоспособными членами семьи умершего кормильца, имеющими право на трудовую пенсию по случаю потери кормильца.

После принятия Конституционным Судом Постановления от 27 ноября 2009 года № 18-П была скорректирована судебная практика, в том числе и в отношении трудовых пенсий по случаю потери кормильца, на которые суды общей юрисдикции по аналогии распространяли правовую позицию Конституционного Суда. Однако соответствующие изменения в Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» не были внесены, в то время как правовым основанием для назначения страховой пенсии по случаю потери кормильца нетрудоспособным членам семьи, поступившим в иностранное образовательное учреждение без направления на обучение в соответствии с международными договорами Российской Федерации, выступает норма закона.

С 1 января 2015 года вступил в силу Федеральный закон от 28 декабря 2013 года № 400-ФЗ «О страховых пенсиях», в котором пункт 1 части 2 статьи 10 воспроизводит подпункт 1 пункта 2 статьи 9 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». Иными словами, законодателем не было учтено Постановление Конституционного Суда от 27 ноября 2009 года № 18-П, что послужило поводом для запроса в Конституционный Суд Кузнецкого районного суда Пензенской области, в производстве которого находилось гражданское дело по иску Ю.Ю.Нуждиной к территориальному органу Пенсионного фонда Российской Федерации о признании незаконным отказа в установлении страховой пенсии по случаю потери кормильца.

По данному запросу Конституционным Судом было вынесено Постановление от 5 декабря 2017 года № 36-П, которым пункт 1 части 2 статьи 10 названного Федерального закона был признан не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (части 1 и 2) и 39 (часть 1), в той мере, в какой он служит основанием для отказа в назначении страховой пенсии по случаю потери кормильца его детям, самостоятельно (без направления на учебу в соответствии с международным договором Российской Федерации) поступившим в иностранные образовательные организации и обучающимся в них по очной форме обучения по образовательным программам, которые могут быть отнесены к категории основных, на период до окончания ими такого обучения, но не дольше чем до достижения ими возраста 23 лет.

Соответствующие изменения в Федеральный закон «О страховых пенсиях» были внесены Федеральным законом от 12 ноября 2018 года № 409-ФЗ.

В целом в настоящее время в Государственной Думе на различных стадиях законодательного процесса находится **16** законопроектов, разработанных во исполнение решений Конституционного Суда, по **13** решениям Конституционного Суда Правительством РФ даны поручения соответствующим федеральным органам государственной власти.

Таким образом, на данный момент федеральным законодателем не исполнено **31** постановление Конституционного Суда, подлежащее исполнению в порядке статьи 80 ФКЗ о КС. **9** из неисполненных постановлений относятся к 2019 году. Количество неисполненных постановлений составляет за 2018 год – **8**; 2017 год – **4**; 2016 год – **1**; 2015 год – **4**; 2013 год – **1**; 2012 год – **1**; 2011 год – **1**; 2010 год – **2**.²

Перечень решений Конституционного Суда, содержащих предложения рекомендательного характера по изменению законодательного и иного нормативного регулирования, в настоящее время включает **46** постановлений и **28** определений; во исполнение **четырёх** из этих решений даны соответствующие поручения Правительства РФ.

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).

Кроме этого, 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 систематический анализ исполнения решений Конституционного Суда на региональном уровне посредством подготовки Перечня актов, предполагающих изменение регионального регулирования в порядке статьи 80 ФКЗ о КС

² Кроме того, согласно оценкам Секретариата Конституционного Суда, несмотря на принятие Федерального закона от 3 июля 2018 года № 191-ФЗ «О внесении изменения в статью 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации», Постановление от 28 мая 2010 года № 12-П остается частично не исполненным (в части уточнения порядка рассмотрения заявления о формировании земельного участка, на котором расположен многоквартирный дом, в случае если с таким заявлением обращается собственник жилого или нежилого помещения в этом доме, не уполномоченный на то решением общего собрания, и регулирования соответствующих действий органов публичной власти, в том числе определения предельных сроков их совершения).

и в порядке части третьей статьи 87 ФКЗ о КС, ежегодно направляемого в Совет Федерации и Генеральную прокуратуру.

В 2018 году этот Перечень был дополнен предписаниями, содержащимися в Постановлении от 27 марта 2018 года № 13-П по делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 1 Закона Ставропольского края «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Ставропольского края». 29 марта 2018 года Минюстом России был направлен запрос в Думу Ставропольского края о приведении указанного закона в соответствие с правовыми позициями Конституционного Суда, соответствующие изменения были внесены Законом Ставропольского края от 20 июля 2018 года № 59-кз «О внесении изменений в Закон Ставропольского края «О мерах социальной поддержки многодетных семей».

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

Согласно информации Генеральной прокуратуры (письма от 29 августа 2018 года № 72/1-18-2018 и от 28 февраля 2019 года № 72/1-18-2019) органами прокуратуры на протяжении отчетного периода предприняты следующие меры по приведению положений регионального законодательства в соответствие с правовыми позициями Конституционного Суда в части приведения в соответствие с федеральным законодательством региональных нормативных правовых актов, содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными постановлениями Конституционного Суда, а также устранения пробелов или противоречий в правовом регулировании в связи с признанием нормативного правового акта соответствующим Конституции Российской Федерации в данном Конституционным Судом Российской Федерации истолковании.

В связи с принятием 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 первым заместителем Генерального прокурора Российской Федерации прокурорам субъектов Российской Федерации и приравненным к ним прокурорам направлено Информационное письмо о необходимости осуществления надзора за соблюдением прав граждан, работающих в неблагоприятных климатических условиях, на получение заработной платы

не ниже гарантированного государством размера, с учетом позиции Конституционного Суда и выявленного конституционно-правового смысла указанных норм Трудового кодекса Российской Федерации. В связи с этим, в частности, прокуратурой Алтайского края приняты меры по корректировке 18 отраслевых положений об оплате труда работников краевых учреждений и организаций.

Во исполнение Постановления Конституционного Суда от 22 января 2018 года № 4-П по делу о проверке конституционности пункта 3 части 2 статьи 57 Жилищного кодекса Российской Федерации в Тюменской области по инициативе прокуратуры субъекта Российской Федерации принят Закон Тюменской области от 2 июля 2018 года № 65 «О внесении изменения в статью 15 Закона Тюменской области «О порядке учета граждан, нуждающихся в жилых помещениях, предоставляемых им по договорам социального найма, и предоставления жилых помещений в Тюменской области», устранивший препятствия для реализации несовершеннолетним гражданином, страдающим тяжелой формой хронического заболевания, права на получение жилого помещения по договору социального найма с учетом площади, необходимой для проживания лица, осуществляющего за ним уход.

Прокуратурой Астраханской области подготовлен и внесен в Думу Астраханской области законопроект, направленный на приведение областного избирательного законодательства в соответствие с позицией Конституционного Суда, выраженной в Постановлении 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. По результатам его рассмотрения принят Закон Астраханской области от 15 марта 2018 года № 16/2018-03 «О внесении изменения в статью 51 Закона Астраханской области «О выборах депутатов Думы Астраханской области», устранивший противоречия в правовом регулировании.

В связи с признанием Постановлением Конституционного Суда от 5 июля 2017 года № 18-П не соответствующей Конституции части 2 статьи 40 Федерального закона от 29 декабря 2012 года № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» в той мере, в которой она возлагает на муниципальный район или городской округ – учредителя образовательной организации, в которой обучаются лица, проживающие в другом муниципальном районе или городском округе, организацию их бесплатной перевозки до образовательной организации и обратно исключительно за счет средств своего бюджета, без предоставления ему средств из бюджетов вышестоящих уровней бюджетной системы

или без компенсации соответствующих расходов из бюджета муниципального района или городского округа, в котором проживают обучающиеся, прокуратурой Чувашской Республики ввиду наличия аналогичной нормы в республиканском законодательстве в порядке статьи 9 Федерального закона от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации» в Государственный Совет Чувашской Республики направлена информация о необходимости корректировки части 1 статьи 16 Закона Чувашской Республики от 30 июля 2013 года № 50 «Об образовании в Чувашской Республике», что инициировало разработку законопроектов, направленных на урегулирование порядка компенсации расходов, понесенных бюджетом муниципального образования – учредителя образовательной организации, на бесплатную перевозку лиц, обучающихся в этой образовательной организации, которые проживают на территории других муниципальных образований.

Соответствующие действия в целях исполнения указанного постановления Конституционного Суда были предприняты также прокурором Республики Северная Осетия – Алания.

Принятием Закона Чувашской Республики от 21 декабря 2018 года № 103 «О внесении изменений в Закон Чувашской Республики «Об образовании в Чувашской Республике» и Закона Республики Северная Осетия – Алания от 12 февраля 2019 года № 8-РЗ «О внесении изменений в статью 22 Закона Республики Северная Осетия – Алания «Об образовании в Республике Северная Осетия – Алания» законодательные инициативы прокуроров реализованы.

Кроме того, прокуратурой Ненецкого автономного округа в декабре 2018 года была направлена информация Главе автономного округа о необходимости принятия мер по приведению регионального нормативного регулирования отношений по предоставлению субсидий юридическим лицам, индивидуальным предпринимателям из бюджета автономного округа в соответствие с позицией Конституционного Суда, выраженной в Постановлении от 16 июля 2018 года № 32-П.

Общеобязательность решений Конституционного Суда означает их надлежащее исполнение также и *правоприменителями*. Это касается как общих правоприменительных последствий, т.е. применения законов в точном соответствии с их конституционным смыслом, выявленным Конституционным Судом, так и индивидуальных правоприменительных последствий, т.е. выполнения предписаний о пересмотре дела заявителя (если для этого нет других препятствий, обусловленных конкретными

фактическими обстоятельствами), в случае, если такие предписания включены в резолютивную часть решений Конституционного Суда. Подобный пересмотр, будучи обусловлен правовой природой механизма защиты прав посредством конституционного судопроизводства, призван обеспечить восстановление конституционных прав, нарушенных применением неконституционного законоположения.

Предписания о пересмотре, которые могут присутствовать в решениях как о признании норм не соответствующими Конституции, так и о признании положений конституционными в выявленном конституционно-правовом смысле, подлежат исполнению независимо от того, предусмотрены ли соответствующие основания для пересмотра дела в иных, помимо ФКЗ о КС, актах, в частности в положениях процессуального закона. Иное означало бы грубое нарушение положений Конституции, определяющей полномочия Конституционного Суда, последствия его решений, полномочия и обязанности судов в связи с исполнением таких решений Конституционного Суда, применительно к конкретному делу, в связи с которым было направлено обращение в Конституционный Суд.

В 2018 году Конституционный Суд принял **35** постановлений, в которых в резолютивной части содержится предписание о пересмотре дела заявителя.

Для успешного 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 отчетный период поступали сведения о результатах рассмотрения судами общей юрисдикции и арбитражными судами в 2017 году 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 22 июня 2018 года № УС1-165/18 и от 29 декабря 2019 года № УС1-1/19). Как следует из предоставленной информации, большая часть из 49 соответствующих обращений была удовлетворена.

Притом что своевременному отклику судов на решения Конституционного Суда очевидным образом способствовало совершенствование ФКЗ о КС (2016 год), создавшее условия для формирования непротиворечивой правоприменительной практики в части исполнения всех итоговых решений, в том числе содержащих только интерпретирующую резолюцию, в деятельности судов общей юрисдикции и арбитражных судов продолжают

встречаться отдельные случаи ненадлежащего учета решений Конституционного Суда, в том числе в части необходимых индивидуальных правоприменительных последствий.

Этим обстоятельством было продиктовано принятие в 2018 году ряда определений Конституционного Суда, указывающих на обязательность пересмотра судебных решений по делам заявителей, если они вынесены на основании оспоренных положений в истолковании, расходящемся с выявленным конституционно-правовым смыслом. В частности, в Определении от 20 сентября 2018 года № 2055-О было подчеркнuto, что обход правовых позиций Конституционного Суда, выраженных в Постановлении от 27 октября 2015 года № 28-П, при принятии арбитражными судами решений по делам с участием заявителей дает основание полагать, что их нарушенные конституционные права – притом что из судебных решений не следует, что их поведение являлось неразумным или недобросовестным, – не были восстановлены на стадии исполнения названного Постановления. С учетом этого указание в пункте 2 резолютивной части Постановления Конституционного Суда от 27 октября 2015 года № 28-П на необходимость пересмотра судебных постановлений по делам заявителей сохраняет свою силу и применительно к тем судебным постановлениям, которые были вынесены по делам заявителей после его принятия на основе новой правовой квалификации спорных правоотношений, отличающейся от ранее данной судами и направленной по существу на их выведение из предмета рассмотрения названного Постановления и игнорирование выраженных в нем правовых позиций. В связи с этим указанные правоприменительные решения подлежат пересмотру в установленном порядке на основании пункта 2 резолютивной части Постановления Конституционного Суда от 27 октября 2015 года № 28-П.

Верховенство права в нормотворческой и правоприменительной деятельности, защищенность основных прав и свобод, а также гарантии действенности правосудия напрямую зависят от качества исполнения решений Конституционного Суда. Как показывает анализ, на фоне общих положительных тенденций, характеризующих ситуацию в данной сфере, представляется преждевременным говорить о преодолении всех проблем с исполнением решений высшего судебного органа конституционного контроля.