

*Одобрено решением Конституционного Суда  
Российской Федерации от 25 октября 2018 года*

## **Информация Конституционного Суда Российской Федерации**

### **Конституционно-правовые аспекты совершенствования правоприменительной деятельности (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2016–2018 годов)**

*подготовлена  
Секретариатом Конституционного Суда Российской Федерации*

## **Оглавление**

Введение .....	2
I. Соблюдение конституционной законности в правоприменительной деятельности .....	5
II. Правоприменительный дефект как основание для использования инструментов конституционного контроля .....	32
III. Проблемы исполнения решений Конституционного Суда в правоприменительной деятельности .....	56
Заключение .....	86

## Введение

Состояние конституционной законности во многом определяет качество правоприменения. В том числе и потому, что неисполнение судебных решений лишает какого-либо содержания право на справедливый суд, гарантирующего соблюдение всей совокупности конституционных прав. При этом именно эффективность судебных решений трактуется документами авторитетных международных организаций, в работе которых принимает участие Российская Федерация, как важнейший показатель верховенства права («Контрольный список вопросов для оценки соблюдения верховенства права» Европейской комиссии за демократию через право, 2016 год).

Для поддержания конституционной законности первостепенное значение имеет соблюдение в ходе судебного и административного правоприменения конституционно значимых требований во всей их полноте, включая точное следование правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации (далее также – Конституционный Суд), а также выполнение иных, содержащихся в его решениях и обращенных к правоприменителю, предписаний.

Положения о правах и свободах, содержащиеся в тексте Конституции Российской Федерации (далее также – Конституция), будучи предназначены для оценки конкретных ситуаций с точки зрения критериев, характеризующихся достаточной степенью обобщенности (право на жизнь, уважение частной жизни, справедливое судебное разбирательство и т.д.), обретают свою конкретизацию прежде всего в решениях Конституционного Суда. Защищая центральный элемент системы субъективных прав – конституционные права, конституционное правосудие наполняет предметным содержанием конституционные принципы и ценности.

На современном этапе российское конституционное правосудие более гибко, чем прежде, воздействует на правовую систему, предпочитая простой дисквалификации подвергающихся проверке законоположений

корректировку их применения посредством выявления конституционно-правового смысла соответствующих нормоположений.

Все чаще решениями Конституционного Суда блокируется не оспариваемая норма как таковая, но – путем обращения непосредственно к правоприменителю – ее неконституционный смысл. В тех же случаях, когда норма подвергается дисквалификации, вплоть до внесения необходимых изменений в законодательство для обеспечения конституционного принципа правовой определенности устанавливается порядок вступления решения в силу, равно как порядок, сроки и особенности его исполнения (пункт 12 части первой статьи 75 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», далее – ФКЗ о КС), предусматривающий, как правило, адресованное правоприменителю временное регулирование.

Отмеченная тенденция прослеживается в том числе в содержании ежеквартально утверждаемых, начиная с 2012 года, Конституционным Судом Обзоров, включающих наиболее важные из принимаемых им решений (все итоговые решения; определения, развивающие ранее высказанные правовые позиции) и предназначенных для ознакомления правоприменителей с новейшей конституционно-судебной практикой.

Выявление конституционного смысла норм материального или процессуального права, снимая противоречия, возникающие между правоприменением и требованиями Конституции, формирует единство правового пространства.

Наряду с этим, с учетом поступательного возрастания в общем массиве итоговых решений Конституционного Суда доли итоговых решений, выявляющих конституционно-правовой смысл оспоренных нормативных положений и, как правило, предполагающих возможность их непосредственной реализации правоприменителями (вне зависимости от наличия в тексте таких постановлений обращенных к законодателю предписаний и рекомендаций), их ненадлежащее исполнение судами

осложняет конституционно-правовую защиту субъективных прав, в том числе и тогда, когда в законодательство были внесены, но еще не вступили в силу предписанные изменения. В результате заинтересованные субъекты вынуждены вновь обращаться в Конституционный Суд с соответствующими жалобами.

При таких обстоятельствах объективно возрастает значение взаимодействия конституционного правосудия и правоприменения во всей совокупности характеризующих такое взаимодействие нормативных и институциональных аспектов.

Продолжая практику аналитического обобщения и информирования органов публичной власти и общества в целом о содержании актуальных проблем конституционного правосудия («Информация Конституционного Суда» 2009, 2012, 2014 и 2016 годов), настоящая Информация Конституционного Суда посвящена конституционно-правовым аспектам правоприменительной деятельности и в том числе вопросам правоприменительной реализации актов Конституционного Суда.

Основываясь преимущественно на материалах текущей конституционно-судебной практики, Информация в необходимых случаях обращается к правовым позициям, содержащимся и в более ранних решениях Конституционного Суда.

**I****Соблюдение конституционной законности в правоприменительной деятельности**

1.1. Формулируя в своих решениях общие, обладающие конституционной значимостью требования к правоприменению, Конституционный Суд последовательно указывает на возлагаемую конституционными положениями и корреспондирующими им нормами международного права обязанность государства обеспечивать в правоприменении все условия для претворения гарантированных Конституцией прав и свобод.

В рамках правоприменительного процесса должны – в строгом соответствии с конституционными принципами – отстаиваться конституционные ценности. Уполномоченные на вынесение решений, связанных с реализацией гражданами их прав, правоприменительные органы обязаны основываться на всестороннем исследовании фактических обстоятельств, включая оценку достоверности соответствующих сведений, обеспечивая тем самым реализацию конституционного принципа поддержания доверия граждан к закону и действиям государства и не допуская отступлений от принципа равенства в правоприменении (Постановление от 26 февраля 2018 года № 10-П и др.). В частности, для правоприменительных органов, в том числе судов, обязательны, как имеющие универсальное для всех видов юридической ответственности значение, общеправовые принципы справедливости, гуманизма и соразмерности ответственности за совершенное деяние его реальной общественной опасности (Постановление от 17 января 2018 года № 3-П).

Конституционное равноправие может быть обеспечено лишь при единообразном понимании и толковании правовой нормы всеми правоприменителями. Без соблюдения общеправового критерия определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, который

вытекает из закрепленных в Конституции, ее статьях 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2) и 19 (части 1 и 2), принципов правового государства, верховенства закона и юридического равенства, невозможно ее единообразное понимание и, соответственно, применение (постановления от 5 июля 2001 года № 11-П, от 6 апреля 2004 года № 7-П, от 2 июня 2015 года № 12-П и др.). Прежде всего, неоднозначная правоприменительная практика противоречит конституционному принципу равенства, предполагающему одинаковый подход к лицам, находящимся в равных или сходных условиях, и ослабляет гарантии государственной защиты прав, свобод и законных интересов граждан.

Соответствующее Конституции истолкование, которое должны получать законоположения, применяемые в ходе судебной и административной практики, позволяет преодолевать обнаруживающуюся в конкретных правовых ситуациях неопределенность нормативного регулирования. Тем самым официальное толкование, субъектами которого выступают правоприменительные органы, устраняет или смягчает те или иные недостатки нормативного регулирования.

При этом, подчеркивает Конституционный Суд, субъекту правоприменительного толкования следует учитывать, что, хотя механизм действия закона должен быть понятен субъектам соответствующих правоотношений прежде всего из содержания конкретного нормативного положения или системы находящихся во взаимосвязи нормативных положений, не исключаются случаи, когда необходимая степень определенности правового регулирования может быть достигнута путем выявления более сложных взаимосвязей правовых предписаний, в том числе на основе обобщения судебной практики применительно к конкретной сфере общественных отношений и с учетом особенностей реализуемых прав и законных интересов (постановления от 23 декабря 1997 года № 21-П, от 23 февраля 1999 года № 4-П, от 22 апреля 2013 года № 8-П, от 25 июня 2015 года № 16-П, от 14 июля 2017 года № 21-П и др.).

Если ввиду наличия различных вариантов интерпретации неясность правового регулирования не устраняется, то при решении вопроса о том, какой из предлагаемых правоприменительными органами вариантов применим для установления прав и обязанностей участников соответствующих правоотношений, необходимо исходить из конституционных принципов равенства и справедливости, с тем чтобы избежать нарушения универсальных начал правоприменения.

Правоприменителю следует исходить из совокупности названных принципов и тогда, когда речь идет о сопоставлении одного официального судебного толкования нормы с другим, более новым ее толкованием при решении вопроса о том, какое из толкований применимо для установления наличия или отсутствия каких-либо прав или обязанностей сторон правоотношений, с тем чтобы избежать нарушения общих принципов правоприменения, вытекающих из статей 1 (часть 1), 18, 19 (части 1 и 2), 46 (части 1 и 2) и 55 (часть 3) Конституции (постановления от 23 декабря 2013 года № 29-П, от 25 июня 2015 года № 17-П).

Вплоть до устранения недостатков, препятствующих как однозначному уяснению соответствующей нормы правоприменителем, так и установлению ее действительного соотношения с иными нормами права, данная норма не может оцениваться как согласующаяся с общеправовым критерием определенности, ясности и недвусмысленности правовой нормы, без чего недостижимо ее единообразное понимание и применение (Постановление от 30 марта 2018 года № 14-П).

Вместе с тем, как отмечается Конституционным Судом, толкование проблемной нормы права официальными актами государственных, в том числе судебных, органов не всегда позволяет уяснить ее подлинное содержание даже с помощью обращения к конституционным целям и принципам. Возможны ситуации, когда взаимоисключающие подходы к толкованию одной и той же нормы, обусловленные в том числе различным ее пониманием в сопоставлении с другими нормами, оказываются не

лишенными юридического обоснования в рамках приемлемой с конституционной точки зрения модели правового регулирования соответствующих отношений, ввиду чего уяснить подлинное содержание такой нормы даже с помощью обращения к конституционным целям и принципам удается не всегда. Фактическая легализация правоприменительной практикой различных вариантов интерпретации соответствующего законоположения, т.е. нескольких равно приемлемых правоприменительных подходов, не лишенных разумного юридического обоснования (а иногда и взаимоисключающих, продиктованных, помимо прочего, различиями в ее понимании при сопоставлении с другими нормами), не устраняет неопределенности и препятствует формированию единой судебной практики применения такой нормы. В подобных случаях наиболее корректным, а иногда и единственно возможным способом выявления отвечающего намерениям законодателя истинного смысла введенного им правового регулирования, является законодательное уточнение содержания нормативных предписаний, неясность (неоднозначность) которых, не устранимая средствами толкования, создает затруднения для полноценного обеспечения равенства перед законом и судом в процессе применения данных норм (Постановление от 19 июля 2017 года № 22-П).

Так, например, как следует из Постановления от 25 июня 2015 года № 17-П, анализ сложившихся в правоприменительной практике вариантов интерпретации части 3 статьи 71 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» относительно сроков охотхозяйственных соглашений, заключаемых без проведения аукциона, свидетельствовал о том, что каждый из них основывается на убедительных в той или иной степени доводах. При наличии в правоприменительной практике столь различающихся подходов к определению сроков охотхозяйственных соглашений, заключаемых без проведения аукциона, единственным конституционно оправданным способом обеспечения



надлежащего понимания и применения названного законоположения, согласующимся с намерениями федерального законодателя, Конституционный Суд счел ее нормативную корректировку.

Аналогичным образом Постановление от 30 марта 2018 года № 14-П констатировало не поддающееся исправлению посредством конституционно-правового истолкования отсутствие в действующем законодательстве определенности по рассмотренному Конституционным Судом вопросу, которое влечет за собой серьезные издержки в правоприменении, не отвечающие принципам правового государства, верховенства права и равенства перед законом, закрепленным в статьях 1 (часть 1), 4 (часть 2), 15 (части 1 и 2) и 19 (части 1 и 2) Конституции Российской Федерации.

Когда в правоприменительной практике допускается придание тем или иным законоположениям смысла, влекущего нарушение реализуемых на их основе конституционных прав, то возникающий в этой связи вопрос о соответствии этих законоположений Конституции подлежит разрешению Конституционным Судом, с тем чтобы исключить применение и истолкование данных законоположений в значении, противоречащем конституционным нормам (постановления от 23 декабря 1997 года № 21-П, от 23 февраля 1999 года № 4-П, от 28 марта 2000 года № 5-П, от 23 января 2007 года № 1-П, от 8 ноября 2012 года № 25-П, от 25 июня 2015 года № 16-П, от 8 ноября 2016 года № 22-П, от 11 июля 2017 года № 20-П, от 30 марта 2018 года № 14-П).

В конституционно-судебной практике затрагивались также институциональные аспекты наделения субъектов административного правоприменения отдельными контрольно-интерпретационными полномочиями. Так, оценивая конституционность возложения подготовки и утверждения правил землепользования и застройки на органы исполнительной власти городов федерального значения, которые одновременно осуществляют и правоприменение, и контроль выполнения соответствующего нормативного правового акта, Конституционный Суд

указал, что подобное совмещение не должно препятствовать законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения при осуществлении законодательного регулирования градостроительной деятельности в пределах своей компетенции в системе разделения властей на уровне субъекта Российской Федерации и в пределах компетенции субъекта Российской Федерации устанавливать нормы, влияющие на содержание правил землепользования и застройки, в том числе обязывающие вносить в данные правила изменения и дополнения (Постановление от 28 марта 2017 года № 10-П).

Исходящие от субъектов административного правоприменения и оказывающие воздействие на правоприменительную деятельность акты толкования, даже не будучи номинально нормативными актами, должны подлежать судебной проверке. В частности, как разъяснил Конституционный Суд, поскольку в силу принципа ведомственной субординации территориальные налоговые органы обязаны в правоотношениях с налогоплательщиками руководствоваться исходящими от Федеральной налоговой службы разъяснениями норм налогового законодательства – такие акты опосредованно, через правоприменительную деятельность должностных лиц налоговых органов, приобретают, по сути, обязательный характер и для неопределенного круга налогоплательщиков, постольку отказ в судебной проверке разъяснений, обладающих нормативными свойствами, но по форме не являющихся нормативными правовыми актами, фактически пролонгирует их действие в правоприменительной налоговой практике в качестве официального нормативного толкования соответствующих законоположений, которое может противоречить их действительному смыслу и притом распространяется на неопределенный круг лиц (Постановление от 31 марта 2015 года № 6-П).

Судебным контролем должны быть охвачены и иные акты административного правоприменения, поскольку проверка их законности

является важнейшим направлением судебной деятельности. В частности, в соответствии с выраженной Конституционным Судом правовой позицией, несмотря на то обстоятельство, что суды не уполномочены проверять целесообразность решений органов прокуратуры, которые действуют в рамках предоставленных им законом дискреционных полномочий, необходимость обеспечения баланса частных и публичных интересов при осуществлении прокурорского надзора как сферы властной деятельности государства предполагает возможность проверки законности соответствующих решений, принимаемых в ходе мероприятий прокурорского надзора, – о проведении прокурорских проверок, представлении документов и материалов и т.д. (определения от 24 февраля 2005 года № 84-О и от 16 февраля 2012 года № 270-О-О).

1.2. Приоритетную роль по отношению к иным видам правоприменения играет правосудие как основной способ разрешения правовых споров на основе независимости и беспристрастности. Более подробно вклад конституционной юстиции в закрепление гарантий надлежащего осуществления судебной деятельности освещается в ранее принятой Информации Конституционного Суда «Развитие судебной системы Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты (на основе решений Конституционного Суда Российской Федерации 2012–2013 годов)».

В соответствии со статьями 118 (часть 1), 120 (часть 1), 121 (часть 1) и 122 (часть 1) Конституции Российской Федерации и конкретизирующими их положениями статей 1, 4, 5, 15 и 16 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 года № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» правосудие в Российской Федерации осуществляется только судом. Суд осуществляет судебную власть самостоятельно, независимо от чьей бы то ни было воли; судьи как представители судебной власти независимы и подчиняются только Конституции и федеральному закону, несменяемы и неприкосновенны. Судьи реализуют публично-правовые цели правосудия, что предопределяет закрепление особого конституционного

статуса судьи, который включает в себя в том числе обязательства соблюдать установленные законом требования и возлагаемые на судью ограничения (Постановление от 19 февраля 2018 года № 9-П).

Как следует из выраженных Конституционным Судом правовых позиций, гарантированное каждому согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией право на судебную защиту его прав и свобод не подлежит ограничению и предполагает наличие гарантий, позволяющих реализовать его в полном объеме посредством правосудия, отвечающего требованиям равенства и справедливости.

Будучи универсальным правовым средством государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, данное право выполняет обеспечительно-восстановительную функцию в отношении всех других конституционных прав и свобод, что предопределено вытекающими из Конституции прерогативами судебной власти по осуществлению правосудия, характеризующего содержательную сторону процессуальной деятельности суда, в том числе при осуществлении судебного контроля законности решений и действий (бездействия) субъектов публичной власти.

Поскольку, по смыслу статей 21 (часть 1) и 45 (часть 2) Конституции, в сфере любых правоотношений личность выступает не как объект государственной деятельности, а как полноправный субъект, который может защищать свои права и свободы всеми не запрещенными законом способами и спорить с государством в лице любых его органов, гарантии судебной защиты должны быть достаточными для того, чтобы обеспечить конституционным правам и свободам эффективное и реальное действие, а суды при рассмотрении дел обязаны исследовать фактические обстоятельства по существу, не ограничиваясь установлением формальных условий применения нормы, с тем чтобы право на судебную защиту не оказалось ущемленным (постановления от 3 мая 1995 года № 4-П, от 6 июня 1995 года № 7-П, от 2 июля 1998 года № 20-П, от 20 апреля 2006 года № 4-П,

от 22 апреля 2011 года № 5-П, от 27 декабря 2012 года № 34-П, от 22 апреля 2013 года № 8-П, от 31 марта 2015 года № 6-П, от 27 октября 2015 года № 28-П, от 11 июля 2017 года № 20-П и др.).

В частности, применительно к разрешению возникающих в сфере налогообложения правовых споров судебный контроль выступает незаменимым средством обеспечения условий устойчивого развития гражданского оборота: преодолевая возможный произвол в правоприменении, правосудие поддерживает тем самым взаимное доверие между частными лицами и публичной властью (Постановление от 11 июля 2017 года № 20-П).

Как следует из взаимосвязанных положений статей 46 (часть 1), 52, 53 и 120 Конституции, предназначение судебного контроля предполагает право обращения в суд за защитой от возможного произвольного правоприменения. В связи с этим Конституционным Судом отмечается важность законодательной определенности в вопросе подсудности, поскольку в противном случае неопределенность приходилось бы устранять посредством правоприменительного решения, т.е. исходя из дискреционного полномочия правоприменительного органа или должностного лица, и тем самым определять подсудность дела не на основании закона (Постановление от 17 октября 2017 года № 24-П).

Ситуация, при которой действительная реализация процессуальных гарантий приносится в жертву простоте организационных решений в сфере судоустройства, нетерпима. Цели одной только рациональной организации деятельности органов государственной власти, включая судебную, не должны создавать затруднения при реализации прав граждан и никак не могут оправдывать отступление от закрепленных в Конституции и конкретизированных в процессуальном законодательстве гарантий права на судебную защиту (постановления от 15 января 1998 года № 2-П, от 20 июля 2012 года № 20-П, от 16 апреля 2015 года № 8-П, от 14 мая 2015 года № 9-П и др.).

Должной определенности в вопросе подсудности служит в том числе установление четкого разграничения судебной компетенции в сфере нормоконтроля. Данному вопросу был посвящен ряд решений Конституционного Суда (постановления от 16 июня 1998 года № 19-П, от 11 апреля 2000 года № 6-П, от 18 июля 2003 года № 13-П, от 27 января 2004 года № 1-П, а также Определение от 3 ноября 2006 года № 545-0).

В целях разграничения судебной компетенции в соответствующей области принимались также акты Верховного Суда Российской Федерации (далее также – Верховный Суд). В частности, постановление Пленума Верховного Суда от 31 октября 1995 года № 8 «О некоторых вопросах применения судами Конституции Российской Федерации при осуществлении правосудия» ориентировало их на непосредственное применение конституционных норм с отказом от применения противоречащих им нормоположений иного уровня. На начальном этапе установления конституционного правопорядка наряду с положительными моментами это вело к недостаточному разграничению компетенции в сфере судебного нормоконтроля, прямого и косвенного, что усугублялось несовершенством законодательства, определяющего порядок оспаривания региональных законов и актов Правительства Российской Федерации.

В принятом впоследствии постановлении Пленума Верховного Суда от 29 ноября 2007 года № 48 «О практике рассмотрения судами дел об оспаривании нормативных правовых актов полностью или в части» были учтены указания Конституционного Суда на то, что соответствующие суды, наделенные полномочиями по осуществлению прямого нормоконтроля, при проверке оспоренных нормативных актов на предмет их соответствия нормативным актам большей юридической силы не вправе вторгаться в компетенцию Конституционного Суда, чьи суждения о конституционности нормативных актов окончательны.

Суд общей юрисдикции или арбитражный суд, в силу статьи 120 Конституции самостоятельно решая вопрос, подлежит ли та или иная норма

применению в рассматриваемом им деле, уясняет смысл нормы, т.е. осуществляет ее казуальное толкование. Вместе с тем балансом закрепленных Конституцией принципов независимости судей при осуществлении правосудия (статья 120, часть 1), верховенства Конституции и федеральных законов в российской правовой системе, а также равенства всех перед законом и судом (статья 4, часть 2; статья 15, части 1 и 2; статья 19, часть 1) обуславливается требование единства практики применения норм законодательства всеми судами.

Вытекающее из статьи 126 Конституции и конкретизированное в Федеральном конституционном законе от 7 февраля 2011 года № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации» правомочие Пленума Верховного Суда давать судам общей юрисдикции разъяснения по вопросам применения законодательства в целях обеспечения единства судебной практики (пункт 1 части 4 статьи 14) направлено на поддержание единообразия в толковании и применении норм права судами общей юрисдикции и является одним из элементов конституционного механизма охраны единства и непротиворечивости российской правовой системы. В процессуальном аспекте реализация данного механизма обеспечивается установленной законом возможностью отмены судебных постановлений, в том числе в случае их расхождения с постановлениями Пленума Верховного Суда, содержащими разъяснения по вопросам судебной практики. После принятия постановления Пленума Верховного Суда, в котором разъясняется смысл той или иной нормы права, применение судами общей юрисдикции в ходе рассмотрения дела конкретных правовых норм должно соотноситься с разъяснениями, данными в постановлении Пленума Верховного Суда, – иное может свидетельствовать о судебной ошибке, допущенной при разрешении дела (Постановление от 23 декабря 2013 года № 29-П).

Тем самым, с учетом конституционно значимого требования единства правоприменения и приоритетной роли судебного правоприменения важную роль играет устойчивость и непротиворечивость практики высших судебных

инстанций, а также полноценное поддержание высшим органом судебной власти единообразия судебной практики.

В связи с этим Конституционным Судом было разъяснено, что судебные акты, выносимые коллегиями Верховного Суда, не могут рассматриваться как отражающие позицию Верховного Суда в целом, а потому, не обладая свойствами, присущими постановлениям Президиума Верховного Суда по конкретным делам, данные акты не могут являться основанием для отмены по вновь открывшимся или новым обстоятельствам вступивших в законную силу судебных актов, тем более по делам, которые не были предметом рассмотрения судебной коллегии Верховного Суда (Постановление 17 октября 2017 года № 24-П). Если постановления Президиума Верховного Суда являются окончательными, принимаются в составе, представляющем Верховный Суд в целом, и только в случаях, имеющих особое значение, в частности для формирования единообразной правоприменительной практики, то определения, выносимые судебными коллегиями Верховного Суда при пересмотре конкретных дел в кассационном порядке, указанным критериям не отвечают. Не изменяет свойств судебных актов, вынесенных судебными коллегиями Верховного Суда по конкретным делам, и факт их включения в Обзоры судебной практики, утверждаемые Президиумом Верховного Суда, поскольку при решении вопроса о включении в них того или иного судебного акта, вынесенного судебной коллегией Верховного Суда, рассмотрения самого дела в процедуре, предусмотренной процессуальным законом, не происходит.

Из этого исходил и федеральный законодатель, наделяя Пленум Верховного Суда полномочием по даче судам разъяснений по вопросам судебной практики в целях обеспечения единообразного применения законодательства Российской Федерации, а Президиум Верховного Суда – полномочием по проверке вступивших в законную силу судебных актов в целях обеспечения единства судебной практики и законности. Иное



понимание, подчеркнул Конституционный Суд, приводило бы, по сути, к нарушению конституционного права на судебную защиту, поскольку не исключались бы ситуации, при которых пересмотр вступивших в законную силу и подлежащих исполнению судебных актов становился бы результатом не носящих фундаментальный характер нарушений в применении норм права. Между тем, полномочия вышестоящих судов по отмене окончательных и подлежащих исполнению судебных решений или по внесению в них изменений должны осуществляться в целях исправления существенных ошибок.

Более того, в сложившейся судебной практике придание определению судебной коллегии Верховного Суда, вынесенному в кассационном порядке по другому делу, такого же правового значения, как постановлению Президиума Верховного Суда, фактически приводит к выведению соответствующих процессуальных правоотношений из-под действия конституционно-правового регулирования, ставшего предметом рассмотрения Конституционного Суда в Постановлении от 21 января 2010 года № 1-П. Согласно высказанной в данном решении правовой позиции, в самом акте судебной власти, определившем (изменившем) практику применения правовой нормы, должно содержаться указание на возможность пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам вступивших в законную силу судебных постановлений, при вынесении которых правовая норма была применена судом иначе, а пересмотр вступивших в законную силу судебных постановлений допускается, если в результате нового толкования правовых норм не ухудшается положение подчиненной (слабой) стороны в правоотношении.

Как было указано Конституционным Судом, данное конституционно-правовое истолкование в полной мере относится к постановлениям Президиума Верховного Суда или Пленума Верховного Суда, поскольку придание такого же значения с точки зрения пересмотра судебных постановлений по вновь открывшимся и новым обстоятельствам какому-

либо иному судебному акту помимо постановления Президиума Верховного Суда или постановления Пленума Верховного Суда не рассматривалось Конституционным Судом как допустимое с конституционной точки зрения.

В связи с этим следует также отметить, что в период, непосредственно предшествующий объединению двух высших судов, Конституционный Суд при рассмотрении конкретных дел не раз сталкивался с несогласованностью практики судов общей и арбитражной юрисдикций, угрожавшей, по существу, соблюдению конституционного принципа правовой определенности. С точки зрения поддержания конституционной законности положительным эффектом осуществленной реорганизации стало создание институциональных предпосылок для единства судебной практики.

1.3. Юридическое значение решений Конституционного Суда для правоприменения предполагает общеобязательность решений Конституционного Суда, что, в свою очередь, означает своевременность и правильность их исполнения, в том числе в правоприменительной деятельности.

Правоприменительная реализация актов конституционного правосудия выражается в применении правовых позиций Конституционного Суда (общие правоприменительные последствия), а также в пересмотре правоприменительных решений, которые были ранее вынесены в отношении заявителей и некоторых иных лиц (индивидуальные правоприменительные последствия).

Конституционным Судом может быть также установлен временный порядок исполнения принятого им решения, обязывающий правоприменительные органы действовать определенным образом вплоть до внесения в оспоренное правовое регулирование требуемых изменений.

Кроме того, Конституционным Судом может быть установлен особый порядок исполнения путем отсрочки исполнения решения, что может быть обусловлено необходимостью обеспечения стабильности правоотношений в целях недопущения нарушения прав и свобод других лиц при осуществлении

прав и свобод человека и гражданина. В таких исключительных случаях, когда в целях соблюдения баланса конституционно значимых интересов в итоговом решении указывается момент, с которого признанное неконституционным нормоположение утрачивает силу, индивидуальных правоприменительных последствий (пересмотр дела) обычно не возникает. Однако особый порядок исполнения может быть установлен не только в целом, но и в отношении непосредственно заявителя, с отсрочкой пересмотра вынесенных по его делу правоприменительных решений до установления правового регулирования в соответствии с правовыми позициями, выраженными Конституционным Судом (Постановление от 19 июля 2016 года № 16-П).

В части общих правоприменительных последствий дисквалификация проверенного Конституционным Судом законоположения, т.е. признание его неконституционности без выявления конституционно-правового смысла, возлагает на правоприменителя обязательство не применять данную норму либо, если решением Конституционного Суда установлен временный порядок ее применения, следовать этому порядку вплоть до внесения законодателем необходимых изменений. Возникающие у суда сомнения в соответствии нового регулирования (принятого во исполнение решения Конституционного Суда) позиции, ранее высказанной Конституционным Судом, могут быть разрешены путем обращения в Конституционный Суд с соответствующим запросом.

К общим правоприменительным последствиям относится также применение законов в точном соответствии с их конституционным смыслом, выявленным Конституционным Судом. Это означает, что такая норма – по общему правилу, вытекающему из статьи 125 (часть 6) Конституции, частей первой, третьей и пятой статьи 79 ФКЗ о КС, – не должна толковаться каким-либо иным образом и применяться в каком-либо ином смысле, а правоприменительные органы с момента вступления в силу соответствующего постановления Конституционного Суда обязаны

следовать содержащимся в нем выводам относительно того, соответствует ли Конституции данная норма по смыслу, придаваемому ей правоприменительной практикой.

Согласно статье 75 ФКЗ о КС в решении Конституционного Суда в зависимости от характера рассматриваемого вопроса может определяться порядок вступления решения в силу, а также порядок, сроки и особенности его исполнения (пункт 12). В случае, когда в решении Конституционного Суда порядок вступления в силу, сроки и особенности его исполнения специально не оговорены, действует общий порядок, предусмотренный названным Федеральным конституционным законом.

Решение Конституционного Суда является окончательным, оно не может быть пересмотрено другими органами или преодолено путем повторного принятия отвергнутого неконституционного акта либо посредством применения нормативного правового акта в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, а также обязывает всех правоприменителей, включая суды общей юрисдикции и арбитражные суды, действовать в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда. Данные позиции, раскрывающие содержание конституционных прав, ни при каких условиях не могут быть изменены решением правоприменительного органа, в том числе судом. Иное означало бы, что суд общей юрисдикции или арбитражный суд могут осуществлять истолкование акта, придавая ему иной смысл, нежели выявленный в результате проверки в конституционном судопроизводстве, и тем самым подменять Конституционный Суд, чего они в силу статей 118, 125, 126 и 128 Конституции делать не вправе.

Решение Конституционного Суда, которым подтверждается конституционность нормы в данном им истолковании и тем самым исключается любое иное, т.е. неконституционное, ее истолкование и применение, имеет в этой части такие же юридические последствия, как и решение, которым норма признается не соответствующей Конституции, что

влечет утрату ею юридической силы, и такую же сферу действия во времени, в пространстве и по кругу лиц, как решения нормотворческого органа, а значит, такое же, как нормативные акты, общее значение, не присущее правоприменительным по своей природе актам судов общей юрисдикции и арбитражных судов (постановления от 7 февраля 2012 года № 1-П, от 20 ноября 2012 года № 24-П; Определение от 14 января 2014 года № 134-О).

Тем самым выявление Конституционным Судом конституционно-правового смысла нормы означает приведение правового регулирования, предусмотренного этой нормой, в соответствие с Конституцией, что по своим правовым последствиям сопоставимо с изменением правовой регламентации отношений, относящихся к предмету регулирования данной нормы и предусмотренных в законоположениях, которые являлись предметом рассмотрения Конституционного Суда, а также в законоположениях, которые воспроизводят проверенные Конституционным Судом нормы закона или основаны на них, либо в таких же, как являвшиеся предметом рассмотрения, законоположениях данного или иного нормативного правового акта, а следовательно, выявленному конституционно-правовому смыслу обязаны следовать правоприменительные органы при принятии к производству обращений граждан, поступивших к ним после вступления в силу решения Конституционного Суда, содержащего конституционно-правовое истолкование правовой нормы, и основанных на выраженных в нем правовых позициях (Постановление от 26 апреля 2016 года № 13-П).

Таким образом, качественное исполнение решений Конституционного Суда требует от правоприменителя проявления должного внимания к ранее выраженным правовым позициям по аналогичным либо смежным вопросам, что, обеспечивая результативность конституционно-судебной защиты, снижает вероятность новых обращений в Конституционный Суд.

В силу принципа правовой определенности суды обязаны руководствоваться правовыми позициями Конституционного Суда и в тех

случаях, когда подлежит применению норма, аналогичная признанной неконституционной или получившей конституционное истолкование, либо основанная на ней, либо воспроизводящая ее.

Поскольку сходство нормы с другой, ранее признанной неконституционной или получившей конституционное истолкование нормой не всегда является безусловно очевидным, заключаясь как в полном тождестве всех элементов регулируемого правоотношения, так и в использовании схожей регулятивной модели в несколько иных правоотношениях, постольку при возникновении сомнений относительно соответствия подлежащей применению нормы названным категориям суд обязан принять процессуальное решение – приостановить производство по делу и обратиться с запросом в Конституционный Суд о проверке конституционности акта, содержащего соответствующую норму.

Согласно указанию Конституционного Суда, «при выявлении в процессе рассмотрения конкретного дела признаков того, что на подлежащие применению в этом деле нормы правового акта распространяется правовая позиция Конституционного Суда, ранее сформулированная в отношении подобных нормативных положений, содержащихся в иной части текста того же правового акта либо в другом нормативном правовом акте, и, соответственно, что эти нормы должны истолковываться и применяться с учетом выработанных Конституционным Судом требований, суд общей юрисдикции, арбитражный суд не вправе оставить это обстоятельство без внимания и обязан в случае, если придет к выводу о невозможности самостоятельно решить вопрос о том, является ли подлежащая применению норма по своей сути такой же, как та, конституционно-правовое истолкование которой дано Конституционным Судом, обратиться в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности подлежащих применению в конкретном деле нормативных положений» (Постановление от 26 апреля 2016 года № 13-П).

В то же время граждане и их объединения, полагающие, что их права и

свободы нарушаются законом, примененным в конкретном деле судом с учетом распространения (или нераспространения) на соответствующие нормы ранее сформулированной в отношении подобных законоположений правовой позиции Конституционного Суда, вправе обратиться в установленном порядке в Конституционный Суд, который, обладая исключительной прерогативой по устранению неопределенности в вопросе о том, нарушаются ли нормой закона – в свете приданного ей судебным толкованием смысла – конституционные права и свободы человека и гражданина, и, соответственно, по оценке правовой нормы на соответствие Конституции, окончательно решает вопросы, связанные с основаниями и пределами универсализации выработанных им правовых позиций (Постановление от 10 февраля 2017 года № 2-П).

Кроме того, в случаях признания уголовно-правовых норм неконституционными судам, применяющим соответствующие правовые позиции Конституционного Суда, следует учитывать его природу как органа, решения которого не должны приводить к ухудшению правового положения граждан в отношениях с государством (постановления от 11 декабря 2014 года № 32-П и от 25 апреля 2018 года № 17-П). Указание Конституционного Суда на сохранение такими нормами юридической силы в пределах определенного периода предполагает их применение судами в течение этого срока (а с учетом правил действия уголовного закона во времени – и после утраты ими силы) при соблюдении правовых позиций, отраженных в соответствующем Постановлении.

В части индивидуальных правоприменительных последствий решения Конституционного Суда создают основания для возобновления дела, пересмотра судебных актов, вступивших в законную силу, ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств (статья 413 УПК РФ; статья 350 КАС РФ, статья 392 ГПК РФ, статья 311 АПК РФ) в отношении соответствующих лиц, если для этого нет других препятствий, обусловленных конкретными фактическими обстоятельствами, и если такие предписания включены в

резольтивную часть решений Конституционного Суда. Подобные предписания могут присутствовать в решениях как о признании норм не соответствующими Конституции, так и о признании положений конституционными в выявленном конституционно-правовом смысле. Юридические последствия таких указаний о пересмотре правоприменительных решений равнозначны независимо от конкретной разновидности итогового решения.

Согласно правовой позиции Конституционного Суда лица, которые не являлись участниками конституционного судопроизводства, но в отношении которых также были применены нормативные положения, получившие в решении Конституционного Суда конституционно-правовое истолкование, отличное от придававшегося им сложившейся правоприменительной практикой, могут рассчитывать на пересмотр (изменение или отмену) судебных актов, вынесенных в их отношении и основанных на данных нормативных положениях, если такой акт не вступил в законную силу (Определение от 14 января 1999 года № 4-О) или вступил в законную силу, но не был исполнен или был исполнен частично (определения от 5 февраля 2004 года № 78-О, от 27 мая 2004 года № 211-О, от 12 мая 2006 года № 135-О, от 1 июня 2010 года № 783-О-О, от 25 января 2012 года № 178-О-О и др.). Такой подход обусловлен целями соблюдения баланса принципов правовой определенности в спорных материальных правоотношениях, стабильности гражданского оборота и справедливого судебного разбирательства, не совместимого с ошибочным судебным актом.

При таких обстоятельствах признание законоположения неконституционным либо конституционным в выявленном смысле имеет обратную силу в отношении дел граждан и организаций, обратившихся в Конституционный Суд, а также в отношении неисполненных правоприменительных решений, вынесенных до принятия соответствующего решения Конституционным Судом. Пересмотр осуществляется безотносительно к истечению пресекательных сроков обращения в эти



органы и независимо от того, имеются или отсутствуют иные основания для пересмотра.

Если в период между рассмотрением дела судом первой инстанции и апелляционным судом выносится постановление Конституционного Суда о неконституционности нормы или о ее конституционно-правовом истолковании, то апелляционное рассмотрение должно осуществляться с опорой на данное итоговое решение, несмотря на то обстоятельство, что решение суда первой инстанции на момент его вынесения было законным и обоснованным, поскольку подлежащая применению норма еще не подверглась конституционно-судебному рассмотрению, завершившемуся ее дисквалификацией либо истолкованием (Постановление от 8 ноября 2012 года № 25-П). Аналогичным образом суд кассационной или надзорной инстанции должен принимать решение с опорой на состоявшееся после решений предшествующих судебных инстанций постановление Конституционного Суда о примененных в данном деле материально-правовых и процессуальных нормах вне зависимости от ссылки обжалующего решения в порядке кассации или надзора на данное постановление.

При этом принятие постановления Конституционного Суда является основанием для оспаривания и передачи дела на кассационное или надзорное рассмотрение лишь в случаях, согласующихся с обозначенными в соответствующих решениях Конституционного Суда критериями (определения от 14 января 1999 года № 4-О, от 5 февраля 2004 года № 78-О). В остальных случаях используются обычные материальные и процессуальные основания кассационного и надзорного пересмотра, не связанные с вынесением постановления Конституционного Суда (что, разумеется, не исключает ссылок на соответствующую правовую позицию).

Иногда Конституционный Суд указывает на необходимость пересмотра дела заявителя в резолютивной части не итогового решения, а определения. Подобные ситуации носят исключительный характер, будучи, как правило,

обусловлены тем обстоятельством, что по предмету обращения уже было вынесено постановление, но, хотя само обращение поступило до принятия жалоб, по которым вынесено данное постановление, к рассмотрению, определенные обстоятельства не позволили соединить это обращение с уже находящимся в производстве делом, а заявителю выступить непосредственным участником данного процесса. В таких случаях в решении, выносимом в процессуальной форме определения, констатируется, что на заявителя в полной мере распространяются юридические последствия принятого ранее постановления, в том числе к нему применяются правила пересмотра ранее вынесенных правоприменительных решений, установленные для участников конституционного судопроизводства, которое завершилось вынесением соответствующего постановления.

Как и в случае признания Конституционным Судом неконституционными норм, положенных в основу правоприменительных решений, принятие постановления, признающего конституционность проверенного законоположения в выявленном смысле, влечет пересмотр судебных актов по делам заявителей, обратившихся в Конституционный Суд.

При этом право на процессуальный пересмотр не обязательно означает материальный пересмотр, т.е. последующее удовлетворение притязаний заявителя судом общей юрисдикции или арбитражным судом. Применяя норму в смысле, выявленном Конституционным Судом, эти суды с учетом фактических обстоятельств могут не обнаружить оснований для удовлетворения соответствующих притязаний заявителя.

При этом в тех случаях, когда подобное удовлетворение оказывается фактически невозможным – в связи с тем, что соответствующий этап правоотношений уже завершен, что зачастую бывает при проверке конституционности норм уголовно-процессуального, избирательного законодательства, – суды, осуществляя пересмотр соответствующего дела, компетентны воспользоваться предусмотренным действующим законодательством компенсаторным механизмом (Постановление от 15

января 2002 года № 1-П, Определение от 10 марта 2016 года № 484-О-Р). С другой стороны, отсутствуют правовые основания для получения, например, в гражданско-правовом порядке возмещения из бюджета на основании признания соответствующей нормы неконституционной, минуя процессуальный механизм пересмотра дела.

Полное и своевременное выполнение содержащихся в решениях Конституционного Суда и обращенных к правоприменителю требований во многом зависит от исправно действующего межведомственного механизма, осуществляющего распределенный контроль надлежащего исполнения актов конституционного правосудия.

Прямой контроль исполнения принимаемых им решений к непосредственной компетенции Конституционного Суда не относится. Вместе с тем Секретариат Конституционного Суда постоянно взаимодействует с государственными органами и должностными лицами, ответственными за надлежащее исполнение актов конституционного правосудия правоприменителями. Основной формой его участия в обеспечении исполнения решений Конституционного Суда выступает мониторинг исполнения решений, требующих дополнительного нормативного регулирования, в том числе тех из них, в которых устанавливается наличие правоприменительного дефекта, что предполагает возможность до внесения необходимых законодательных изменений непосредственного осуществления соответствующих решений правоприменительными органами. Включенные в механизм исполнения решений Конституционного Суда органы публичной власти периодически направляют в Секретариат Конституционного Суда сведения о результатах подобной правоприменительной реализации.

Особое место в данном контексте принадлежит осуществляющему мониторинг правоприменения Министерству юстиции Российской Федерации (Указ Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 года № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации»).

В плане исполнения решений Конституционного Суда в правоприменительной деятельности ключевое значение имеет деятельность Верховного Суда, несущего ответственность за единообразие судебной практики.

Ранее Конституционный Суд обращался к высшим судебным органам с инициативой об усилении взаимодействия по вопросу формирования непротиворечивой практики в части индивидуальных правоприменительных последствий (пересмотр ранее вынесенных правоприменительных решений по делу в связи с принятием решения Конституционным Судом) и о предоставлении в связи с этим сведений о реагировании судов на эти решения (2012 год). В первую очередь имелось в виду исполнение решений Конституционного Суда, содержащих в своей резолютивной части указание на необходимость пересмотра правоприменительных решений по делам заявителей.

В соответствии с позицией, высказанной на тот момент Верховным Судом, при разрешении соответствующих категорий конкретных дел суды исходят из признания Конституционным Судом конституционным (неконституционным) нормативного правового акта и о конституционном истолковании содержащихся в нем норм, что, в частности, означает:

– вынесение Конституционным Судом постановления, согласно которому нормативный правовой акт, примененный или подлежащий применению в конкретном деле лица, обратившегося в Конституционный Суд, влечет пересмотр в установленном порядке ранее вынесенного в отношении этого лица на основе соответствующего нормативного правового акта судебного решения и разрешение дела исходя из высказанной Конституционным Судом правовой позиции;

– решение Конституционного Суда о признании нормативного правового акта не соответствующим Конституции или о его конституционном истолковании влечет необходимость пересмотра в установленном порядке судебных решений, вынесенных вопреки его

конституционному истолкованию, и по всем иным делам в отношении лиц, не являвшихся заявителями в порядке конституционного судопроизводства, при условии, что эти решения не вступили в силу либо хотя и вступили, но не были исполнены;

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

Пленумом Верховного Суда был принят ряд постановлений, в которых нашли отражение правовые позиции Конституционного Суда, в частности, выраженные в Постановлении от 21 апреля 2010 года № 10-П (постановление Пленума Верховного Суда от 19 июня 2012 года № 13 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующего производство в суде апелляционной инстанции»). Таким образом, позиция Верховного Суда еще до закрепления Федеральным конституционным законом от 28 декабря 2016 года № 11-ФКЗ обязательности для правоприменителя выявляемого Конституционным Судом конституционно-правового смысла соответствующих законоположений, в том числе и при признании их соответствия Конституции в данном истолковании Конституционным Судом, а также об идентичности последствий такого признания последствиям признания законоположений не соответствующими Конституции, обнаружила совпадение с правовыми позициями Конституционного Суда (выраженными на тот момент в Определении от 11 ноября 2008 года № 556-О-Р и ряде последующих решений) относительно индивидуальных правоприменительных последствий его актов.

В настоящее время взаимодействие, налаженное между Конституционным Судом и Верховным Судом, позволяет с определенной

регулярностью осуществлять мониторинг исполнения содержащихся в решениях Конституционного Суда предписаний о пересмотре правоприменительных решений, принятых по делам заявителей. На постоянной основе, дважды в год, в Секретариат Конституционного Суда поступает информация о результатах рассмотрения обращений по вопросу пересмотра судебных актов по новым обстоятельствам, а также о возобновлении производства по уголовным делам – ввиду признания примененного в конкретном деле закона не соответствующим Конституции либо выявления иного конституционно-правового смысла примененного в конкретном деле закона с приложением копий необходимых судебных актов. Как следует из представляемых материалов, удовлетворяется большая часть такого рода обращений.

В соответствии со статьей 6 ФКЗ о КС решения Конституционного Суда обязательны на всей территории Российской Федерации, в том числе для всех граждан и их объединений. Тем самым в правоприменительном механизме исполнения решений Конституционного Суда наряду с действиями институтов публичной власти немалую роль играет также участие гражданского общества. Одним из положительных примеров в связи с этим является постановление Федерации независимых профсоюзов России от 21 февраля 2018 года, предусматривающее конкретные меры по своевременной и полной реализации Постановления от 7 декабря 2017 года № 38-П по делу о проверке конституционности отдельных положений статьи 129, частей первой и третьей статьи 133, частей первой, второй, третьей, четвертой и одиннадцатой статьи 133<sup>1</sup> Трудового кодекса Российской Федерации (обращение в Министерство труда и социальной защиты Российской Федерации с рекомендацией об издании необходимых подзаконных актов, согласующих данные ранее разъяснения с высказанной Конституционным Судом правовой позицией; нацеливание организаций, входящих в Федерацию независимых профсоюзов России, на контроль надлежащего выполнения Генерального соглашения между

общероссийскими объединениями профсоюзов, общероссийскими объединениями работодателей и Правительством Российской Федерации на 2018–2020 годы, а также Единых рекомендаций по установлению на федеральном, региональном и местном уровнях систем оплаты труда работников государственных и муниципальных учреждений на 2018 год в соответствии с подходами Конституционного Суда, включая направление проектов региональных соглашений о минимальной заработной плате в центральный аппарат Федерации независимых профсоюзов России для проведения правовой экспертизы).

## II

### **Правоприменительный дефект как основание для использования инструментов конституционного контроля**

2.1. Право Конституционного Суда выявлять конституционный смысл закона означает проверку закона в смысле, придаваемом ему правоприменительной практикой (статья 74 ФКЗ о КС), позволяя даже в тех случаях, когда конституционность буквального смысла оспариваемого законоположения не вызывает сомнения, оценивать конституционность через призму практического применения.

При принятии жалобы гражданина, объединения граждан к рассмотрению Конституционный Суд устанавливает наличие основания к возбуждению конституционного судопроизводства по данной жалобе исходя не только из буквального смысла подлежащего проверке законоположения, но и из смысла, который придан ему официальным и иным толкованием и воспринят правоприменительной практикой при разрешении конкретных дел.

Устраняя дефекты правоприменительной практики, выявление конституционно-правового смысла законоположений в первую очередь обращено к правоприменителю.

Решение, выявляющее конституционно-правовой смысл, который ранее в процессе правоприменения рассматриваемой нормы не придавался, устраняет ее действие в неконституционном истолковании.

Таким образом, из находящегося в системной связи с требованиями, предъявляемыми к итоговому решению (статья 87 ФКЗ о КС), указания закона на то, что Конституционный Суд принимает решение по делу посредством оценки рассматриваемого акта в том числе по смыслу, придаваемому ему сложившейся правоприменительной практикой (часть 1 статьи 74 ФКЗ о КС), вытекает, что при осуществлении конституционного нормоконтроля учету подлежит также и правоприменение.



Правоприменительная практика, учитываемая при осуществлении конституционно-судебного контроля, характеризуется рядом значимых особенностей.

Прежде всего, оно не должно сводиться к эпизодическим правоприменительным решениям, но обладать устойчивостью, а также вести к умалению конституционных прав. Наличие в конкретной правоприменительной ситуации предпосылок для конституционно-судебного вмешательства в целях преодоления противоречия между Конституцией и тем смыслом, который правоприменитель придает соответствующему законоположению, устанавливается Конституционным Судом. В этих целях при предварительной оценке соответствующих обращений устанавливается, имело ли место нарушение конституционных прав вследствие неправильного правоприменения, а также носит ли нарушение единичный характер или имеет место сложившаяся правоприменительная практика.

Проверяя конституционность оспариваемых законоположений, Конституционный Суд оценивает как буквальный смысл рассматриваемых законоположений, так и смысл, придаваемый им официальным и иным толкованием, а также сложившейся правоприменительной практикой, и исходя из их места в системе правовых норм. Более того, осуществление оценки конституционности в процедуре конкретного нормоконтроля невозможно без учета смысла, придаваемого соответствующему законоположению правоприменительной практикой.

Помимо того, внимание к правоприменительным аспектам оспариваемой нормы предопределяет допустимость конституционной жалобы ввиду ультраактивного действия этой нормы. По общему правилу, не принимаются к рассмотрению жалобы на отмененный или утративший силу закон, так как отмена дефектного законодательного акта самим законодателем защищает конституционные права граждан не менее эффективно, чем признание его не соответствующим Конституции. Однако юрисдикция Конституционного Суда в ее темпоральном аспекте по самой природе этого органа судебной

власти охватывает все законоположения вне зависимости от их формальной отмены и фактической утраты силы, сохраняющееся воздействие которых на правоприменительную практику ведет к нарушению конституционных прав. Поэтому проверка отмененных либо фактически утративших свою силу законов возможна, когда они продолжают применяться в правоотношениях, возникших в период их действия. Распространение конституционно-судебной защиты на нормы, обладающие ультраактивным действием, способствует реализации как конституционного права на судебную защиту (статья 46 Конституции), так и конвенционного права на справедливое судебное разбирательство (статья 6 Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод, далее – ЕКПЧ). Своим решением Конституционный Суд определяет права и обязанности субъектов длящихся правоотношений, порождаемых нормативным актом, который отменен (утратил силу) на момент обращения заявителя в Конституционный Суд.

Такова, в частности, практика Конституционного Суда по делам о гражданстве, связанным с правоотношениями, возникшими на основе Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 года № 1948-І «О гражданстве Российской Федерации». Конституционный Суд неоднократно обращался к вопросу о порядке приобретения гражданства Российской Федерации лицами, состоявшими в гражданстве СССР, после вступления в силу Федерального закона «О гражданстве Российской Федерации». В соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации (Постановление от 16 мая 1996 года № 12-П; определения от 21 апреля 2005 года № 118-О, от 24 мая 2005 года № 235-О, от 28 июня 2012 года № 1254-О, от 29 мая 2014 года № 1267-О, от 29 сентября 2016 года № 1867-О и др.) лица, которые приобрели по собственному свободному волеизъявлению гражданство иностранного государства, утрачивают право на приобретение гражданства Российской Федерации по основаниям, установленным Законом Российской Федерации «О гражданстве Российской Федерации», в частности в порядке признания (статья 13 названного Закона),

и могут приобрести гражданство Российской Федерации в соответствии с действующим Федеральным законом «О гражданстве Российской Федерации», что, однако, не может рассматриваться как нарушение их конституционных прав. О сохранении актуальности данного вопроса свидетельствуют продолжающие поступать на сегодняшний день в Конституционный Суд жалобы, в которых оспариваются формально утратившие силу положения Закона Российской Федерации от 28 ноября 1991 года № 1948-1 «О гражданстве Российской Федерации».

При осуществлении конституционного судопроизводства Конституционный Суд исследует исключительно вопросы права, воздерживаясь от установления фактических обстоятельств во всех случаях, когда это входит в компетенцию ординарного правоприменителя. В полномочия Конституционного Суда, как они определены в статье 125 Конституции и статье 3 ФКЗ о КС, не входит осуществление контроля решений правоприменительных органов, включая оценку правильности выбора норм права и их применения в деле заявителя, проверку законности и обоснованности судебных постановлений, решений и действий (бездействия) правоприменительных органов и должностных лиц.

Действуя в качестве органа судебного конституционного контроля, Конституционный Суд не вправе непосредственно квалифицировать то или иное судебное решение как незаконное и (или) необоснованное. Законом также не предусмотрено какое-либо процессуальное участие Конституционного Суда для случаев пересмотра судами дел в связи с вынесенными им решениями. Иное фактически означало бы конкуренцию юрисдикционно самостоятельных звеньев судебной системы и смешение конституционного судопроизводства с другими видами судопроизводства, что недопустимо. Ввиду этого, указывая на подлежащие исправлению дефекты правоприменения, Конституционный Суд не оценивает законность и обоснованность состоявшихся в конкретном деле правоприменительных решений, воздерживаясь от исследования вопроса о возможности

наступления конкретной правоприменительной ситуации, удовлетворяющей материально-правовые притязания заявителя (постановления от 17 ноября 2016 года № 25-П, от 17 января 2018 года № 3-П).

Поскольку в значительной части поступающих жалоб заявителя, формально требуя проверить конституционность тех или иных законоположений по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, по существу просят Конституционный Суд дать оценку фактическим обстоятельствам их дел, в соответствующих случаях в ответах Секретариата Конституционного Суда, а также в определениях Конституционного Суда об отказе в рассмотрении жалобы указывается на то обстоятельство, что оценка законности и обоснованности решений судебных и иных органов не входит в его сферу ведения.

Таким образом, в качестве способа защиты прав и свобод жалоба, рассматриваемая в порядке конституционного судопроизводства, приобретает свойство допустимости лишь тогда, когда неопределенность относительно конституционности оспариваемых норм, в том числе в истолковании, придаваемом им сложившейся правоприменительной практикой, может быть устранена, а нарушенные права и свободы – восстановлены только в рамках данной юрисдикционной процедуры. Если же нарушенные права и свободы заявителя могут быть защищены вне зависимости от признания оспариваемого законоположения не соответствующим Конституции, в том числе по смыслу, придаваемому правоприменением, а также вне зависимости от признания конституционности этих законоположений по смыслу, выявляемому в решении Конституционного Суда, подобное обращение должно рассматриваться в рамках других юрисдикционных и иных процедур.

В случаях, когда рассмотрение судом дела не завершено, отсутствует возможность выполнить требование закона (статьи 96, 97 ФКЗ о КС) о представлении копии документа, подтверждающего применение нормы в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде (Определение от

20 ноября 2014 года № 2738-О). Это требование обусловлено субсидиарностью осуществляемого Конституционным Судом контроля соблюдения конституционных прав и свобод. Пока процесс защиты конституционных прав и свобод заявителя, осуществляемый посредством производства в суде общей юрисдикции, не завершен, возможность восстановления его прав в рамках установленных соответствующим процессуальным законодательством процедур по рассмотрению спора и вынесению судебного решения не утрачена. Прерывание этого процесса по инициативе заинтересованного лица в целях последующего обращения в Конституционный Суд не согласуется с предназначением конституционного судопроизводства и полномочиями Конституционного Суда в их соотношении с полномочиями иных судов, а также с его местом в системе судебных органов (определения от 10 ноября 2002 года № 270-О; от 28 мая 2013 года № 778-О; от 6 ноября 2014 года № 2530-О).

Повышение эффективности конституционного судопроизводства и, в частности, совершенствование процедуры рассмотрения индивидуальных и коллективных жалоб в том числе положительно сказывается на правоприменительной реализации актов Конституционного Суда. В соответствии с Федеральным конституционным законом от 3 ноября 2010 года № 7-ФКЗ появилась возможность рассмотрения определенной категории жалоб без проведения слушаний (статья 47<sup>1</sup> ФКЗ о КС). Для этого Конституционный Суд должен прийти к выводу, во-первых, о том, что вопрос о конституционности оспариваемого акта может быть разрешен на основании правовых позиций, уже им сформулированных и содержащихся в ранее принятых постановлениях, а во-вторых, что проведение слушания не является необходимым для защиты прав заявителя.

Впоследствии было устранено поначалу действовавшее ограничение рассмотрения дел без проведения слушаний – условие о том, что оспариваемые положения нормативного правового акта должны быть аналогичны нормам, ранее признанным не соответствующими Конституции

постановлением Конституционного Суда. Впрочем, и ранее Конституционный Суд обладал необходимой свободой усмотрения при установлении фактора «аналогичности» регулирования: через соотнесение содержания оспариваемого нормативного правового акта либо его отдельных положений со своими ранее сформулированными правовыми позициями, имеющими принципиальное значение для оценки оспариваемой нормы.

Поскольку в значительной своей части рассмотрение дел в ускоренном, не предусматривающем публичные слушания, порядке вызвано недостаточным учетом правоприменителем ранее высказанной Конституционным Судом правовой позиции, итоговые решения, принимаемые в рамках письменного производства, способствуют исправлению данных правоприменительных дефектов.

В контексте реализации решений Конституционного Суда в правоприменительной практике обращения, обычно рассматриваемые в порядке, установленном статьей 47<sup>1</sup> ФКЗ о КС, фактически сигнализируют о неполной реализации подходов Конституционного Суда, о неприменении их к законоположениям, аналогичность которых нормам, проверенным ранее, прямо следует из соответствующей правовой позиции Конституционного Суда.

Введение в конституционный процесс письменного производства, будучи обусловлено в том числе принципом процессуальной экономии, повысило защищенность прав индивидуальных и коллективных заявителей, прежде всего благодаря возможностям более масштабного устранения дефектов судебной и административной практики, влекущих применение законоположений в неконституционном смысле, что, в свою очередь, усиливает положительный резонанс, оказываемый деятельностью конституционного правосудия на публично-властные институты и на правовую систему в целом.

В целом введение процедуры рассмотрения дела без проведения слушания, по которой было принято 73 из 105 итоговых решений,

вынесенных Конституционным Судом в рассматриваемый период (данные на 23 октября 2018 года), существенно расширило возможности Конституционного Суда по устранению нарушений конституционных прав и свобод в правоприменительной практике.

Если в правоприменительной практике законоположению, которому ранее Конституционный Суд уже давал оценку при решении вопроса о принятии к рассмотрению конкретной жалобы на нарушение этим законоположением конституционных прав и свобод граждан, посредством толкования был придан смысл, порождающий неопределенность относительно его конституционности, Конституционный Суд вправе принять к рассмотрению жалобу гражданина, объединения граждан на нарушение конституционных прав и свобод тем же законоположением в его новом истолковании (Постановление от 8 ноября 2012 года № 25-П).

Вопреки четко выраженной Конституционным Судом правовой позиции о том, что его решение, которым подтверждается конституционность нормы именно в данном им истолковании и тем самым исключается любое иное, т.е. неконституционное, ее истолкование, а следовательно, и применение в неконституционной интерпретации, имеет в этой части такие же последствия, как и признание нормы не соответствующей Конституции (Определение от 11 ноября 2008 года № 556-О-Р), вплоть до законодательного закрепления обязательности выявленного конституционно-правового смысла законоположений путем внесения соответствующих изменений в ФКЗ о КС (2016 год) судебной практикой недостаточно учитывались решения Конституционного Суда, содержащие интерпретирующие резолюции (в особенности при признании конституционности проверенного законоположения в выявленном смысле).

С учетом этих обстоятельств и в целях обеспечения конституционно закрепленных прав Конституционный Суд указал, что применительно к случаям, когда та или иная норма была признана им не противоречащей Конституции при условии ее истолкования и применения исключительно в

выявленном конституционно-правовом смысле, но продолжает – вопреки требованиям статей 10, 15 (часть 1), 118 (часть 2) и 125 (часть 6) Конституции – использоваться в правоприменительной практике в интерпретации, расходящейся с ее конституционно-правовым смыслом, а подтверждение ее действительного конституционно-правового смысла, в том числе в связи с данным ей официальным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой, необходимо для устранения фактов нарушений конституционных прав и свобод граждан в правоприменительной практике, Конституционный Суд вправе признать данную норму с учетом придаваемого ей официальным и иным толкованием или сложившейся правоприменительной практикой нормативного содержания не соответствующей Конституции (Постановление от 7 ноября 2012 года № 24-П).

При этом в соответствии с выраженной Конституционным Судом правовой позицией пункт 3 статьи 43 ФКЗ о КС не может рассматриваться как препятствующий принятию к рассмотрению в порядке конституционного судопроизводства жалобы гражданина на нарушение конституционных прав и свобод законоположениями, конституционно-правовой смысл которых ранее уже был выявлен Конституционным Судом, если судебные решения по делу заявителя основаны на иной – неконституционной – их интерпретации, вступили в законную силу и прошли проверку в Верховном Суде, а признание Конституционным Судом этих законоположений не соответствующими Конституции (с учетом процессуальных последствий этого решения) остается единственным средством восстановления нарушенных прав заявителя.

Таким образом, если в жалобе заявителя оспаривается конституционность законоположения, конституционно-правовой смысл которого ранее был выявлен в сохраняющем свою силу решении Конституционного Суда, но которому в правоприменительной практике был придан иной смысл, притом что у заявителя исчерпаны все другие



возможности судебной защиты, Конституционный Суд вправе принять такую жалобу к рассмотрению и рассмотреть в порядке статьи 47<sup>1</sup> ФКЗ о КС вопрос о конституционности оспариваемого законоположения в его истолковании, отличном от истолкования, ранее данного Конституционным Судом.

Так, например, проверенное ранее Конституционным Судом законоположение было применено в «деле А.А.Планкина» судами общей юрисдикции без учета правовой позиции, сформулированной в Постановлении от 7 февраля 2012 года № 1-П, т.е. в истолковании, расходящемся с его выявленным конституционно-правовым смыслом. Допущенное правоприменителем отступление от интерпретации соответствующего законоположения, содержащейся в ранее вынесенном решении Конституционного Суда, с неизбежностью повлекло за собой нарушение конституционных прав заявителя, восстановить которые (учитывая то обстоятельство, что судебные постановления вступили в законную силу и прошли проверку в Верховном Суде) было невозможно без обращения в Конституционный Суд.

В сложившейся ситуации Конституционный Суд посчитал необходимым признать неконституционность этих законоположений в их правоприменительной интерпретации, позволяющей правоприменителям, в том числе судам общей юрисдикции, включая Верховный Суд, уже после вступления в силу Постановления от 7 февраля 2012 года № 1-П отказывать 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 том же размере, в каком им были исчислены неполученные суммы возмещения вреда здоровью (Постановление от 18 сентября 2014 года № 23-П).

Совершенствование института жалобы, рассматриваемой в порядке

конституционного судопроизводства и нацеленной в том числе на устранение неконституционных проявлений в правоприменительной практике, происходит по двум основным направлениям, что проявляется в соответствующих изменениях критериев допустимости жалобы.

Во-первых, это дальнейшее укрепление защищенности конституционных прав и свобод, в том числе относительно расходящейся с положениями Конституции правоприменительной практики.

Во-вторых, недопущение превращения Конституционного Суда из экстраординарного средства судебной защиты конституционных прав в дополнительную кассационную или надзорную инстанцию.

Если ранее существовала возможность оспорить закон, подлежащий применению, то ныне граждане и их объединения вправе обращаться в Конституционный Суд с жалобой на нарушение своих прав законом, примененным в конкретном деле, рассмотрение которого завершено в суде. При этом конкретным является дело, в котором судом в установленной процедуре разрешается затрагивающий права и свободы заявителя вопрос на основе норм соответствующего закона, устанавливаются и (или) исследуются фактические обстоятельства (Постановление от 8 декабря 2017 года № 39-П и др.).

Кроме того, на более прочное обеспечение принципа *res judicata*, стабильности правоприменительных, в особенности судебных, решений направлено установление дополнительного критерия допустимости индивидуальных обращений: в целях обеспечения фундаментального принципа правовой определенности конституционная жалоба должна быть подана в срок не позднее одного года после рассмотрения в суде конкретного дела, в котором был применен оспариваемый закон (2014 год). Окончанием рассмотрения дела, от которого берет отсчет установленный годичный срок, является дата вынесения последнего судебного акта, вынесенного по существу данного спора (Определение от 24 апреля 2018 года № 1062-О). При введении данного ограничения были учтены правовые позиции,

выраженные Конституционным Судом в Постановлении от 5 февраля 2007 года № 2-П, которое, будучи непосредственно посвящено институту надзорного производства в гражданском процессе, затрагивало более общую проблему соблюдения баланса между такими конституционными ценностями, как справедливость и стабильность судебных актов.

В целом действующее регулирование характеризует достаточно гармоничное распределение компетенции между Конституционным Судом и иными судами. Вместе с тем, возможности совершенствования конституционного судопроизводства в данном аспекте, очевидно, не вполне раскрыты, в том числе в части уточнения критериев, свидетельствующих об исчерпанности юрисдикционных средств, позволяющей заявителю обратиться за конституционно-судебной защитой. Как показывает опыт, и с точки зрения оптимальных темпов конституционно-судебного реагирования, и с точки зрения поддержания должного взаимодействия между высшими судами, действующими в общих рамках национальной судебной системы, предпочтительным является прохождение не менее двух судебных инстанций в качестве одного из условий последующего обращения к конституционному правосудию.

2.2. Поскольку правоприменительные, включая судебные, акты основаны на законодательстве, конституционно обусловленное качество правоприменения в немалой степени зависит от усилий законодателя.

В правоприменительной деятельности требование формальной определенности, предполагающее точность и ясность законодательных предписаний, будучи неотъемлемым элементом верховенства права, выступает в качестве необходимой гарантии обеспечения эффективной защиты как от произвольных преследования, осуждения и наказания, так и от несоразмерного, избыточного ограничения прав и свобод (Постановление от 17 июня 2014 года № 18-П). Неясность и противоречивость правового регулирования, препятствуя адекватному уяснению его содержания и предназначения, допускают возможность неограниченного усмотрения

правоприменителя, создают предпосылки для административного произвола и неправосудных судебных решений. Тем самым ослабляются гарантии защиты конституционных прав и свобод, ввиду чего само по себе нарушение требования определенности правовой нормы может быть достаточным основанием для признания такой нормы не соответствующей Конституции (постановления от 20 декабря 2011 года № 29-П, от 19 июля 2017 года № 22-П и др.).

Как показывает опыт, не соответствующий конституционным предписаниям буквальный смысл нормы, как правило, не исправляется, но усугубляется истолкованием, получаемым в правоприменительной практике. Так, например, негативный эффект от использования законодателем неопределенного понятийного аппарата усиливается произвольным толкованием этих понятий правоприменительными органами. В частности, как следует из Постановления от 28 ноября 2017 года № 34-П, неоднозначность используемого законодателем понятия «работы (услуги) по обслуживанию морских судов и судов внутреннего плавания в период их стоянки в портах» привела к его произвольному толкованию правоприменительными органами: решение Верховного Суда ориентировало правоприменительную практику фискальных государственных органов и арбитражных судов на придание рассмотренному Конституционным Судом законоположению ограничивающего конституционные права заявителей смысла.

В целях исключения возможности несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации законодательство должно обладать формальной определенностью, четкостью, не допускать расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения.

Таким образом, неопределенность содержания правовой нормы ведет к нарушению не только принципов равенства и верховенства закона, но и установленных статьями 45 и 46 (части 1 и 2) Конституции Российской

Федерации гарантий государственной, в том числе судебной, защиты прав, свобод и законных интересов граждан (постановления от 25 апреля 1995 года № 3-П, от 25 февраля 2004 года № 4-П, от 20 апреля 2009 года № 7-П, от 6 декабря 2011 года № 27-П, от 29 июня 2012 года № 16-П и от 22 апреля 2013 года № 8-П). В этой связи из принципов правового государства и справедливости вытекает обращенное к законодателю требование недвусмысленности, ясности и непротиворечивости правового регулирования, взаимной согласованности предметно связанных между собой норм различной отраслевой принадлежности (постановления от 15 июля 1999 года № 11-П, от 27 мая 2003 года № 9-П, от 27 мая 2008 года № 8-П, от 27 июня 2013 года № 15-П, от 25 февраля 2014 года № 4-П, от 22 апреля 2014 года № 12-П, от 14 июля 2015 года № 20-П, от 17 января 2018 года № 3-П и др.).

Единство правоприменительной практики в том числе поддерживает доверие граждан к действиям государства, обеспечивая тем самым соблюдение данного конституционного принципа. Законодателю следует стремиться к разумной стабильности правового регулирования и не допускать внесения произвольных изменений в действующую систему норм. Во избежание резкого разрыва со сложившейся устойчивой правоприменительной практикой лицам, правовое положение которых неблагоприятно затрагивает изменение ранее установленных правил, должен быть предоставлен адаптационный переходный период, в частности посредством временного регулирования (Постановление от 28 ноября 2017 года № 34-П).

Не имеющая объективного и разумного оправдания дифференциация прав и обязанностей лиц, относящихся к одной и той же категории субъектов юридической ответственности, порождает – в нарушение конституционных принципов равенства и справедливости, охватывающих своим воздействием законодательное регулирование как прав и свобод, закрепленных непосредственно в Конституции, так и прав, приобретаемых на основании

закона, – предпосылки для дискриминационного правоприменения (постановления от 24 мая 2001 года № 8-П, от 16 июля 2007 года № 12-П, от 26 февраля 2010 года № 4-П, от 23 апреля 2012 года № 10-П, от 18 апреля 2017 года № 12-П, от 6 июня 2017 года № 15-П, от 4 декабря 2017 года № 35-П и др.).

Тот факт, что Конституция не ограничивает перечень признаков, по которым исключается дискриминация граждан, а, напротив, предполагает его дальнейшую конкретизацию в правоприменительной практике, обозначается Конституционным Судом в качестве весьма существенного обстоятельства, определяющего генеральную направленность судебного и административного правоприменения (постановления от 4 февраля 1992 года № 2-П-3, от 23 мая 1995 года № 6-П, от 23 декабря 1999 года № 18-П, от 27 декабря 1999 года № 19-П, от 19 февраля 2002 года № 5-П, от 16 марта 2017 года № 7-П).

Кроме того, вводя то или иное регулирование, законодатель не должен создавать предпосылки для несовместимого с конституционными началами чрезмерного правоприменительного усмотрения, затрудняющего единообразное применение правоприменительными органами нормативно установленных правил. Структурно обособленное в отраслевой системе законодательства и систематизированное правовое регулирование минимизирует риски искажения воли законодателя в процессе правоприменения, в особенности при высоком уровне кодификации отраслевых норм (Постановление от 24 марта 2017 года № 9-П).

Анализ поступающих в Конституционный Суд жалоб на законоположения по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, как судебной, так и административной, показывает, что часть из этих обращений вызвана ненадлежащим откликом законодателя на ранее вскрытый Конституционным Судом и подлежащий устранению системный дефект нормативного регулирования. Так, во исполнение Постановления от 13 апреля 2016 года № 11-П Федеральным законом от 30 ноября 2016 года №

406-ФЗ «О внесении изменения в статью 217 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» статья 217 названного Кодекса была дополнена пунктом 69, согласно которому не подлежат налогообложению доходы в виде ежемесячных денежных выплат, производимых ветеранам боевых действий в соответствии с Федеральным законом от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах». Иные же аспекты содержания данной статьи, не являвшиеся непосредственно предметом рассмотрения Конституционного Суда, состоявшиеся законодательные изменения не затронули. В результате в действующем нормативном регулировании сохранилась неопределенность в вопросе об обложении денежной компенсации, выплачиваемой военнослужащим, участвующим в мероприятиях, которые проводятся при необходимости без ограничения общей продолжительности еженедельного служебного времени, налогом на доходы физических лиц, что подтверждается и динамикой позиции по этому вопросу Министерства финансов, письменными разъяснениями которого по вопросам применения законодательства о налогах и сборах обязаны руководствоваться налоговые органы (Постановление от 31 мая 2018 года № 22-П).

Отдельным видом обусловливаемых пробельностью нормативного регулирования дефектов, вступающих в противоречие с конституционными нормами, является отсутствие либо недостаточность в правоприменительной практике, в том числе основанной на правовом регулировании, осуществляемом субъектами Российской Федерации в порядке конкретизации федерального законодательства, специальных организационно-правовых механизмов и процедур, необходимых для реализации законодательно гарантированных прав и обеспечения законных интересов.

Помимо отрицательно сказывающихся на правоприменении нормотворческих дефектов в ходе конституционно-судебного контроля устанавливаются и собственно правоприменительные дефекты, также влекущие за собой правоприменение в противоречащем Конституции

смысле. В этих случаях правовое регулирование в его истолковании правоприменительной практикой – вопреки цели, преследуемой федеральным законодателем при установлении нормы (чей смысл, придаваемый в ходе правоприменения, становится предметом рассмотрения Конституционного Суда), – расходясь с буквальным смыслом соответствующего законоположения, оказывается несогласованным с конституционными предписаниями.

Так, например, правоприменительной практикой положениям абзацев первого – восьмого статьи 3 Федерального закона «О профессиональных союзах, их правах и гарантиях деятельности» был придан смысл, расходящийся с целями, которые преследовал федеральный законодатель (Постановление от 24 октября 2013 года № 22-П).

Правоприменительные органы, в том числе суды, не учли волю федерального законодателя, выраженную в новом уголовном законе, устраняющем или смягчающем уголовную ответственность, т.е. являющемся актом, который по-новому определяет характер и степень общественной опасности тех или иных преступлений и правовой статус лиц, их совершивших (Постановление от 10 октября 2013 года № 20-П). В другом случае, ставшем предметом конституционно-судебного разбирательства, формальный подход правоприменительных органов, включая суды, к уяснению нормативного содержания положений статьи 212<sup>1</sup> УК Российской Федерации без учета их места в системе действующего правового регулирования привел к ущемлению конституционно защищенных прав (Постановление от 10 февраля 2017 года № 2-П).

Как следует из Постановления от 14 января 2016 года № 1-П, правовое регулирование, предусматривающее безусловное прекращение выплаты пенсии в случае обнаружения ошибки, которая была допущена при ее назначении, на которое ориентировал судебную практику Верховный Суд (исходивший в своих решениях из того обстоятельства, что при отсутствии условий, определяющих право на пенсию за выслугу лет, в частности службы



определенной продолжительности, указанная пенсия назначена быть не может, а выплата назначенной пенсии подлежит прекращению), не смогло обеспечить баланс частных и публичных интересов, поскольку не предполагало учета каких бы то ни было обстоятельств конкретной правоприменительной ситуации и последствий такого решения для гражданина – получателя пенсии.

Расширительное толкование в правоприменительной практике пункта 24 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в качестве нормативного основания возлагаемой на заявителя, администрации муниципального образования «Североуральский городской округ», безусловной обязанности по участию в организации деятельности по сбору (в том числе разделному сбору), транспортированию, обработке, утилизации, обезвреживанию, захоронению твердых коммунальных отходов повлекло нарушение конституционного принципа самостоятельности местного самоуправления, в том числе в отношении управления муниципальной собственностью, а также конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления (Постановление от 13 октября 2015 года № 26-П).

Вопреки воле федерального законодателя, устранившего преступность и наказуемость соответствующих деяний, в правоприменительной практике пункт 7 части 3 статьи 82 Федерального закона «О службе в органах внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», регулирующего служебные отношения, вступая в которые гражданин реализует свое конституционное право на труд, рассматривался как не допускающий распространение действия нового уголовного закона, которым соответствующие деяния более не признаются преступлениями, на граждан, увольняемых со службы в органах внутренних дел, результатом чего стало нарушение конституционных прав заявителя (постановления от 21 марта 2014 года № 7-П, от 11 ноября 2014 года № 29-П, от 18 апреля 2017 года № 12-П).

На текущем этапе, как показывает анализ, наряду с названными выше правоприменительными дефектами, достаточно распространено вступающее, как устанавливается решениями Конституционного Суда, в противоречие с конституционными положениями правоприменение *stricti juris*, когда суды воздерживаются от реализации – в целях восполнения неопределенности и пробельности закона – дискреционных полномочий, предпочитая сугубо узкую трактовку применяемых законоположений их широкой интерпретации, более отвечающей конституционным принципам и правовым позициям Конституционного Суда.

Так, например, материалы дела о проверке конституционности статьи 7 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», пунктов 1 и 2 статьи 25 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», статей 1102 и 1109 ГК РФ в связи с жалобой гражданки Н.Н.Горностаевой (Постановление от 26 февраля 2018 года № 10-П) свидетельствуют, что вмешательство Конституционного Суда в целях устранения неконституционного правоприменения не потребовалось бы, если Верховный Суд и иные суды уделили бы надлежащее внимание установлению факта вины освидетельствуемого гражданина, в случае если представленная им для получения пенсии по инвалидности и ежемесячной денежной выплаты справка об установлении инвалидности, составленная по результатам медико-социальной экспертизы, признана недействительной вследствие наличия лишь формальных (процедурных) нарушений, допущенных при ее проведении, притом что такие нарушения не повлияли (не могли повлиять) на оценку ограничений жизнедеятельности освидетельствуемого гражданина и не обусловлены недобросовестностью (противоправностью) с его стороны.

Другим примером может служить Постановление от 29 мая 2018 года № 21-П, в котором Конституционный Суд признал пункт 3 статьи 8 Федерального закона «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» не противоречащим Конституции, поскольку его

положения по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не исключают для суда, рассматривающего дело об обжаловании отказа территориального органа федерального органа исполнительной власти в сфере миграции принять к рассмотрению заявление иностранного гражданина о продлении срока действия вида на жительство в Российской Федерации и документов к нему в связи с пропуском установленного законом срока подачи такого заявления, возможность – не ограничиваясь констатацией формального соответствия этого отказа закону и конкретизирующему его подзаконному правовому регулированию – восстановить пропущенный срок в случае, если в ходе судебного разбирательства будет установлено, что между Российской Федерацией и данным иностранным гражданином сложилась устойчивая связь, обусловленная его длительным, значительно превышающим однократный срок действия вида на жительство, проживанием в Российской Федерации на законных основаниях, а в силу объективных обстоятельств использование обычного, предусмотренного нормативным регулированием правового механизма легализации нахождения данного иностранного гражданина на территории Российской Федерации создает существенные риски для реализации конституционно гарантированных ему прав и свобод.

В контексте требования единства правоприменения и приоритетной роли судебного правоприменения особую важность приобретает поддержание единообразия судебной практики, конституционно возложенного на высший орган судебной власти, а также стабильности и непротиворечивости практики высшего судебного органа в качестве неперемennого условия поддержания такого единообразия.

На не отвечающую конституционным требованиям противоречивость правоприменительной практики судов, принимающих расходящиеся с более ранней позицией решения, Конституционный Суд обратил внимание в ряде недавних решений (постановления от 16 марта 2018 года № 11-П, от 30 марта 2018 года № 14-П). Так, в Постановлении от 30 марта 2018 года № 14-П было

отмечено, что существующий в правоприменительной практике двойственный подход к интерпретации части 3 статьи 43 Федерального закона «Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» делает еще более затруднительным поддержание непротиворечивого правового режима лекарственного обеспечения проведения противоэпизоотических мероприятий по защите охотничьих ресурсов в закрепленных охотничьих угодьях.

Ранее, рассматривая конституционность правового регулирования порядка определения круга лиц из числа наследников по закону любой очереди, в пользу которых наследник вправе отказаться от наследства (абзац первый пункта 1 статьи 1158 ГК Российской Федерации), и придя к выводу об отсутствии должной нормативной определенности, Конституционный Суд, указав на лежащую на Верховном Суде в рамках его конституционно установленной компетенции обязанность обеспечивать единство правоприменительной практики, оценил толкование проверяемого законоположения в сложившейся на основе разъяснений Верховного Суда правоприменительной практике (Постановление от 23 декабря 2013 года № 29-П). Как было установлено, до принятия постановления Пленума Верховного Суда от 29 мая 2012 года № 9 «О судебной практике по делам о наследовании» практика применения абзаца первого пункта 1 статьи 1158 ГК Российской Федерации следовала практике применения института направленного отказа от наследства, сложившейся на основе ранее действовавшего правового регулирования в его официальном судебном толковании, содержащемся в постановлении Пленума Верховного Суда СССР от 1 июля 1966 года № 6 «О судебной практике по делам о наследовании». Тем самым новое официальное судебное толкование института направленного отказа от наследства не являлось первичным, но заменило ранее действовавшее официальное судебное толкование на фактически противоположное, пусть и содержательно допустимое с точки

зрения Конституции. При этом в правоприменительной практике новое толкование стало восприниматься как распространяющееся и на те правоотношения, которые возникли до его появления. Таким образом, Конституционным Судом было отмечено, что применение официального судебного толкования к наследственным правоотношениям, возникшим в период его действия в первоначальном варианте, и тем более – к ранее вынесенным на его основе судебным постановлениям, не смогло обеспечить определенность нормативного содержания абзаца первого пункта 1 статьи 1158 ГК Российской Федерации, необходимую при решении вопроса об установлении круга лиц, в пользу которых наследник вправе отказаться от наследства, и не позволило однозначно определить круг лиц, в пользу которых можно совершить отказ от наследства, допуская в правоприменительной практике различные подходы к решению этого вопроса (и, следовательно, возможность необоснованного определения круга лиц из числа наследников по закону любой очереди, в пользу которых наследник вправе отказаться от наследства).

Правовая определенность является одним из фундаментальных аспектов верховенства права, предполагая уважение принципа *res judicata* (окончательный характер судебных решений). С учетом этого обстоятельства особенное значение в современных условиях обретает соответствие дискреционных полномочий должностных лиц Верховного Суда, предусмотренных частью 3 статьи 381, частью 3 статьи 391<sup>5</sup> и статьей 391<sup>11</sup> ГПК Российской Федерации и частью 8 статьи 291<sup>6</sup>, частью 7 статьи 308<sup>4</sup> и статьей 308<sup>10</sup> АПК Российской Федерации, конституционным требованиям. Согласно указаниям Конституционного Суда особая процедура инициирования пересмотра судебных постановлений в порядке надзора дополнительно к существующему общему регулированию предварительного производства в надзорной инстанции предназначена исключительно для случаев, когда без устранения допущенных нижестоящими судами существенных нарушений норм материального или процессуального права

невозможно обеспечение верховенства и единообразного применения закона в соответствии с требованиями Конституции. Данная процедура не должна вести к искажению природы правосудия, конституционных принципов состязательности и равноправия сторон при осуществлении судопроизводства, а также конкретизирующего их принципа диспозитивности в гражданском процессе.

Реализация дискреционных полномочий не должна вступать в противоречие с правом на доступ к правосудию, правом на справедливое судебное разбирательство на основе принципов состязательности и равноправия сторон, с принципом независимости суда и судей, с принципом правовой определенности, не должна порождать не урегулированную законом процессуальную деятельность.

В Постановлении от 5 февраля 2007 года № 2-П Конституционный Суд указал на то обстоятельство, что пересмотр вступивших в законную силу судебных постановлений по своему содержанию и предназначению является дополнительным способом обеспечения правосудности судебных решений, который, имея резервное значение, используется, когда неприменимы или исчерпаны все обычные средства процессуально-правовой защиты. В последующих решениях сформулированные в указанном Постановлении правовые позиции, касающиеся существа судебного производства по пересмотру судебных актов, вступивших в законную силу, получили дальнейшее развитие. В частности, рассматривая полномочие должностных лиц Верховного Суда в ходе производства в суде надзорной инстанции (применительно к правовому регулированию, действовавшему до вступления в силу Федерального закона от 9 декабря 2010 года № 353-ФЗ), Конституционный Суд отмечал, что, по смыслу части шестой статьи 381 и части второй статьи 383 ГПК Российской Федерации во взаимосвязи с иными положениями главы 41 данного Кодекса, указанное правомочие может быть реализовано только при наличии соответствующего обращения лица, подававшего надзорную жалобу (представление). Уполномоченные

должностные лица в случае обращения к ним заинтересованного лица принимают решение в такой же процедуре, в те же сроки и исходя из тех же оснований, которые предусмотрены ГПК Российской Федерации для решения рассматривающим надзорную жалобу (представление) судьей вопросов об истребовании дела и о передаче дела для рассмотрения по существу в суд надзорной инстанции, поскольку в противном случае имела бы место не урегулированная законом процессуальная деятельность.

Приведенные правовые позиции и выводы полностью применимы к установленному частью третьей статьи 381 ГПК Российской Федерации в качестве дополнительной гарантии прав участников гражданского судопроизводства полномочию Председателя Верховного Суда, его заместителя не согласиться с определением судьи Верховного Суда Российской Федерации об отказе в передаче кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции и вынести определение о его отмене и передаче кассационной жалобы с делом для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции, из чего следует, что Председатель Верховного Суда, его заместитель вправе реализовывать предоставленное им частью третьей статьи 381 ГПК Российской Федерации полномочие лишь в такой же процедуре, в те же сроки и исходя из тех же оснований, которые предусмотрены для судьи Верховного Суда, разрешающего вопрос о наличии оснований для передачи кассационной жалобы для рассмотрения в судебном заседании суда кассационной инстанции (определения от 23 июня 2015 года № 1364-О и от 26 января 2017 года № 199-О). Это, в частности, означает, что рассмотрение подобной кассационной жалобы осуществляется в сроки, установленные статьей 382 ГПК Российской Федерации, и не предполагает вынесение немотивированных решений по результатам рассмотрения жалобы (определения от 24 декабря 2012 года № 2402-О и от 15 мая 2017 года № 908-О).

### III

#### **Проблемы исполнения решений Конституционного Суда в правоприменительной деятельности**

3.1. Согласно закону признание соответствующего нормативного акта либо отдельных его положений, включая нормативные акты субъектов Российской Федерации, соответствующими Конституции в данном Конституционным Судом истолковании исключает любое иное их истолкование, равно как и любое иное истолкование положений других нормативных актов, основанных на признанных неконституционными полностью или частично нормативном акте либо воспроизводящих их или содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными в данном Конституционным Судом истолковании (статья 87 ФКЗ о КС).

Между тем, как показывает анализ, в ряде случаев имеет место недостаточное понимание этого, что ведет к ненадлежащему исполнению предписаний Конституционного Суда и, как неизбежное следствие, к повторному рассмотрению в порядке конституционного судопроизводства, казалось бы, уже разрешенных правовых проблем.

В надлежащем применении судами правовых позиций Конституционного Суда значительную роль играют акты, принимаемые высшим органом судебной власти в целях поддержания единообразия судебной практики, – постановления Пленума Верховного Суда.

Хотя Пленум Верховного Суда сравнительно редко ссылается непосредственно на содержащие позиции Конституционного Суда конкретные его решения, тем не менее при подготовке постановлений, как правило, происходит учет высказанных Конституционным Судом правовых позиций по соответствующему кругу вопросов.

Так, например, в указании Пленума Верховного Суда на то, что вынесенное в ходе досудебного производства в порядке, установленном



статьей 165 УПК Российской Федерации, постановление о разрешении производства следственного действия или о законности следственного действия, произведенного без предварительного разрешения суда, не имеет преюдициальной силы для суда, рассматривающего дело по существу (постановление Пленума Верховного Суда от 19 декабря 2017 года № 51 «О практике применения законодательства при рассмотрении уголовных дел в суде первой инстанции (общий порядок судопроизводства), пункт 14), нашла отражение соответствующая позиция Конституционного Суда (определения от 16 декабря 2008 года № 1076-О-П, от 29 января 2015 года № 79-О и др.).

Правовая позиция Конституционного Суда (Постановление от 21 марта 2013 года № 6-П) о том, что порядок досрочного увольнения с военной службы в связи с невыполнением условий контракта может применяться к военнослужащим в порядке дисциплинарного взыскания и в порядке аттестации с учетом соответствия военнослужащего предъявляемым к нему требованиям, получила отражение в постановлении Пленума Верховного Суда от 29 мая 2014 года № 8 «О практике применения судами законодательства о воинской обязанности, военной службе и статусе военнослужащих» (пункт 41).

Правовая позиция Конституционного Суда (Постановление от 15 марта 2005 года № 3-П), касающаяся прекращения трудового договора с руководителем организации по основанию, предусмотренному пунктом 2 статьи 278 Трудового кодекса Российской Федерации, была учтена в постановлении Пленума Верховного Суда от 2 июня 2015 года № 21 «О некоторых вопросах, возникших у судов при применении законодательства, регулирующего труд руководителя организации и членов коллегиального исполнительного органа организации» (пункт 9).

Многokrатно высказанная Конституционным Судом позиция относительно того, что именно на суде лежит обязанность оценки обоснованности подозрения о совершении данным лицом преступления, в связи с которым оно заключается под стражу в качестве подозреваемого, при

этом суд не должен предрешать вопрос об обоснованности или необоснованности обвинения (постановления от 2 июля 1998 года № 20-П, от 23 марта 1999 года № 5-П, от 22 марта 2005 года № 4-П; определения от 12 июля 2005 года № 330-О и от 15 ноября 2007 года № 801-О-О и др.), была учтена Пленумом Верховного Суда, который изменил свою позицию по вопросу о проверке обоснованности подозрения при избрании меры пресечения в виде заключения под стражу. Если изначально в постановлении Пленума от 5 марта 2004 года № 1 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (пункт 4) разъяснялось, что судья не вправе во время рассмотрения ходатайства о заключении под стражу входить в обсуждение вопроса о виновности лица в инкриминируемом ему преступлении, то в постановлении от 29 октября 2009 года № 22 «О практике применения судами мер пресечения в виде заключения под стражу, залога и домашнего ареста» (пункт 19) указано на обязанность суда дать в постановлении о рассмотрении ходатайства в порядке статьи 108 УПК Российской Федерации оценку обоснованности выдвинутого против лица подозрения, а также убедиться в достаточности данных об имевшем место событии преступления и о причастности к нему подозреваемого. В ныне действующем постановлении Пленума Верховного Суда от 19 декабря 2013 года № 41 (пункт 2) этот конституционно обоснованный подход получил еще большую детализацию.

На правовой позиции Конституционного Суда (постановления от 4 марта 2003 года № 2-П, от 8 декабря 2003 года № 18-П) основано содержащееся в постановлении Пленума Верховного Суда от 5 марта 2004 года № 1 «О применении судами норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (пункт 14, абзац третий) разъяснение того, что «в тех случаях, когда существенное нарушение закона, допущенное в досудебной стадии и являющееся препятствием к рассмотрению уголовного дела, выявлено при судебном разбирательстве, суд, если он не может устранить такое нарушение самостоятельно, по ходатайству сторон или по

своей инициативе возвращает дело прокурору для устранения указанного нарушения при условии, что оно не будет связано с восполнением неполноты произведенного дознания или предварительного следствия».

Содержащееся в постановлении Пленума Верховного Суда от 30 ноября 2017 года № 48 «О судебной практике по делам о мошенничестве, присвоении и растрате» разъяснение того, что мошенничество, сопряженное с преднамеренным неисполнением договорных обязательств в сфере предпринимательской деятельности, совершается с прямым умыслом, направленным на хищение чужого имущества или приобретение права на чужое имущество, возникшим у лица до получения такого имущества или права на него, базируется на правовой позиции Конституционного Суда о том, что мошенничество в сфере предпринимательской деятельности необходимо рассматривать как такое виновное использование для хищения чужого имущества путем обмана или злоупотребления доверием договора, обязательства по которому заведомо не будут исполнены (причем не вследствие обстоятельств, связанных с риском их неисполнения в ходе предпринимательской деятельности как таковой), что свидетельствует о наличии у субъекта преступления прямого умысла на совершение мошенничества (Постановление от 11 декабря 2014 года № 32-П).

В позиции Пленума Верховного Суда о том, что установленная судом кадастровая стоимость используется для исчисления налоговой базы за налоговый период, в котором подано заявление о пересмотре кадастровой стоимости, и применяется до вступления в силу в порядке, определенном статьей 5 Налогового кодекса Российской Федерации, нормативного правового акта, утвердившего результаты очередной кадастровой оценки, при условии внесения сведений о новой кадастровой стоимости в государственный кадастр недвижимости (пункт 28 постановления от 30 июня 2015 года № 28 «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судами дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости объектов недвижимости»), учтена правовая позиция, выраженная в

Постановлении Конституционного Суда от 2 июля 2013 года № 17-П, согласно которой положения пункта 1 статьи 5 и статьи 391 Налогового кодекса Российской Федерации не противоречат Конституции, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования предполагают, что нормативные правовые акты органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации об утверждении кадастровой стоимости земельных участков в той части, в какой они порождают правовые последствия для граждан и их объединений как налогоплательщиков, действуют во времени в том порядке, который в Налоговом кодексе Российской Федерации определен для вступления в силу актов законодательства о налогах и сборах.

Позиция Пленума Верховного Суда относительно того, что обязанность работодателя, предусмотренная частью 4 статьи 12 Федерального закона «О противодействии коррупции», подлежит исполнению независимо от того, входили ли в должностные (служебные) обязанности бывшего государственного (муниципального) служащего функции государственного, муниципального (административного) управления организацией, заключившей с ним трудовой или гражданско-правовой договор; об исчислении в календарном порядке предусмотренного данным законом десятидневного срока для направления сообщения о заключении трудового (гражданско-правового) договора с бывшим служащим (пункты 1 и 9 постановления от 28 ноября 2017 года «О некоторых вопросах, возникающих при рассмотрении судьями дел о привлечении к административной ответственности по статье 19.29 КоАП Российской Федерации») отражает выводы Конституционного Суда, содержащиеся в определениях от 27 октября 2015 года № 2432-О и от 28 сентября 2017 года № 1798-О.

Следует отметить, что, в свою очередь, Конституционный Суд при рассмотрении соответствующих вопросов принимает во внимание в том числе практику судов общей юрисдикции (обобщенную, например, в «Обзоре судебной практики по делам о привлечении к административной

ответственности, предусмотренной статьей 19.29 КоАП Российской Федерации» от 30 ноября 2016 года).

Определив, что судья не может быть привлечен к дисциплинарной ответственности в виде досрочного прекращения полномочий судьи за сам факт принятия незаконного или необоснованного судебного акта в результате судебной ошибки, явившейся следствием в том числе неверной оценки доказательств по делу либо неправильного применения нормы материального или процессуального права (постановление от 14 апреля 2016 года № 13 «О судебной практике применения законодательства, регулирующего вопросы дисциплинарной ответственности судей»), Пленум Верховного Суда учел тем самым ранее высказанную правовую позицию Конституционного Суда (Постановление от 20 июля 2011 года № 19-П).

В позиции Пленума Верховного Суда относительно того, что судебный пристав-исполнитель не вправе удовлетворить содержащееся в заявлении о возбуждении исполнительного производства ходатайство взыскателя об установлении временного ограничения на выезд должника из Российской Федерации одновременно с вынесением им постановления о возбуждении исполнительного производства – до истечения установленного в таком постановлении срока на добровольное исполнение исполнительного документа, а также до получения судебным приставом-исполнителем сведений о том, что должник обладает информацией о возбужденном в отношении него исполнительном производстве и уклоняется от добровольного исполнения исполнительного документа (постановление от 17 ноября 2015 года № 50 «О применении судами законодательства при рассмотрении некоторых вопросов, возникающих в ходе исполнительного производства»), восприняты подходы Конституционного Суда, согласно которым закон не предполагает удовлетворение судебным приставом-исполнителем содержащегося в заявлении о возбуждении исполнительного производства ходатайства взыскателя о временном ограничении должника на выезд из Российской Федерации одновременно с вынесением им

постановления о возбуждении исполнительного производства – до истечения установленного в вынесенном постановлении о возбуждении исполнительного производства срока на добровольное исполнение должником содержащегося в исполнительном документе требования, а также до получения судебным приставом-исполнителем сведений о том, что должник обладает информацией о возбужденном в отношении него исполнительном производстве и уклоняется от добровольного исполнения содержащегося в исполнительном документе требования (определения от 3 июля 2014 года № 1561-О, № 1563-О).

Правовая позиция Конституционного Суда, согласно которой учет затрат причинителя вреда по устранению загрязнения окружающей среды при определении размера возмещаемого вреда допускается, когда лицо, неумышленно причинившее вред окружающей среде, действуя впоследствии добросовестно, до принятия в отношении него актов принудительного характера, совершило за свой счет активные действия по реальному устранению причиненного вреда окружающей среде (ликвидации нарушения), осуществив при этом значительные материальные затраты; при вынесении таких актов должны учитываться обстоятельства, определяющие форму и степень вины причинителя вреда (в частности, было ли совершено правонарушение с целью получения экономической выгоды), характер его последующего поведения и последствия правонарушения, а также объем затрат, направленных им на устранение нарушения, была воспроизведена в постановлении Пленума Верховного Суда от 30 ноября 2017 года № 49 «О некоторых вопросах применения законодательства о возмещении вреда, причиненного окружающей среде» (пункт 15). Данная правовая позиция была выражена Конституционным Судом в Определении от 9 февраля 2016 года № 225-О, которое, разъяснив пределы действия правовой позиции, изложенной в Постановлении от 2 июня 2015 года № 12-П относительно учета затрат причинителя вреда по устранению загрязнения окружающей среды при определении размера возмещаемого вреда, указало на

недопустимость расширительного толкования данной правовой позиции в правоприменительной практике.

Пленум Верховного Суда, указав, что причинитель вреда, застраховавший свою ответственность в порядке обязательного страхования в пользу потерпевшего, возмещает разницу между страховым возмещением и фактическим размером ущерба только в случае, когда страхового возмещения недостаточно для полного возмещения причиненного вреда (постановление от 26 декабря 2017 года № 58 «О применении судами законодательства об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств», пункт 35), реализовал правовую позицию Конституционного Суда, согласно которой исходя из принципа полного возмещения вреда существует возможность возмещения потерпевшему лицом, гражданская ответственность которого застрахована по договору обязательного страхования гражданской ответственности владельцев транспортных средств, вреда, причиненного при эксплуатации транспортного средства, в размере, который превышает страховое возмещение, выплаченное потерпевшему в соответствии с законодательством об обязательном страховании гражданской ответственности (Постановление от 10 марта 2017 года № 6-П).

В целом сложившийся механизм взаимодействия высших судов, способствуя очищению российской правовой системы от правоприменительных дефектов, вместе с тем еще не исчерпал потенциал своего совершенствования<sup>1</sup>.

В связи с этим следует учитывать, что, вынося решение по делу, поводом для рассмотрения которого явилась не согласующаяся с конституционными требованиями устойчивая правоприменительная

---

<sup>1</sup> См., в частности: пункт 22 постановления Пленума Верховного Суда от 19 декабря 2017 года № 51 «О практике применения законодательства при рассмотрении уголовных дел в суде первой инстанции (общий порядок судопроизводства)» в части учета правовой позиции, выраженной в Постановлении Конституционного Суда от 14 июля 2017 года № 21-П; постановление Пленума Верховного Суда от 26 декабря 2017 года № 56 «О применении судами законодательства при рассмотрении дел, связанных со взысканием алиментов» в части учета правовой позиции, выраженной в Постановлении Конституционного Суда от 6 октября 2017 года № 23-П.

практика, Конституционный Суд имеет целью защиту конституционных прав не только заявителя, но и неопределенного круга лиц, в отношении которых могут быть применены рассматриваемые нормативные положения, а также защиту основ конституционного строя, обеспечение верховенства и прямого действия Конституции на всей территории Российской Федерации (Постановление от 16 октября 2012 года № 22-П). В силу этого применение либо реализация каким-либо иным способом нормативного правового акта или отдельных его положений, признанных Конституционным Судом не соответствующими Конституции, равно как их применение либо реализация каким-либо иным способом в истолковании, расходящемся с их выявленным конституционно-правовым смыслом, недопустимы. Суды, рассматривающие дела после вступления в силу соответствующего решения Конституционного Суда (включая дела, возбужденные до его вступления в силу), не могут руководствоваться нормативным правовым актом или отдельными его положениями, признанными не соответствующими Конституции, либо применять их в истолковании (в том числе приданном им высшими судебными инстанциями), расходящемся с их выявленным конституционно-правовым смыслом (Постановление от 8 ноября 2012 года № 25-П).

Совершенствование законодательного регулирования конституционного судопроизводства благоприятно сказалось на восприятии судебной практикой применяемых норм в их выявленном Конституционным Судом смысле. Однако, несмотря на то обстоятельство, что состоявшееся в 2016 году обновление ФКЗ о КС способствовало своевременной и адекватной реакции судов на решения Конституционного Суда, выявляющие конституционно-правовой смысл соответствующих законоположений, и создало условия для формирования непротиворечивой правоприменительной практики в части исполнения всех итоговых решений, в том числе содержащих только интерпретирующую резолюцию (резолютивная часть постановления, выявляющая конституционно-правовой смысл оспариваемой нормы), расходящееся с конституционно-правовым смыслом казуальное



толкование подлежащих применению нормативных положений по-прежнему продолжает встречаться в правоприменительной деятельности.

В частности, существуют проблемы надлежащего учета правовых позиций по вопросам уголовной юстиции.

Так, в Постановлении от 14 мая 2015 года № 9-П Конституционный Суд признал пункт 5 статьи 11 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» не соответствующим Конституции в той мере, в какой содержащееся в нем положение в системе действующего правового регулирования не обеспечивает согласованность организационных условий осуществления полномочий судьи, назначенного во время рассмотрения им уголовного дела на должность судьи в другой суд, с обусловленным Конституцией требованием УПК Российской Федерации о рассмотрении уголовного дела неизменным составом суда и тем самым порождает неопределенность в вопросе о возможности продолжения рассмотрения таким судьей уголовного дела по существу. При этом была сформулирована правовая позиция, согласно которой вопрос о полномочиях судьи по уголовному делу, начатому с его участием, когда решение о его назначении в другой суд состоялось в период рассмотрения им данного дела, как касающийся конкретных процессуальных правоотношений, подлежит разрешению с учетом имеющего конституционное значение правила о неизменности состава суда, ценность которого предопределяется, помимо прочего, необходимостью исследования судом всех доказательств и формирования на их основе решения по делу (абзац 2 пункта 3 мотивировочной части). Как свидетельствуют обращения, поступающие в Конституционный Суд, эта правовая позиция не всегда реализуется должным образом.<sup>2</sup>

---

<sup>2</sup> Так, например, данная правовая позиция не была учтена в деле заявителя в Конституционный Суд, уголовное дело в отношении которого 19 октября 2015 года было принято к производству судьей Таганского районного суда города Москвы. В связи с назначением этого судьи на должность судьи Московского городского суда данное уголовное дело председателем Таганского районного суда города Москвы передано для рассмотрения другому судье, под председательством которого судебное разбирательство возобновлено, и постановлен обвинительный приговор, оставленный без изменения судами апелляционной и кассационной инстанций.

Ненадлежащим образом учитывается правовая позиция Конституционного Суда относительно изъятия у законного собственника предметов, в том числе производственного оборудования, которое, по версии следствия, является орудием совершения преступления (Постановление от 16 июля 2008 года № 9-П). Признавая возможность изъятия имущества у законного собственника не нарушающей его конституционных прав, Конституционный Суд не только исходил из того обстоятельства, что лицам, в отношении которых применяются подобного рода меры, сопряженные с ограничением правомочий владения, пользования и распоряжения имуществом, обеспечивается также закрепленное статьей 46 (часть 2) Конституции право обжаловать соответствующие решения и действия в судебном порядке; что изъятие имущества у собственника или законного владельца допустимо без судебного решения только в тех случаях, когда такое изъятие как процессуальная мера обеспечительного характера является временным, не приводит к лишению лица права собственности и предполагает последующий судебный контроль, но и сформулировал параметры данного контроля.

Так, оценка судом законности и обоснованности изъятия у собственника или законного владельца того или иного имущества в связи с приобщением его к уголовному делу в качестве вещественного доказательства не может, по смыслу статей 81 и 82 УПК Российской Федерации, ограничиваться установлением формального соответствия закону полномочий применяющих данную меру должностных лиц органов предварительного расследования. Суд должен прийти к выводу, что иным способом обеспечить решение стоящих перед уголовным судопроизводством задач невозможно. В таких случаях должны приниматься во внимание как тяжесть преступления, в связи с расследованием которого решается вопрос об изъятии имущества, так и особенности самого имущества, в том числе его стоимость, значимость для собственника или законного владельца и общества, возможные негативные последствия изъятия имущества. В

зависимости от указанных обстоятельств дознаватель, следователь и затем суд, решая вопрос о признании имущества вещественным доказательством, должны определять, подлежит ли это имущество изъятию либо в соответствии с подпунктами «а» и «б» пункта 1 части 2 статьи 82 УПК Российской Федерации оно может быть сфотографировано, снято на видео-или киноплёнку и возвращено законному владельцу на хранение до принятия решения по уголовному делу. Тем самым Конституционным Судом были сформулированы критерии для судебной оценки действий должностных лиц следственных органов по изъятию имущества в интересах его законных владельцев. Однако продолжавшие поступать в Конституционный Суд обращения свидетельствовали, что суды – вопреки правовой позиции Конституционного Суда – при рассмотрении жалоб собственников (законных владельцев) на действия следователя по изъятию вещественных доказательств либо на постановления следователя об отказе в удовлетворении ходатайства о возвращении технических средств, изъятых в ходе осмотра места происшествия, ограничиваются лишь установлением формального соответствия закону полномочий следователя по изъятию вещественных доказательств либо же определением места их хранения и не входят в обсуждение иных необходимых аспектов, обозначенных в названном Постановлении. В результате Конституционный Суд был вынужден принимать новые решения по уже разрешенной правовой проблеме (Постановление от 11 января 2018 года № 1-П; определения от 14 мая 2015 года № 1127-О, от 16 февраля 2017 года № 213-О).

Кроме того, суды общей юрисдикции формально подходят к применению правовых позиций Конституционного Суда в вопросе возложения на муниципальные образования обязанности по ликвидации свалок отходов производства и потребления (постановления от 13 октября 2015 года № 26-П и от 26 апреля 2016 года № 13-П). Применяя первое из названных постановлений, принятое по жалобе администрации городского округа, суды освобождали от исполнения данной обязанности только

городские округа, не придавая значения существованию иных типов муниципальных образований (районы, сельские поселения).<sup>3</sup> С учетом этого обстоятельства, а также ввиду испытываемых судами общей юрисдикции при разрешении подобных дел трудностей объективного характера, обусловленных компетенционными особенностями каждого типа муниципального образования, Конституционным Судом было принято новое решение по жалобе администрации муниципального района, непосредственно распространяющее правовые позиции, ранее высказанные относительно городских округов, и на иные типы муниципальных образований (Постановление от 26 апреля 2016 года № 13-П).

Схожий, сугубо ограничительный подход обнаруживается и в судебной практике применения позиций Конституционного Суда к смежной группе дел, связанных с ответственностью за загрязнение окружающей природной среды, ошибочно трактуемых судами как относящихся лишь к загрязнению земель лесного фонда.<sup>4</sup> В этой связи Конституционный Суд был вынужден разъяснить, что, учитывая существование различных форм возможного негативного воздействия на окружающую среду, а также принимая во внимание то обстоятельство, что содержание рассматриваемой компетенции муниципальных образований не может автоматически трактоваться как возлагающее на них всю полноту ответственности, правовые позиции, сформулированные в постановлениях от 13 октября 2015 года № 26-П и от 26 апреля 2016 года № 13-П и сохраняющие свою силу, не могут толковаться ограничительно, как касающиеся только вопросов несанкционированного складирования бытовых и промышленных отходов на лесных участках в составе земель лесного фонда, но в силу своего универсального характера имеют безусловное юридическое значение в отношении иных случаев неправомерного размещения отходов неустановленными лицами на

---

<sup>3</sup> О подобном узком понимании выраженной Конституционным Судом правовой позиции свидетельствует, например, определение Нерюнгринского городского суда Республики Саха (Якутия) от 2 декабря 2015 года по делу № 2-1873/2014.

<sup>4</sup> См., например, определение Омского областного суда от 10 февраля 2016 года № 4а-169/2016.

объектах, расположенных на территории муниципального образования (Определение от 28 марта 2017 года № 720-О). В силу этого при разрешении правоприменительными органами, в том числе судами, дел, касающихся определения полномочий и объема финансовых обязательств муниципальных образований в области обращения с отходами, помимо общих положений Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» необходимо учитывать соответствующие нормы специального отраслевого законодательства, регулирующего данные вопросы.

Наряду с этим проявляется также тенденция универсализации подходов Конституционного Суда.

В частности, получает расширительное толкование в судебной практике правовая позиция Конституционного Суда по вопросу оспаривания органами местного самоуправления результатов пересмотра кадастровой стоимости (Постановление от 5 июля 2016 года № 15-П).<sup>5</sup>

Несмотря на то обстоятельство, что правовая позиция, выраженная в Постановлении Конституционного Суда от 11 июля 2017 года № 20-П, касалась дел об оспаривании результатов определения кадастровой стоимости, в Обзоре судебной практики № 5 (2017), утвержденном решением Президиума Верховного Суда от 27 декабря 2017 года, она была распространена и на иные категории дел. В частности, Верховный Суд со ссылкой на названное Постановление Конституционного Суда указал: при снижении в связи с наличием смягчающих обстоятельств в судебном порядке размера штрафа, назначенного органом, осуществляющим контроль уплаты страховых взносов, судебные расходы в виде уплаченной при обращении в суд государственной пошлины возмещаются в полном объеме.

Со ссылкой на ту же позицию Верховный Суд выносит неблагоприятные

---

<sup>5</sup> См., например, определение Саратовского областного суда от 29 июня 2017 года № 33а-4239, где со ссылкой на названное решение Конституционного Суда был сделан вывод о том, что оспаривать результаты пересмотра кадастровой стоимости могут не только органы местного самоуправления, но и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

по своим последствиям для частных субъектов решения по делам, связанным с гражданскими правоотношениями, отказывая в удовлетворении заявленных требований, например, «учитывая, что в рамках данного спора судебные акты в пользу предпринимателя не принимались, а установление цены, регулируемой законом, лишь связано с приданием определенности правоотношениям сторон» (Определение от 22 декабря 2017 года № 306-ЭС16-827).

В свою очередь, также исходя из односторонней защиты фискальных интересов, судебная практика пошла по пути ограничительной интерпретации позиции Конституционного Суда относительно возможности назначения административного наказания в виде конфискации орудия совершения или предмета административного правонарушения, не принадлежащего на праве собственности лицу, привлекаемому к административной ответственности (Постановление от 25 апреля 2011 года № 6-П), распространяя ее лишь на рассмотренную в данном решении Конституционного Суда категорию дел (статья 8.28 КоАП Российской Федерации) и не применяя в отношении иных категорий.<sup>6</sup> Как и в иных случаях, потребовалось дополнительное указание Конституционного Суда на то, что основной вывод, содержащийся в названном постановлении, направлен на защиту конституционных прав собственников имущества, носит общий характер и распространяется на любые административно-деликтные отношения в сфере предпринимательской деятельности, связанные с возможностью назначения административного наказания в виде конфискации орудия совершения правонарушения, совершенного лицом, не являющимся собственником этого имущества (Определение от 1 марта 2012 года № 404-О-О), чтобы побудить суды привести практику по всем административно-деликтным отношениям в сфере предпринимательской

---

<sup>6</sup> См., например: Постановление Арбитражного суда Дальневосточного округа от 11 октября 2011 года № Ф03-4783/2011.

деятельности в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда.<sup>7</sup>

Судебная практика частично восприняла сформулированную Конституционным Судом позицию, в соответствии с которой при судебной проверке законности отказа собственнику в регистрации транспортного средства предполагается разрешение вопроса о соответствии транспортного средства требованиям безопасности дорожного движения.<sup>8</sup> Тем не менее сам по себе факт наличия обстоятельств, прямо не свидетельствующих о несоответствии транспортного средства установленным требованиям безопасности дорожного движения, но и не исключающих его, не может, как следует из Постановления Конституционного Суда от 22 апреля 2011 года № 5-П, выступать непреодолимым препятствием для регистрации транспортного средства – при условии установления его соответствия требованиям безопасности дорожного движения. Ввиду неучета данного аспекта граждане по-прежнему сталкиваются с проблемами судебного применения данной правовой позиции (определения от 23 апреля 2015 года № 766-О, от 19 июля 2016 года № 1474-О, от 28 сентября 2017 года № 1861-О и др.).

Вопреки высказанной Конституционным Судом правовой позиции о необходимости повышенной оплаты за труд в условиях, отклоняющихся от нормальных, по сравнению с оплатой труда лиц, работающих в обычных условиях труда (определения от 1 октября 2009 года № 1160-О-О, от 17 декабря 2009 года № 1557-О-О, от 25 февраля 2010 года № 162-О-О и др.), правоприменительная практика продолжала исходить из того, что право работника, осуществляющего трудовую деятельность в особых климатических условиях, на повышенную оплату труда не может считаться нарушенным в тех случаях, когда размер его заработной платы с учетом

---

<sup>7</sup> См., например: Постановление Астраханского областного суда от 14 февраля 2014 года № 4а-20/2014.

<sup>8</sup> См., например: Апелляционное определение Хабаровского краевого суда от 8 октября 2014 года по делу № 33-6341/2014; Апелляционное определение Нижегородского областного суда от 2 июня 2015 года по делу № 33-5494/2015; Апелляционное определение Магаданского областного суда от 17 мая 2016 года № 33-431/2016.

включения в ее состав районного коэффициента и процентной надбавки составляет не менее минимального размера оплаты труда (определения Верховного Суда от 8 августа 2016 года № 72-КГ16-4, от 19 сентября 2016 года № 51-КГ16-10). В результате Конституционный Суд был вынужден в очередной раз обратиться к данному вопросу с принятием итогового решения (Постановление от 7 декабря 2017 года № 38-П).

К правоприменительным дефектам, связанным с исполнением решений Конституционного Суда, относится и ошибочное толкование – неоправданно ограничительное либо, напротив, излишне широкое – выраженных им правовых позиций. Таково, например, использование правовой позиции, сформулированной применительно к трудовым отношениям и неприменимой к служебным отношениям (постановления от 24 января 2002 года № 3-П, от 15 декабря 2011 года № 28-П) для обоснования отказа в переводе на службу в органах внутренних дел.<sup>9</sup>

Исполнение решений Конституционного Суда осложняет и неполный учет выраженных им позиций правоприменителем. В случае если соответствующая правовая позиция развивалась в нескольких решениях, очевидной судебной ошибкой является учет только одного из них, тем более раннего. Между тем, например, в решении Дисциплинарного судебного присутствия от 21 апреля 2014 года № ДСП14-28 со ссылкой на Постановление Конституционного Суда от 28 февраля 2008 года № 3-П указывается, что, предусматривая два вида дисциплинарного взыскания за совершение судьей дисциплинарного проступка – предупреждение и досрочное прекращение полномочий, Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», равно как и Федеральный закон «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» не формулируют критерии, по которым квалификационная коллегия судей должна осуществлять выбор того или иного дисциплинарного взыскания в случае

---

<sup>9</sup> См., например, решение Центрального районного суда города Новосибирска от 28 сентября 2016 года.



привлечения судьи к дисциплинарной ответственности. Однако правоприменитель не учел дальнейшее развитие данной правовой позиции в Постановлении от 20 июля 2011 года № 19-П, где было подчеркнуто: отсутствие таких законодательно закрепленных критериев не означает, что квалификационные коллегии судей могут избирать меру ответственности судьи за совершение дисциплинарного проступка произвольно – они обязаны при определении дисциплинарного взыскания учитывать форму и степень вины судьи, а также тяжесть наступивших последствий и налагать на судью такое дисциплинарное взыскание, как досрочное прекращение полномочий судьи, только в тех случаях, когда допущенные им нарушения по своему значению или многократности несовместимы с высоким статусом судьи.

В отдельных случаях ненадлежащий учет правоприменителем правовой позиции Конституционного Суда связан с изъянами восприятия данной правовой позиции законодателем, вводящим во исполнение соответствующего решения Конституционного Суда новое нормативное регулирование. Так, например, суд отказался учитывать в деле заявителя правовую позицию Конституционного Суда о том, что декриминализация деяния на момент решения вопроса о приеме на работу или об увольнении исключает предусматриваемые статьями 331 и 351<sup>1</sup> Трудового кодекса Российской Федерации неблагоприятные последствия (Постановление от 18 июля 2013 года № 19-П) со ссылкой на то обстоятельство, что на момент возникновения спорного правоотношения законоположения, признанные не соответствующими Конституции, устранены законодателем, а новые нормы не упоминают о декриминализации, распространяя ограничения в равной степени как на лиц, имеющих судимость, так и на лиц, совершивших деяние, впоследствии декриминализованное.<sup>10</sup> В результате Конституционный Суд должен был еще раз подтвердить, что правоприменительные органы, в том числе суды, обязаны учитывать волю федерального законодателя,

---

<sup>10</sup> См.: Решение Южно-Сахалинского городского суда от 8 ноября 2016 года; определение Верховного Суда Российской Федерации от 18 августа 2017 года.

выраженную в новом законе, устраняющем уголовную ответственность, при применении иных, помимо уголовного, законов, предусматривающих правовые последствия совершения лицом уголовно наказуемого деяния, в том числе и при отсутствии прямого указания об этом в применяемых нормах (Определение от 13 февраля 2018 года № 251-О).

Наконец, наряду с упомянутыми случаями ошибочного толкования либо неполного учета правоприменителями правовых позиций, сформулированных Конституционным Судом, к правоприменительным дефектам, связанным с исполнением решений Конституционного Суда, относятся попытки правоприменителя действовать в обход выраженных Конституционным Судом правовых позиций, т.е. фактически игнорировать их посредством иной правовой квалификации спорных правоотношений.

Так, например, сложившаяся практика применения положений пункта 1 статьи 836 ГК Российской Федерации, при которой правоотношения, вытекающие из договора, заключенного между кредитной организацией (банком) и гражданином и устанавливающего обязательство одной стороны (банка), принявшей поступившую от другой стороны (вкладчика) или поступившую для нее денежную сумму (вклад), возратить данную сумму с выплатой соответствующих процентов на условиях и в порядке, предусмотренных договором, квалифицируются как отношения, вытекающие из договора займа, в котором заемщиком является кредитная организация (банк), на том лишь основании, что в банке отсутствуют сведения об открытии гражданину-вкладчику счета для принятия вклада, а также о зачислении на данный счет денежных средств, но при этом сам факт передачи денежных средств банку не опровергнут, послужила поводом для повторного обращения в Конституционный Суд граждан-вкладчиков, которые ранее уже обращались с жалобой на нарушение их конституционных прав пунктом 1 статьи 836 ГК Российской Федерации и в отношении которых Конституционным Судом было принято Постановление

от 27 октября 2015 года № 28-П.<sup>11</sup>

Подобная квалификация правоотношений, вытекающих из договора банковского вклада, допуская возможность передачи гражданином на индивидуальных условиях денежных средств займы банку и предполагая тем самым, что договор банковского вклада с присущим ему публичным характером являлся незаключенным исключительно вследствие «неосмотрительности» вкладчика, по сути игнорирует высказанные ранее Конституционным Судом правовые позиции (Постановление от 27 октября 2015 года № 28-П), в том числе о возложении непосредственно на банк бремени неблагоприятных последствий несоблюдения требований к форме договора банковского вклада и процедуры его заключения, влекущих ничтожность такого договора.

В своем решении по данной жалобе, вызванной попыткой выведения спорных правоотношений из предметной сферы действия правовой позиции, выраженной в ранее принятом Постановлении, Конституционный Суд указал не только на невозможность применения закона или его отдельных положений в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, т.е. без учета выраженных им правовых позиций, но и на невозможность таких действий правоприменителей, которые осуществлялись бы в обход правовых позиций Конституционного Суда, на недопустимость новой правовой квалификации спорных правоотношений, отличающейся от той квалификации, которая была дана судами вплоть до Верховного Суда на момент принятия обращения к рассмотрению Конституционным Судом, завершившемуся вынесением решения, содержащего соответствующую правовую позицию (Определение от 20 сентября 2018 года № 2055-О).

В свете еще встречающихся случаев недостаточного учета правоприменителем конституционно-судебного толкования соответствующих законоположений в особенности обращают на себя

---

<sup>11</sup> См., например, постановления Арбитражного суда Московского округа от 8 февраля 2017 года, от 26 июня 2017 года, от 22 августа 2017 года, от 11 сентября 2017 года, от 13 сентября 2017 года, от 11 октября 2017 года и др. по делу № А40-172055/2013.

внимание случаи отхода судов от высказанных Конституционным Судом правовых позиций, влекущие за собой отмену ранее вынесенных в соответствии с данными позициями решений судов нижестоящих инстанций.<sup>12</sup>

Наряду с проблемами реализации решений Конституционного Суда в судебной практике имеют место неточные, а иногда и явно неверные подходы к осуществлению этих решений и в рамках административного правоприменения, которые проявляются в том числе и в содержании исходящих от соответствующих ведомств разъяснений, включая интерпретационные акты федеральных органов исполнительной власти.<sup>13</sup>

В целом, несмотря на положительные последствия, связанные с обновлением законодательства о конституционном судопроизводстве, Конституционному Суду на протяжении рассматриваемого периода приходилось, как было отмечено, реагируя на обращения заявителей, не раз указывать правоприменительным органам на их обязанности по надлежащему исполнению решений, выявляющих конституционно-правовой смысл оспоренных норм.

Не учитывающее правовые позиции Конституционного Суда истолкование законоположений, чей конституционный смысл был ранее выявлен, вызывая в отдельных случаях потребность в принятии нового решения Конституционного Суда, являет собой угрозу конституционной законности и как таковое подлежит безоговорочному устранению из правоприменительной практики.

### 3.2. Анализ исполнения решений Конституционного Суда дает

---

<sup>12</sup> Так, например, несмотря на то что Ленинский районный суд города Воронежа, опираясь на правовую позицию Конституционного Суда, изложенную в Определении от 2 марта 2006 года № 55-О, пришел к выводу, что наличие семейных отношений с российскими гражданами делает необходимым придание положению иностранца-заявителя по делу законного статуса, а защита его прав возможна, если срок действия вида на жительство будет продлен, и восстановил пропущенный иностранцем-заявителем по делу срок подачи документов на продление срока пребывания в Российской Федерации на основании вида на жительство, Воронежский областной суд отменил это решение, отказав апелляционным определением в удовлетворении соответствующих требований. Данная правоприменительная ситуация повлекла за собой необходимость вмешательства Конституционного Суда и принятия Постановления от 29 мая 2018 года № 21-П.

<sup>13</sup> См., например, Письмо ФНС Российской Федерации «О направлении для использования в работе постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 8 декабря 2017 года № 39-П».

основания также для постановки проблемы пересмотра правоприменительных решений в связи с принятием решений Конституционного Суда.

Как неоднократно отмечал Конституционный Суд, институциональные и процедурные условия пересмотра ошибочных судебных актов должны отвечать требованиям процессуальной эффективности, экономии в использовании средств судебной защиты, прозрачности осуществления правосудия (постановления от 2 февраля 1996 года № 4-П, от 3 февраля 1998 года № 5-П, от 5 февраля 2007 года № 2-П, от 19 марта 2010 года № 7-П и др.). Отсутствие возможности пересмотреть ошибочный судебный акт, соблюдая при этом все названные выше условия, не согласуется с универсальным правилом эффективного восстановления в правах посредством правосудия, отвечающего требованиям справедливости.

Вынесение Конституционным Судом итогового решения, как было отмечено выше, оказывает непосредственное воздействие на рассмотрение дел со схожими фактическими обстоятельствами в апелляционной, кассационной и надзорной инстанциях. Закон обязывает правоприменительные органы учитывать правовые позиции Конституционного Суда относительно того, соответствует ли Конституции смысл нормативного правового акта или отдельного его положения, придаваемый им правоприменительной практикой, с момента вступления в силу соответствующего постановления Конституционного Суда (часть пятая статьи 79 ФКЗ о КС).

Норма, признанная постановлением Конституционного Суда не соответствующей Конституции, утрачивает силу с момента провозглашения либо со дня официального опубликования данного постановления (Определение от 11 ноября 2008 года № 556-О-Р). Это правило в полной мере распространяется и на решения Конституционного Суда, в которых подтверждается конституционность нормы именно в истолковании, данном Конституционным Судом, и тем самым исключается любое иное, т.е.

неконституционное, ее истолкование, а следовательно, и применение. С момента провозглашения либо со дня официального опубликования постановления Конституционного Суда такая норма в неконституционной интерпретации по сути утрачивает силу (Постановление от 8 ноября 2012 года № 25-П).

Соответственно, если при рассмотрении дела апелляционной или кассационной инстанцией либо в порядке надзора будет установлено, что суд нижестоящей инстанции при вынесении судебного акта либо применил законоположения, которые впоследствии, уже после вынесения этого судебного акта, были признаны Конституционным Судом не соответствующими Конституции, либо применил их в истолковании, расходящемся с их конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом, то такие судебные акты – исходя из того обстоятельства, что суды общей юрисдикции, арбитражные суды не вправе оценивать законность и обоснованность решений, принимаемых Конституционным Судом, равно как и не исполнять его решения и содержащиеся в них предписания, – подлежат отмене.

Даже в отсутствие прямых указаний в процессуальном законодательстве названные индивидуальные правоприменительные последствия в полном объеме распространяются на признание нормы конституционной с выявлением конституционно-правового смысла. Согласно указанию Конституционного Суда, «отсутствие непосредственно в ГПК Российской Федерации такого основания для пересмотра дела, как выявление Конституционным Судом конституционно-правового смысла нормы, который ранее в процессе правоприменения ей не придавался, не может служить поводом для отказа в пересмотре», поскольку положение части второй статьи 100 ФКЗ о КС, определяющее последствия решений Конституционного Суда, в соответствии со статьями 15 (часть 1) и 76 (часть 3) Конституции «обладает приоритетом перед имеющим статус федерального закона ГПК Российской Федерации» (Определение от 11 ноября 2008 года №

556-О-Р). При этом ссылка в решении Конституционного Суда на часть вторую статьи 100 ФКЗ о КС означает, что «содержащееся в ней предписание о пересмотре дел заявителей подлежит исполнению, в том числе – при отсутствии в ГПК Российской Федерации специально предусмотренных адекватных процедур – на основе процессуальной аналогии». Впоследствии аналогичные позиции были подтверждены Конституционным Судом в отношении положений УПК Российской Федерации, регулирующих пересмотр по новым обстоятельствам в уголовном процессе (Определение от 7 июля 2016 года № 1435-О-Р).

Полагая в подобных случаях, что решение Конституционного Суда является персонифицированным и распространяется только на заявителей по делу, правоприменители допускают недооценку нормативной природы решений Конституционного Суда, влекущую за собой казуальное толкование нормы в противоречии с ее конституционно-правовым смыслом (Постановление от 25 января 2001 года № 1-П).

Юридическая сила итоговых решений Конституционного Суда превышает юридическую силу любого закона и, по существу, равна юридической силе самой Конституции, которую нельзя применять в отрыве от итоговых решений Конституционного Суда, относящихся к соответствующим нормам, и тем более вопреки этим решениям. Отказывая в пересмотре дел в связи с вынесенным Конституционным Судом решением, суды общей юрисдикции и арбитражные суды фактически настаивают на ином истолковании подлежащей применению нормы, чем выявленное в результате проверки в конституционном судопроизводстве, и тем самым предпринимают попытку преодолеть решение Конституционного Суда, чего они в силу статей 118, 125, 126, 127 и 128 Конституции делать не вправе.

Игнорирование положений, составляющих существо высказанной в соответствующем решении правовой позиции Конституционного Суда и носящих общий, непсонифицированный, а следовательно, нормативный характер, наносит очевидный ущерб конституционной законности.

Равным образом означает неисполнение решения Конституционного Суда, препятствуя верховенству и прямому действию Конституции, и указание в актах высших судебных инстанций, принимаемых по конкретным делам, на недопустимость применения в деле заявителя правовой позиции Конституционного Суда ввиду наличия решения, принятого ранее высшей судебной инстанцией по делу со схожими фактическими обстоятельствами на основании нормы права в истолковании, расходящемся с позицией Конституционного Суда (Постановление от 8 ноября 2012 года № 25-П).

В период, предшествующий внесению ФКЗ о КС изменений, устанавливающих обязательность для правоприменителей выявляемого в решении Конституционного Суда конституционного смысла проверенной нормы (2016 год), встречавшиеся в судебной практике отказы в пересмотре дел заявителей мотивировались ошибочными выводами о том, что принятые по жалобам заявителей акты Конституционного Суда, как дающие конституционно-правовое истолкование оспариваемой нормы, а не признающие норму не соответствующей Конституции, не отвечают содержащимся в ГПК Российской Федерации и УПК Российской Федерации критериям определения вновь открывшихся обстоятельств.<sup>14</sup>

Несмотря на то что Постановление от 21 октября 2014 года № 25-П предписывало пересмотр судебных актов по делам заявителей, основанием для вынесения которых стало подвергнутое проверке законоположение – в той мере, в какой Конституционный Суд признал его не соответствующим Конституции, – органы расследования и суды, как следует из

---

<sup>14</sup> Так, например, Геленджикский городской суд Краснодарского края отказал заявителям по делу, по которому Конституционным Судом было вынесено Постановление от 27 октября 2015 года № 28-П в пересмотре ранее вынесенных в их отношении судебных постановлений по новым обстоятельствам (в порядке пункта 3 части четвертой статьи 392 ГПК Российской Федерации). Это мотивировалось тем, что в указанном решении проверенное законоположение было признано не противоречащим Конституции в данном Конституционным Судом истолковании, а также не было указано, что судебные постановления по делам заявителей подлежат обязательному пересмотру по новым обстоятельствам, но содержалось указание о том, что судебные постановления по делам заявителей, вынесенные на основании пункта 1 статьи 836 ГК Российской Федерации в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным в данном Постановлении, подлежат пересмотру в установленном порядке, если для этого нет иных препятствий. Лишь после новых решений, принятых Конституционным Судом по обращениям заявителей (определения от 19 июля 2016 года № 1723-О-Р, № 1724-О-Р об отказе в принятии к рассмотрению ходатайств о разъяснении Постановления от 27 октября 2015 года № 28-П), суд общей юрисдикции удовлетворил заявления заявителей о пересмотре.



представленных заявителем материалов, продолжали допускать – вопреки правовым позициям Конституционного Суда, сформулированным в названном Постановлении, и смыслу части третьей статьи 115 УПК Российской Федерации – сохранение ареста на имущество заявителя, не являющегося подозреваемым, обвиняемым и гражданским ответчиком по данному уголовному делу, без применения части первой этой статьи и без эффективного расследования новых обстоятельств, могущих послужить основанием для продления сроков ареста имущества, тем самым не исполняя итоговое решение Конституционного Суда. В связи с этим в Определении от 12 мая 2016 года № 906-О-Р Конституционный Суд прямо указал на данный факт неисполнения выраженных им правовых позиций правоприменителем.

Ранее, отказывая в удовлетворении ходатайств о пересмотре по новым обстоятельствам вступивших в законную силу судебных постановлений – в связи с вынесением Конституционным Судом решения – по обращениям лиц, не являвшихся участниками конституционного судопроизводства, суды мотивировали это лишь тем, что соответствующее решение было принято Конституционным Судом не в связи с жалобой данного лица, не содержит выводов о его распространении на отношения, связанные с пересмотром правоприменительных решений по делам иных, помимо непосредственного заявителя, граждан; не содержит указаний на возможность пересмотра по новым обстоятельствам вступивших в законную силу судебных постановлений, при вынесении которых рассмотренная Конституционным Судом норма была применена судом, не устанавливая при этом, были ли исполнены эти судебные постановления.

При этом по делам, инициируемым запросами судов, правовые позиции Конституционного Суда и содержащиеся в его решениях – вне зависимости от их процессуальной формы – указания в части индивидуальных правоприменительных последствий, как правило, учитывались.

Существенно улучшила ситуацию конкретизация соответствующих положений законодательства о конституционном судопроизводстве (2016

год). Были усилены гарантии права на пересмотр; устранена неопределенность в понимании судами юридических последствий решений Конституционного Суда, содержащих интерпретирующие резолюции; закреплена обязательность пересмотра в случаях признания нормативного акта либо отдельных его положений соответствующими Конституции в данном Конституционным Судом истолковании (статьи 87, 100), а также аналогичность правоприменительных последствий решений о признании нормы соответствующей Конституции в выявленном конституционно-правовом смысле и решений о признании нормы неконституционной.

Помимо прочего, указанные изменения исключили на будущее восприятие правоприменительными органами выявления конституционно-правового смысла в качестве свидетельства отсутствия в проверенном Конституционным Судом законоположении дефекта (нормотворческого, правоприменительного), обладающего конституционной значимостью и нуждающегося в исправлении, в том числе посредством пересмотра ранее вынесенных правоприменительных решений (если нормативные положения были ранее применены в смысле, расходящемся со смыслом, выявленным Конституционным Судом).

Тем не менее в настоящий момент в судебной практике продолжают, хотя и гораздо реже, встречаться случаи неисполнения предписаний Конституционного Суда о пересмотре правоприменительных решений, а также недостаточного учета его правовых позиций относительно условий осуществления подобного пересмотра.

Так, например, Постановлением Конституционного Суда от 10 ноября 2016 года № 23-П была выявлена противоречивость применения оспоренных законоположений, связанная с отсутствием единообразного подхода к проблеме защиты прав собственников домовладений при отчуждении товариществом собственников жилья имущества общего пользования. При этом Конституционный Суд указал, что регистрация права собственности товарищества собственников жилья на объекты обслуживающей

индивидуальные жилые дома инфраструктуры не должна препятствовать использованию такой инфраструктуры собственниками домов, расположенных в границах управляемой товариществом территории. Однако последующее обращение заявителя по этому делу в суд общей юрисдикции было оставлено без удовлетворения со ссылкой на то обстоятельство, что выводы названного решения «по смыслу пункта 3 части 4 статьи 392 Гражданско-процессуального кодекса Российской Федерации не могут быть признаны новыми обстоятельствами».

Неблагоприятными тенденциями судебной практики в аспекте индивидуальных правоприменительных последствий, обусловленных итоговыми решениями Конституционного Суда, было продиктовано недавнее принятие Конституционным Судом ряда определений.

В них со всей определенностью подчеркивается необходимость пересмотра судебных решений по делам заявителей, если они вынесены на основании оспоренных положений в истолковании, расходящемся с выявленным конституционно-правовым смыслом (Определение от 25 мая 2017 года № 1152-О и др.). При этом указывается на то, что положение пункта 3 части 3 статьи 311 АПК Российской Федерации не препятствует арбитражным судам по заявлениям лиц, не принимавших участие в конституционном судопроизводстве, пересматривать по новым обстоятельствам судебные акты, вступившие в законную силу, но не исполненные или исполненные частично, основываясь на решениях Конституционного Суда, в которых выявлен конституционно-правовой смысл тех или иных нормативных положений (определения от 27 июня 2017 года № 1309-О, от 18 июля 2017 года № 1693-О).

Кроме того, было разъяснено, что постановление Конституционного Суда обладает обратной силой в отношении решений, принятых по делам обратившихся граждан или объединений граждан (организаций), в связи с которыми было направлено обращение в Конституционный Суд, а также в отношении неисполненных решений, вынесенных до принятия этого

постановления.

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

При этом исполнение постановления Конституционного Суда, которым закон или отдельные его положения признаны не соответствующими Конституции, не может осуществляться на основе сугубо формального подхода. Оно требует от уполномоченных государственных органов

принятия всех зависящих мер по устранению и недопущению впредь выявленных отступлений от конституционного правопорядка, а также по обеспечению восстановления нарушенных конституционных прав. Тем самым при пересмотре ранее вынесенных правоприменительных решений, осуществляемом в связи с принятием решения Конституционного Суда, судам надлежит осуществлять оценку обстоятельств дела исходя из содержания нормы закона, которое сформировалось в результате признания ее неконституционной в той или иной части либо выявления ее конституционно-правового смысла соответствующим решением Конституционного Суда (Определение от 26 января 2017 года № 47-О).

Наряду с указанием на требующие преодоления проблемы исполнения решений Конституционного Суда в части индивидуальных правоприменительных последствий в качестве положительного явления следует отметить усилия, прилагаемые вышестоящими судебными инстанциями по исправлению ошибочных отказов в пересмотре дел в связи с решениями Конституционного Суда.<sup>15</sup>

Таким образом, присущие решениям Конституционного Суда юридические свойства обязывают суды всех уровней, инстанций и юрисдикций неукоснительно выполнять все содержащиеся в данных решениях предписания (относительно временного регулирования, особого порядка исполнения, по пересмотру дел заявителей); тщательно учитывать все выраженные в них правовые позиции.

---

<sup>15</sup> Так, например, после отказа Иркутского областного суда администрации города Братска, являвшейся заявителем по рассмотренному Конституционным Судом делу о порядке оспаривания результатов пересмотра кадастровой стоимости (Постановление от 5 июля 2016 года № 15-П), в пересмотре, что мотивировалось отсутствием доказательств существенного влияния на права и законные интересы снижения кадастровой стоимости земельного участка и утратой спорной кадастровой стоимостью своей актуальности, определением Верховного Суда данное решение было отменено ввиду того, что итоговое решение Конституционного Суда было принято по жалобе заявителя и содержало прямое указание на необходимость пересмотра судебных актов по его делу.

## Заключение

Поддержание конституционной законности в судебной и административной практике требует надлежащего отношения правоприменителя к предписаниям, содержащимся в решениях Конституционного Суда.

Наряду с безусловным – с точки зрения полноты и своевременности – следованием правовым позициям Конституционного Суда важен отлаженный процессуальный механизм пересмотра правоприменительных решений в связи с принятыми Конституционным Судом актами, без которого нет и не может быть конституционного единства судебной власти.

Мировой опыт убеждает в существовании прямой зависимости между точностью исполнения правоприменителями решений органов конституционного контроля и действенностью влияния, которое конституционное правосудие оказывает на соблюдение субъективных прав и которое в немалой степени определяет качество публичного управления в целом. Осознанием этой неразрывной связи должны быть проникнуты действия всех государственных и муниципальных институтов, ответственных за правоприменительную реализацию решений Конституционного Суда.