

**ДОКЛАД
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
Федерального Собрания
Российской Федерации
2012 года**

**О СОСТОЯНИИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА
В РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ**

МОСКВА • 2013

**ДОКЛАД
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
Федерального Собрания
Российской Федерации
2012 года**

**О состоянии законодательства
в Российской Федерации**

Мониторинг исполнения решений
Конституционного Суда
Российской Федерации

УДК 342.531
ББК 67.620.61(Рос)
Д63

Д63 **Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
2012 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации». —
М.: Совет Федерации, 2013. — 138 с.**

ISBN 978-5-98782-052-0

УДК 342.531
ББК 67.620.61(Рос)

ISBN 978-5-98782-052-0

© Совет Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации, 2013
© Комитеты Совета Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации, 2013
© Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации, 2013

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	4
Раздел I. Роль и место Конституционного Суда Российской Федерации в обеспечении единого конституционно-правового пространства и судебной системе Российской Федерации	7
Раздел II. Практика и проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации на федеральном уровне.	19
§ 1. Практика и проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации органами исполнительной и законодательной власти федерального уровня.	19
§ 2. Практика и проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации судами общей юрисдикции	30
§ 3. Влияние решений Конституционного Суда Российской Федерации на судебную практику арбитражных судов.	53
Раздел III. Роль конституционного правосудия в развитии федерализма в России	61
§ 1. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в системе конституционно-правового регулирования российского федерализма	61
§ 2. Практика и проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации на уровне субъектов Российской Федерации	98
Раздел IV. Влияние решений Европейского Суда по правам человека на национальную систему права и осуществление правосудия в России.	123
Выводы и рекомендации	133

Введение

Восьмой доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» (далее — доклад) является результатом совместной деятельности Совета Федерации, других органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации по осуществлению мониторинга законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации. Он призван стать одним из важных инструментов совершенствования законотворческой деятельности.

Доклад Совета Федерации 2012 года носит тематический характер и посвящен такой актуальной и сложной проблеме, как мониторинг исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, в том числе в субъектах Российской Федерации, и поиску путей преодоления возникших в данной сфере проблем.

Актуальность и содержание избранной темы доклада обусловлены тем, что обеспечение единого конституционного пространства является важнейшим условием существования и развития России как демократического федеративного правового государства, в котором признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Главная цель доклада — поиск путей повышения эффективности исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации. Принцип прямого действия Конституции означает, что все субъекты конституционно-правовых отношений должны прямо и непосредственно руководствоваться нормами Конституции. Обеспечение прямого действия Конституции в равной степени является обязанностью законодательных, исполнительных органов государственной власти и судебных органов, а также органов местного самоуправления. Именно для достижения указанных целей в 1991 г. был создан Конституционный Суд Российской Федерации.

Решения Конституционного Суда играют главную роль в применении и толковании норм Конституции Российской Федерации, являются важнейшим элементом системы защиты прав и свобод граждан. Общегосударственный механизм их реализации является действенным только тогда, когда по результатам решений Конституционного Суда организуется эффективная законотворческая работа. Однако это происходит не всегда. Так, на федеральном уровне до сих пор не исполнено 58 (около 50%) решений Конституционного Суда¹. Точная статистика исполнения решений Конституционного Суда по субъектам Российской Федерации отсутствует, в то же время, по информации самого Конституционного Суда, изменения регионального законодательства предусматривают 34 его решения.

¹ По информации Статс-секретаря - заместителя Министра юстиции РФ Ю.С. Любимова от 27 декабря 2012 г.

Именно данный комплекс правовых, правоприменительных и организационных проблем реализации решений Конституционного Суда в силу его особой остроты и важности для всего правового пространства России стал предметом ежегодного доклада Совета Федерации «О состоянии законодательства Российской Федерации». Вопросы исполнительного производства актуальны для всех звеньев российской судебной системы, в том числе и для конституционного правосудия, однако проблемы, связанные с особым статусом решений Конституционного Суда, прямо затрагивают права практически всех граждан страны.

В весенней парламентской сессии Совета Федерации 2012 г. этот вопрос стал предметом обсуждения на «правительственном часе» с Министром юстиции А.В. Коноваловым¹. 6 июля 2012 г. состоялось заседание Президиума Совета законодателей, было принято решение поддержать идею проведения мониторинга исполнения решений Конституционного Суда, в первую очередь на уровне субъектов Федерации.

Мониторинг исполнения решений Конституционного Суда проведен на основе материалов, поступивших из Конституционного Суда Российской Федерации, Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, Министерства юстиции Российской Федерации, Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Федеральной службы судебных приставов, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. Информацию об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации в Совет Федерации направили все субъекты Российской Федерации. Всего поступило 143 материала от органов государственной власти 83 субъектов Федерации, в том числе 72 материала — от законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации и 71 — от исполнительных органов (на 1 сентября 2012 г.).

Таким образом, всего подвергнуто анализу более 150 материалов из указанных органов.

Представленный в докладе анализ практики исполнения решений Конституционного Суда на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации выявил ряд существенных проблем в правовом и организационном обеспечении исполнения решений Конституционного Суда:

- несовершенство нормативной базы, конкретизирующей порядок реализации решений Конституционного Суда; 3-месячный срок, отведенный законом для подготовки соответствующих законопроектов, недостаточен для качественного выполнения такой работы;
- неполнота правовых механизмов принудительного исполнения решений;
- недостаточные координация между основными законотворческими органами всех уровней власти и планирование ими законотворчества;
- отсутствие в системе прежде всего федеральных органов исполнительной власти единого органа, наделенного полномочиями по организации и

¹ «Правительственный час» состоялся на 317-м заседании Совета Федерации 15 июня 2012 г.

контролю за их деятельностью по реализации решений Конституционного Суда;

- несовершенство порядка согласования законопроектов и проектов подзаконных актов на уровне Правительства Российской Федерации и иных федеральных структур;

- несовершенство законодательной базы (в том числе регулирующей статус самого Конституционного Суда, формы, виды ответственности различных уровней власти и их должностных лиц за реализацию его решений, неотработанность российской правовой наукой понятия и содержания конституционно-правовой ответственности в данной сфере);

- проявляемая недисциплинированность государственных структур в исполнении решений Конституционного Суда, низкий уровень правовой культуры, в первую очередь должностных лиц, уполномоченных принимать решения по реализации правовых позиций, выработанных Конституционным Судом.

Указанные проблемы отражены в Разделе II доклада «Практика и проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации на федеральном уровне» и Разделе III «Роль конституционного правосудия в развитии федерализма в России». В докладе впервые представлены материалы об исполнении субъектами Российской Федерации решений Конституционного Суда Российской Федерации (приложения № 1—4).

Раздел IV доклада посвящен анализу степени и границ влияния решений Европейского Суда по правам человека на национальную систему права и осуществление правосудия в России.

Выводы и рекомендации включают в себя первоочередные задачи по совершенствованию законодательства и правоприменительной практики в сфере реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации, которые предлагается рассматривать в качестве основы для планирования и прогнозирования законотворческой деятельности в указанной сфере на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации.

Раздел I

Роль и место Конституционного Суда Российской Федерации в обеспечении единого конституционно-правового пространства и судебной системе Российской Федерации

Обеспечение единого конституционного пространства является важнейшим условием существования и развития России как демократического федеративного правового государства, в котором признаются и гарантируются права и свободы человека и гражданина в соответствии с Конституцией Российской Федерации.

Это означает, что:

- Конституция Российской Федерации имеет высшую юридическую силу, прямое действие и применяется на всей территории Российской Федерации;
- законы и иные правовые акты, принимаемые в Российской Федерации, не должны противоречить Конституции Российской Федерации;
- органы государственной власти всех уровней, органы местного самоуправления, должностные лица, граждане и их объединения обязаны соблюдать Конституцию Российской Федерации.

Принцип прямого действия Конституции означает, что все субъекты конституционно-правовых отношений должны прямо и непосредственно руководствоваться нормами Конституции. Обеспечение прямого действия Конституции в равной степени является обязанностью законодательных, исполнительных органов государственной власти и судебных органов, а также местного самоуправления. Именно для достижения указанных целей в 1991 г. был создан Конституционный Суд Российской Федерации как вершина судебной системы России, наделённая особым статусом и полномочиями.

Кстати, первым предложил создать конституционный суд как особый судебный орган, являющийся конституционным гарантом соблюдения, в частности, установленной модели разграничения компетенции в федеративном государстве, выдающийся русский правовед Александр Яценко в начале XX века¹. (Такой орган — Конституционный суд Австрии — был создан только в 1920 г. Это был первый в мире, отдельный от остальной системы правосудия орган конституционной юстиции.).

Суть этого особого статуса выражена в том, что Конституционный Суд Российской Федерации — высший и единственный судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства и реализующий особые конституционно значимые функции, обеспечивающие наряду с деятельностью других органов государственной власти конституционную законность в Российской Федерации. Полномочия, порядок образования и дея-

¹ Яценко А.С. Теория федерализма. Опыт синтетической теории права и государства. — Юрьев, 1912.

тельности Конституционного Суда Российской Федерации определены Конституцией Российской Федерации и Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Как отмечено в Решении Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2009 г. «Об информации об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации», воплощение высших конституционных ценностей, а также развивающих и конкретизирующих их предписаний Конституции Российской Федерации в жизнь обеспечивает режим конституционной законности, защита которой и составляет смысл деятельности Конституционного Суда. Именно в таком понимании статуса Конституционного Суда России заключается его особое, исключительное, высшее положение в судебной системе.

Конституционный Суд Российской Федерации, являясь органом конституционного контроля, руководствуется непосредственно Конституцией Российской Федерации. Он обеспечивает ее прямое действие посредством проверки конституционности федеральных законов и иных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации играют важнейшую роль в применении и толковании норм Конституции Российской Федерации, поскольку:

- только его решениями осуществляется общеобязательное официально толкование норм Конституции Российской Федерации;
- только в его решениях могут содержаться правовые позиции — положения, содержащие толкование конституционных норм либо выявляющие конституционный смысл закона.

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, содержащиеся в текстах его решений, обязательны для всех органов публичной власти и должностных лиц вне зависимости от нахождения указанных правовых позиций в мотивировочной или резолютивной части решения Суда. В силу этого обстоятельства решения Конституционного Суда должны оказывать определяющее влияние на совершенствование правоприменительного процесса и законодательства Российской Федерации, а также на развитие права в целом. Кроме того, эти решения являются одним из важнейших источников информации о состоянии законодательства Российской Федерации и качества правоприменительной практики.

Их эффективность определяется воздействием на законотворческую и правоприменительную деятельность и направлены они на преодоление недостатков нормативного правового регулирования, к числу которых относятся:

- крайне нестабильное и несовершенное состояние российского правового поля, частые изменения нормативных правовых актов в ущерб стабильности регулируемой ими сферы общественных отношений;
- несогласованность между нормативными правовыми актами различного уровня и недостатки комплексного подхода к их разработке;

- недостаточная прогностическая оценка правовых и общественных последствий принимаемых нормативных правовых актов;
- запаздывание в корректировании законодательства с учетом изменений в социально-экономической, общественной, правоприменительной и иных областях;
- нечеткость формулировок в текстах нормативных правовых актов, наличие заведомо некачественных формулировок и др.

В соответствии со статьями 79 — 81 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» решение Конституционного Суда окончательно, не подлежит обжалованию и вступает в силу немедленно после его провозглашения, если иное не вытекает из текста указанного решения. Решение Конституционного Суда действует непосредственно, не требует подтверждения другими органами и должностными лицами. Особая значимость решений, принимаемых Конституционным Судом в рамках предоставленных ему Конституцией исключительных полномочий по проверке конституционности нормативных правовых актов, предопределяет необходимость их неукоснительного исполнения органами государственной власти, органами местного самоуправления и должностными лицами, чем обеспечиваются требования единства конституционно-правового пространства Российской Федерации.

На эту проблему в своем Послании Федеральному Собранию в 2008 г. особо указал Президент Российской Федерации. «Исполнение судебных решений — всё ещё огромная проблема, — отметил глава государства. — Причём проблема всех судов, включая Конституционный. Причины везде, конечно, разные. Однако отмечу одну общую — это отсутствие реальной ответственности должностных лиц, да и самих граждан, которые не исполняют решения суда. Такая ответственность должна быть введена».

Правовым последствием признания нормативного положения не соответствующим Конституции является утрата этим положением юридической силы, исключение его из правовой системы. Таким образом, признание нормативного правового акта либо его части неконституционным ведет к возникновению законодательного пробела, который затрагивает права субъектов права, в том числе граждан, и не может быть преодолен непосредственным применением Конституции. В таких случаях требуется совместная работа законодательных и исполнительных органов власти по принятию нормативных правовых актов во исполнение решений Конституционного Суда.

Полномочия Конституционного Суда в данной сфере ограничены. Суд может только определить в своем решении параметры нового правового регулирования в его конституционном смысле, однако он не уполномочен самостоятельно заполнить данный пробел, подменяя собой всю систему органов государственной власти. Конституционный Суд вправе только указывать законодателю и правоприменителю пути выхода из неконституционной ситуации, не вторгаясь в их прерогативы. Ни Конституция Российской Федерации, ни Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» не предоставляют Конституционному Суду каких-либо дополнительных средств властного воздействия на законодатель-

ную сферу помимо признания закона не соответствующим Конституции, в результате чего он полностью или частично утрачивает силу.

Опыт функционирования конституционного правосудия в России обозначил целый ряд проблем, связанных с реализацией решений Конституционного Суда. Сформировавшаяся к настоящему времени практика закрепления в решениях Конституционного Суда предписаний, адресуемых законодателю, обуславливает необходимость приспособливать имеющиеся в его распоряжении процессуально-правовые средства для стимулирования законодателей всех уровней к принятию изменений и дополнений в законы, нуждающиеся, по мнению Конституционного Суда, в совершенствовании.

Согласно статьям 87 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», регламентирующим содержание постановления по делу о проверке конституционности законов и иных нормативных правовых актов, Конституционный Суд принимает одно из следующих решений:

- о признании нормативного правового акта (его части) соответствующим Конституции Российской Федерации;
- о признании нормативного правового акта (его части) не соответствующим Конституции Российской Федерации.

Таким образом, квинтэссенция постановления Конституционного Суда — это содержащееся в его резолютивной части императивное предписание в форме констатации соответствия (несоответствия) акта (его части) Конституции. Правовым последствием признания Конституционным Судом закона либо его отдельных положений неконституционными является утрата ими юридической силы, исключение из правовой системы, а это, в свою очередь, означает возможность возникновения законодательного пробела. Государственный орган или должностное лицо, принявшие этот нормативный акт, обязаны принять новый нормативный акт. Указанный акт должен содержать положения об отмене нормативного акта, признанного не соответствующим Конституции, либо о внесении необходимых изменений и (или) дополнений в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части. До принятия нового нормативного акта непосредственно применяется Конституция Российской Федерации.

В контексте обеспечения конституционной законности безусловно важно строгое и неукоснительное исполнение всеми органами публичной власти решений Конституционного Суда. Хотя большинство этих решений реализуются надлежащим образом, однако значительное число из них, вопреки требованиям Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», зачастую длительное время остаются неисполненными. Неисполнение решений Конституционного Суда имеет место практически во всех сферах деятельности правотворческих органов, прежде всего федерального законодателя, и в правоприменительной сфере.

В целом в Российской Федерации указанной проблемой занимается целый ряд органов как федерального, так и регионального уровня.

Так, Секретариат Конституционного Суда регулярно проводит систематический анализ состояния исполнения решений Конституционного Суда,

причин их неисполнения либо ненадлежащего исполнения. Полученная информация направляется в федеральные органы государственной власти, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также судам и иным правоприменительным органам. В целях своевременного исполнения своих решений Конституционный Суд регулярно (к осенней и зимней сессиям) направляет в Государственную Думу перечень необходимых изменений в законодательном регулировании. Эти перечни направляются также Правительству Российской Федерации, осуществляющему подготовку соответствующих законопроектов. Государственная Дума и Правительство Российской Федерации информируют Конституционный Суд о ходе работы по исполнению его решений.

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» мониторинг правоприменения в целях выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, в связи с которыми необходимы принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, осуществляет Министерство юстиции Российской Федерации. Эта работа проводится на постоянной основе с обязательным участием Конституционного Суда и федеральных органов исполнительной власти, на которые возложено выполнение актов Конституционного Суда. Министерство юстиции ежеквартально информирует о результатах мониторинга Конституционный Суд, Администрацию Президента, аппараты Правительства, Совета Федерации и Государственной Думы, полномочного представителя Президента в Конституционном Суде.

По результатам мониторинга, по состоянию на 10 декабря 2012 г. реализовано 77 решений Конституционного Суда. Принятия нормативных правовых актов требуют 58 решений, из них по 24 решениям (44 %) Правительством внесены в Государственную Думу соответствующие законопроекты, по 34 решениям Конституционного Суда (56 %) ведется разработка соответствующих законопроектов.

В соответствующих судебных решениях рассмотрена конституционность нормативных правовых актов по широкому кругу вопросов: организации местного самоуправления, судебной системы, социальной защиты; пенсионного обеспечения военнослужащих и лиц, проходивших военную службу в органах внутренних дел; определения статуса лиц, принимавших участие в боевых действиях; назначения государственных пособий гражданам, имеющим детей; государственной гражданской службы; уголовно-процессуального, бюджетного, жилищного, административного законодательства и др.

Практически по всем решениям Конституционного Суда Российской Федерации, в связи с которыми необходимы принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных актов Российской Федерации, федеральными органами исполнительной власти, ответственными за их выполнение, разработаны соответствующие проекты федеральных законов или ведется работа по их разработке. Вместе с тем длительные сроки исполнения решений Конституционного Суда обусловлены не

только наличием разногласий в согласовании проектов федеральных законов с федеральными органами исполнительной власти, но и отсутствием срока рассмотрения их в регламентах различных законодательных органов.

В ряде случаев причиной просроченного выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации является отсутствие экономических и финансовых условий для принятия и реализации нового закона. Как указано в определениях Конституционного Суда от 16 января 2007 г. № 272-О-О, от 4 апреля 2007 г. № 273-О-О, от 15 мая 2007 г. № 383-О-П, от 3 июля 2007 г. № 523-О-П, Правительству Российской Федерации и Федеральному Собранию в рамках предоставленных им Конституцией полномочий необходимо исходя из финансовых возможностей государства, с учетом уровня инфляции, других социально-экономических факторов определить, какой размер возмещения материального ущерба лицам, на которых распространяется действие Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 г. № 1761-1 «О реабилитации жертв политических репрессий», может считаться посильной в настоящее время компенсацией материального ущерба, для того чтобы возмещение им вреда осуществлялось в наиболее полном объеме и чтобы достижение провозглашенной указанным Законом цели не ставилось под сомнение. В связи с этим Минфину России поручено подготовить предложения, направленные на выполнение указанных судебных актов.

Решения Конституционного Суда Российской Федерации являются важнейшим элементом механизма заполнения пробелов в праве. Длительное отсутствие видимого прогресса в решении данного вопроса чревато массовыми нарушениями прав граждан — в адрес Конституционного Суда постоянно поступают обращения граждан с жалобами на неисполнение решений Конституционного Суда. Указанный механизм является действенным только тогда, когда по результатам решений Конституционного Суда ведется активная законотворческая работа, имеющая своим итогом соответствующие законодательные акты, своевременно принятые и вступившие в силу. При этом Конституционный Суд не наделен обязанностью напрямую обеспечивать исполнение своих решений. Эта обязанность возлагается на органы публичной власти всех уровней в рамках их компетенции.

Законом предусмотрен следующий порядок исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации. В соответствии с действующей редакцией статьи 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» в случае, если решением Конституционного Суда нормативный акт признан не соответствующим Конституции России полностью или частично либо из решения Конституционного Суда вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании для органов государственной власти устанавливаются следующие обязанности.

1) Правительство Российской Федерации не позднее 3 месяцев после опубликования решения Конституционного Суда должно внести в Государственную Думу проект нового федерального конституционного закона, федерального закона или ряд взаимосвязанных проектов законов либо законопроект о внесении изменений и (или) дополнений в закон, признанный некон-

ституционным в отдельной его части, которые рассматриваются Государственной Думой во внеочередном порядке.

2) Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации в срок не позднее 2 месяцев после опубликования решения Конституционного Суда должны отменить нормативный акт соответственно Президента или Правительства, принять новый нормативный акт либо внести изменения и (или) дополнения в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части.

3) Законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение 6 месяцев после опубликования решения Конституционного Суда должен внести необходимые изменения в конституцию (устав) субъекта Федерации, отменить признанный неконституционным закон субъекта Российской Федерации, принять новый закон субъекта Российской Федерации или ряд взаимосвязанных законов либо внести изменения и (или) дополнения в закон субъекта Российской Федерации, признанный неконституционным в отдельной его части. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации должно внести соответствующий законопроект в законодательный орган субъекта Российской Федерации не позднее 2 месяцев после опубликования решения Конституционного Суда. Если по истечении 6 месяцев после опубликования решения Конституционного Суда законодательным органом субъекта Российской Федерации не будут приняты указанные меры в связи с решением Конституционного Суда, применяется механизм ответственности, предусмотренный федеральным законодательством.

4) Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не позднее 2 месяцев после опубликования решения Конституционного Суда должно отменить признанный неконституционным нормативный акт, принять новый нормативный акт либо внести изменения и (или) дополнения в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части. Если по истечении 2 месяцев после опубликования решения Конституционного Суда высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации не будут приняты предусмотренные настоящим пунктом меры в связи с решением Конституционного Суда, применяется механизм ответственности, предусмотренный федеральным законодательством.

Однако за всю историю существования Конституционного Суда прецедентов принудительного исполнения его решений либо привлечения к ответственности за неисполнение не было.

5) Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, заключившие признанные полностью или частично не соответствующими Конституции Российской Федерации договоры, не позднее 2 месяцев после опубликования решения Конституционного Суда должны внести в него изменения и (или) дополнения или прекратить действие договора.

Пример соблюдения органами власти указанных требований закона — это принятие Федерального закона «О внесении изменений в статью 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на

участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹. Проект федерального закона был внесен в Государственную Думу Правительством Российской Федерации 19 апреля 2012 г. Он разработан в целях реализации Постановления Конституционного Суда РФ от 7 июля 2011 г. № 15-П. В нем федеральному законодателю предписывалось установить обязательные для учета в законодательстве субъектов Российской Федерации критерии допустимости использования пропорциональной избирательной системы на выборах в представительные органы поселений исходя из числа распределяемых мандатов.

Проблема возникла в связи с применением пропорциональной избирательной системы на муниципальных выборах в малочисленных поселениях, численность населения которых составляет менее 3 тысяч человек (в целом по России насчитывается 12 % городских и 73 % сельских малочисленных поселений). Практика показала, что это зачастую приводит к искажению воли избирателей, так как значительная часть граждан, образующих местные сообщества, не принадлежит к политическим партиям.

Федеральным законом в развитие решения Конституционного Суда предусматривается проведение муниципальных выборов в малочисленных поселениях, численность населения которых составляет менее 3 тысяч человек, по мажоритарной системе (одномандатным и (или) многомандатным избирательным округам). Кроме того, в соответствии с положениями федерального закона в муниципальных образованиях всех видов, использующих при проведении выборов пропорциональную избирательную систему (в том числе как элемент смешанной избирательной системы), общее число мандатов, распределяемых между списками кандидатов, не должно быть менее 10.

Таким образом, принятие федерального закона позволит:

- реализовать правовую позицию Конституционного Суда;
- обеспечить соответствие результатов муниципальных выборов в малочисленных поселениях реальным предпочтениям избирателей и минимизировать возможное искажение воли избирателей, связанное с потерей или фактической передачей голосов между списками кандидатов, допущенных к распределению мандатов, неизбежное при распределении малого числа мандатов между списками кандидатов.

Из изложенных выше требований Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» очевидно, что для реализации в виде норм права устанавливаемых Конституционным Судом направлений совершенствования законодательства и конкретных моделей юридического регулирования необходимо соблюдение двух основных условий:

- разработка и внесение в Государственную Думу соответствующих законопроектов;

- наличие воли законодателя, выражающейся в результатах голосования по данному законопроекту.

¹ Законопроект № 59320-6 принят Государственной Думой 28 сентября 2012 г., одобрен Советом Федерации 10 октября 2012 г.

Для того чтобы обеспечить первое условие, в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» в 2001 г. были внесены дополнения, обязывающие Правительство Российской Федерации инициировать рассмотрение законопроектов в целях устранения пробелов в правовом регулировании. Указанные законопроекты подлежат первоочередному рассмотрению Государственной Думой. Однако, видимо, исходя из принципа разделения властей (ст. 10 Конституции), при этом Федеральное Собрание остается свободным от прямой обязанности облекать в законодательную форму модели правового регулирования, содержащиеся в решениях Конституционного Суда. В процессе голосования депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации не связаны решениями Конституционного Суда или какого-либо иного органа власти.

Восполнение пробелов в законодательстве в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда не сводится только к практической реакции со стороны Правительства. Смысл и содержание вносимого им законопроекта должны полностью соответствовать «духу» правовой позиции Конституционного Суда. Если же принять во внимание, что правовые позиции КС порой представляют собой пространные и сложные рассуждения политико-правового характера и не достигают той конкретности и компактности, которые свойственны правовым нормам, то соблюдение концептуальной линии Конституционного Суда серьезно затрудняется.

Во-вторых, существует немало проблем с уяснением содержания решений Конституционного Суда. Иногда наблюдается несогласованность терминологии и логических конструкций, используемых Судом, с отдельными положениями федерального законодательства и с содержанием отдельных институтов права.

Кроме того, исполнение решений Конституционного Суда осложняется иными факторами. Во-первых, имеются сложности, связанные с необходимостью постоянно отслеживать принятие Конституционным Судом постановлений и определений, содержание которых зачастую гораздо шире, нежели предмет обращения, отраженный в наименовании акта Суда. При этом далеко не все определения Конституционного Суда подлежат официальному опубликованию.

Как показывает анализ решений Конституционного Суда, из которых следует необходимость законодательного регулирования, и сведений, представленных органами государственной власти, проблемы их неправильного или несвоевременного исполнения возникают чаще всего на этапе подготовки проектов законов. Зачастую это связано с рассогласованностью в действиях органов власти, отсутствием единообразных процедур и сроков, налаженных регламентных связей в их работе.

Эффективность реализации решений Конституционного Суда можно повышать, в том числе, за счет развития института конституционной и иной юридической ответственности за их неисполнение, ненадлежащее исполнение и воспрепятствование их исполнению

В соответствии со статьей 81 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» неисполнение, ненадлежа-

щее исполнение либо воспрепятствование исполнению решения Конституционного Суда влечет ответственность, установленную федеральным законом. Однако предметная норма такого плана прописана лишь в российском уголовном законодательстве. Статья 315 Уголовного кодекса Российской Федерации предусматривает, что злостное неисполнение представителем власти, государственным служащим, служащим органа местного самоуправления, а также служащим государственного или муниципального учреждения, коммерческой или иной организации вступивших в законную силу приговора суда, решения суда или иного судебного акта, а равно воспрепятствование их исполнению наказываются:

- штрафом в размере до 200 тыс. рублей или в размере заработной платы или иного дохода за период до 18 месяцев;
- либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 5 лет;
- либо обязательными работами на срок до 480 часов;
- либо принудительными работами на срок до 2 лет;
- либо арестом на срок до 6 месяцев;
- либо лишением свободы на срок до 2 лет.

Однако данная норма Уголовного кодекса на практике не работает.

В целом проблема ответственности за неисполнение решений Конституционного Суда представляется нерешенной, в частности:

1) применение мер ответственности к целому ряду субъектов исполнения решений Конституционного Суда достаточно проблематично. В Российской Федерации на конституционном уровне четко очерчен только перечень оснований для применения мер конституционно-правовой ответственности в отношении Государственной Думы и Правительства в целом, а также органов власти субъектов Федерации;

2) для федерального законодательного процесса, связанного с приведением нормативного правового регулирования в соответствие с решениями Конституционного Суда, установлен единственный обязывающий срок — срок внесения Правительством в Государственную Думу проекта закона об отмене (изменении, дополнении) законодательного акта, признанного противоречащим Конституции;

3) отсутствует правовой механизм ответственности правоприменительных и судебных органов за неисполнение актов Конституционного Суда. Статьей 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» определены порядок и сроки выполнения государственными органами и должностными лицами приведения законов и иных нормативных актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации. Однако по смыслу пункта 5 указанной статьи ее положения не распространяются на правоприменительные и судебные органы;

4) не установлен вид ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение решений Конституционного Суда. В статье 81 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» лишь в общем виде определено, что неисполнение таких решений вле-

чет ответственность, установленную федеральным законом, но не конкретизирован вид ответственности;

5) по действующему законодательству Российской Федерации невозможно привлечение к уголовной ответственности за неисполнение акта Конституционного Суда, поскольку субъектом уголовной ответственности могут быть только физические лица. Ни один из составов должностных преступлений не содержит оснований для привлечения к уголовной ответственности по данному основанию. А статья 315 Уголовного кодекса Российской Федерации относит к преступлениям небольшой тяжести злостное неисполнение представителем власти, государственным служащим вступивших в законную силу судебных актов, а равно воспрепятствование их исполнению. За совершение такого преступления установлено наказание до двух лет лишения свободы, что не соответствует общественной опасности неисполнения акта Конституционного Суда.

Эффективность исполнения актов Конституционного Суда во многом зависит и от надлежащего контроля за их исполнением. В силу недостаточной нормативной урегулированности полномочий Президента Российской Федерации, Государственной Думы, Совета Федерации, Правительства Российской Федерации в части содействия своевременному исполнению решений Конституционного Суда, в настоящее время они объективно не обладают всей полнотой возможностей влиять на этот процесс.

Поэтому актуальной остаётся конкретизации и синхронизации во внутренних нормативных актах соответствующих государственных органов процедуры реализации решений Конституционного Суда, а также установление в законодательстве мер персональной ответственности за неисполнение обязанности по обеспечению исполнения решения Конституционного Суда.

Так, согласно Положению о Министерстве юстиции Российской Федерации¹ данное ведомство призвано непосредственно обеспечивать решения судебных органов, в том числе Конституционного Суда. Однако эта обязанность Минюста России не наполнена конкретным содержанием (полномочиями), Минюст до сих пор не стал головным ведомством в рассматриваемой сфере правоприменения.

Проблемой также остается неразработанность критериев, служащих основанием отнесения решений Конституционного Суда к реализованным полностью актам, в первую очередь, с учётом их содержания. Такие критерии могут представлять собой комплекс различных индикаторов, свидетельствующих о степени и характере исполнения решений Суда и об эффективности исполнения решений Суда в целом. В статье 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» акцент сделан на институционально-организационном критерии исполнения решений Конституционного Суда, однако не менее значимым является формально-юридический критерий, призванный показать конкретные действия субъектов права, направленные на приведение нормативно-правовых актов в со-

¹ Утверждено Указом Президента Российской Федерации от 13 октября 2004 г. № 1313 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» (в ред. от 10.09.2012).

ответствие с Конституцией на основе принятых решений Конституционного Суда и состоящие из:

- своевременной отмены в установленном порядке актов или их отдельных положений, признанных неконституционными;
- отмены положений других нормативных актов либо договоров, основанных на признанных неконституционными нормативном акте либо договоре либо воспроизводящих их или содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными;
- внесения изменений в акты, признанные неконституционными, либо принятия нового нормативного акта на основе решения Конституционного Суда Российской Федерации с учетом сформулированных в нем правовых позиций.

Кроме того, для идентификации решений Конституционного Суда в качестве реализованных необходимо учитывать также ценностный критерий, позволяющий выявить степень отражения социально-ценностного содержания и качественных характеристик решения Конституционного Суда в принятом на его основе правовом акте и их последующий учет в регулировании соответствующих правоотношений.

Раздел II

Практика и проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации на федеральном уровне

§ 1. Практика и проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации органами исполнительной и законодательной власти федерального уровня

В условиях демократического правового государства защита прав и свобод человека и гражданина, равно как и всей системы правопорядка в целом, невозможна без отлаженного функционирования механизмов поддержания режима конституционной законности, включающего в себя неукоснительное выполнение всеми адресатами актов конституционного контроля содержащихся в них предписаний, а также максимального учета рекомендаций. В то же время качество исполнения решений органа конституционного правосудия может рассматриваться как показатель, отражающий общее состояние правовой и политической культуры государственного аппарата и общества в целом.

Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» придал решениям Конституционного Суда особую значимость: они являются окончательными и не подлежат обжалованию. Изложенные в решениях Конституционного Суда правовые позиции подлежат неукоснительному исполнению всеми государственными органами, организациями и должностными лицами.

Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» содержит механизм исполнения его решений лишь в общем виде. Субъектами исполнения решений Конституционного Суда на федеральном уровне являются: Правительство Российской Федерации, Государственная Дума и Президент Российской Федерации. Необходимо отметить, что из этого механизма выпало крайне важное звено — Министерство юстиции Российской Федерации, которое, как указывалось выше, на наш взгляд, должно играть более весомую роль в организации и контроле за правотворческой деятельностью органов Правительства. Минюст России постоянно проводит работу лишь по обобщению данных относительно требующих исполнения решений Конституционного Суда, а также о текущем состоянии их реализации.

Исполнение решений Конституционного Суда в большинстве случаев начинается с поручения Правительства России о разработке законопроекта, направленного на реализацию актов Конституционного Суда. Одной из причин несвоевременного исполнения решений Конституционного Суда является сложный механизм разработки и согласования проектов законов. Именно

на этом этапе происходят самые большие затяжки во времени. Установленные Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» сроки зачастую не принимаются в расчет при проведении многочисленных согласительных совещаний, ведении обширной межведомственной переписки и т.п.

Затягиванию сроков исполнения решений Конституционного Суда как федеральным законодателем, так и Правительством Российской Федерации способствует несовершенство нормативной базы, конкретизирующей порядок реализации этих решений. Так, в Регламенте Правительства России отсутствуют положения, определяющие порядок:

- принятия решений о мерах по исполнению решений Конституционного Суда;
- разработки предложений о включении в План законопроектной деятельности Правительства;
- принятия решений о разработке соответствующих законопроектов.

В соответствии со статьей 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Правительство Российской Федерации обязано подготовить соответствующий законопроект в течение 3 месяцев после опубликования решения Конституционного Суда. В этой связи Правительство дает поручения федеральному органу исполнительной власти о подготовке с участием заинтересованных федеральных органов исполнительной власти проектов федеральных законов во исполнение решений Конституционного Суда в порядке и сроки установленные Регламентом Правительства Российской Федерации (утвержден постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июня 2004 г. № 260).

Вместе с тем в поручении, как правило, предписывается согласовать позицию по законопроекту с государственными органами, не являющиеся федеральными органами исполнительной власти (Генеральная прокуратура Российской Федерации, Следственный комитет Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации и др.). Эти государственные органы не связаны нормами Регламента Правительства, поэтому своевременно получить от них предложения, касающиеся разрабатываемого законопроекта, часто крайне затруднительно.

Кроме того, необходимо пройти также процедуру общественного обсуждения, которая согласно Правилам раскрытия федеральными органами исполнительной власти информации о подготовке проектов нормативных правовых актов и результатов их общественного обсуждения (утверждены постановлением Правительства Российской Федерации от 25 августа 2012 г. № 851) проводится в срок не менее 60 календарных дней.

Соисполнителями поручения нередко высказываются взаимоисключающие позиции по разрабатываемому законопроекту, в силу чего урегулирование возникших разногласий часто затягивается на длительный период времени, значительно превышающий трехмесячный срок. На несвоевременное исполнение поручения о разработке законопроекта в ряде случаев сильно влияет сложность вопроса, который стал предметом рассмотрения Конститу-

ционного Суда. С учетом этого срок подготовки законопроекта, установленный Федеральным конституционным законом, является недостаточным и не позволяет подготовить такой законопроект с надлежащим качеством. Затягивание исполнения решений Конституционного Суда обусловлено также отсутствием установленного срока рассмотрения законопроектов, подготовленных в целях реализации решений Конституционного Суда, палатами Федерального Собрания.

Имеют место случаи, когда ведомства, получившие поручения о разработке соответствующего законопроекта во исполнение решения Конституционного Суда, без каких-либо согласований задерживают представление проектов (например, Министерство финансов Российской Федерации в связи с исполнением Постановления от 20 апреля 2011 года № 9-П).

Соисполнителями поручения нередко высказываются взаимоисключающие позиции по разрабатываемому законопроекту, в связи с чем урегулирование возникших разногласий также может затянуться на длительный период времени.

Отмечаются ситуации, когда вытекающее из положений Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» императивное предписание о своевременном исполнении решений Конституционного Суда, в том числе в связи с необходимостью защиты конституционных прав и свобод граждан, фактически преодолевается апеллированием к различным обстоятельствам целесообразности, а не правовой или хотя бы экономической необходимости. Например, в заключении Государственно-правового управления Президента Российской Федерации по законопроекту, направленному на реализацию Постановления от 8 июня 2010 г. № 13-П заявлено возражение против внесения в Государственную Думу уже разработанного законопроекта ввиду того, что в будущем предстоит реформирование соответствующей отрасли права.

В ряде случаев происходит фактическая подмена оперативного внесения требуемых изменений в законодательные акты обсуждением рассмотренных Конституционным Судом вопросов ведомственными и межведомственными комиссиями и рабочими группами. Об этом, в частности, свидетельствует анализ ответов федеральных органов исполнительной власти на запросы Министерства юстиции о ходе исполнения решений Конституционного Суда.

По мнению Минюста России, на несвоевременное исполнение поручения Правительства России о разработке законопроекта в ряде случаев большое влияние оказывает сложность вопроса, который стал предметом рассмотрения Конституционным Судом. Должному исполнению решений Конституционного Суда мешают также недостаточный уровень качества подготовки проектов нормативных актов, а также в ряде случаев отсутствие экономических и финансовых условий для успешной реализации нового закона.

Своевременному исполнению решений Конституционного Суда препятствует и практика многократного продления сроков, осуществляемое Аппаратом Правительства Российской Федерации по просьбам ведомств, которым поручена разработка проектов соответствующих нормативных актов. Подоб-

ная практика прямо противоречит предписанию Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» относительно трехмесячного срока, отводимого Правительству (в качестве субъекта законодательной инициативы) на подготовку и внесение в Федеральное Собрание законопроекта в целях исполнения решений Конституционного Суда. Между тем такая ситуация имела место на протяжении 2011 г., равно как и предшествующих лет, при выработке законопроектов во исполнение постановлений Конституционного Суда от 2 февраля 1996 г. № 4-П, от 23 декабря 1997 г. № 21-П, от 18 февраля 2000 г. № 3-П, от 26 декабря 2005 г. № 14-П, от 16 мая 2007 г. № 6-П, от 31 января 2008 г. № 2-П, от 14 апреля 2008 г. № 7-П, от 17 марта 2009 г. № 5-П, от 14 мая 2009 г. № 8-П, от 20 апреля 2010 г. № 9-П, от 25 мая 2010 г. № 11-П, от 28 мая 2010 г. № 12-П, от 8 июня 2010 г. № 13-П, от 13 июля 2010 г. № 15-П, от 20 июля 2010 г. № 17-П, от 31 января 2011 г. № 1-П, от 29 марта 2011 г. № 2-П, от 11 апреля 2011 г. № 4-П.

Участие Министерства юстиции в нормотворческой деятельности и ее мониторинге определено Указом Президента Российской Федерации 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации», которым утверждено Положение о мониторинге правоприменения в Российской Федерации. Для реализации данного указа Президента Правительством приняты постановление от 19 августа 2011 г. № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения» и распоряжение от 19 августа 2011 г. № 1471-р «Об утверждении планов мониторинга правоприменения в Российской Федерации на 2011—2012 годы».

Мониторинг правоприменения представляет собой комплексную и плановую работу по сбору, обобщению, анализу и оценке информации для обеспечения принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) нормативных правовых актов Российской Федерации с целью совершенствования нормотворческого процесса и правоприменения. Осуществление мониторинга возложено на федеральные органы исполнительной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, которые должны его проводить в соответствии с ежегодным планом, утвержденным Правительством Российской Федерации, а результаты мониторинга направлять в Министерство юстиции Российской Федерации для их обобщения и подготовки доклада Президенту Российской Федерации.

Правительство Российской Федерации ежегодно до 1 сентября обязано представлять Президенту Российской Федерации доклад о результатах мониторинга и предложения к плану законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации. Доклад о результатах мониторинга станет основной формой закрепления мониторинга в виде информационно-аналитических материалов и методических рекомендаций.

На Министерство юстиции указом в рамках оперативного мониторинга возложено осуществление мониторинга правоприменения в Российской Федерации в целях выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации и постановлений Европейского Суда по правам человека, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых ак-

тов Российской Федерации. Тем самым еще раз подчеркнуто то особое место, которое решения Конституционного Суда занимают в правовой системе России.

Мониторинг правоприменения должен быть основан на системности и постоянной циркуляции информации между заинтересованными государственными органами. В соответствии с принятой Правительством Российской Федерации Методикой осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации оперативный мониторинг осуществляется в течение первого года выполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации. При осуществлении мониторинга правоприменения по вопросам выполнения решений Конституционного Суда обобщается, анализируется и оценивается практика выполнения постановлений и определений Конституционного Суда.

Деятельность Минюста России по проведению мониторинга правоприменения проводится на постоянной основе с участием Конституционного Суда и федеральных органов исполнительной власти. Минюст России ежеквартально информирует о результатах мониторинга Конституционный Суд, Администрацию Президента Российской Федерации, аппараты Правительства Российской Федерации, Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, полномочного представителя Президента Российской Федерации в Конституционном Суде. Результаты мониторинга правоприменения решений Конституционного Суда Министерство юстиции публикует на официальном сайте министерства в форме 2 таблиц: 1) решения Конституционного Суда Российской Федерации, по которым приняты нормативные правовые акты; 2) решения Конституционного Суда, по которым требуется принятие нормативных правовых актов.

Анализ результатов правоприменения решений Конституционного Суда Российской Федерации выявил, что деятельность Минюста России в этой сфере в большей мере сводится к мониторингу мероприятий, проводимых в процессе разработки и принятия нормативного правового акта в целях реализации решений Конституционного Суда.

Мониторинг исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, проводимый Минюстом России, показывает, что основной проблемой является проблема несвоевременного исполнения решений, из которых следует необходимость осуществления законодательного регулирования. Нарушаются сроки исполнения решений Конституционного Суда, в которых содержатся указания федеральному законодателю о необходимости внести изменения или дополнения в соответствующее законодательство.

Таким образом, Министерство юстиции Российской Федерации в качестве критерия исполнения решений Конституционного Суда выделяет один формальный критерий — принятый нормативный правовой акт. Насколько достаточным является выделение этого единственного критерия, чтобы решение Конституционного Суда действительно считать содержательно исполненным? В связи с этим трудно определиться относительно как перечня требующих исполнения решений, так и содержания их исполнения.

Министерство юстиции России, например, указывает, что в связи с Постановлением Конституционного Суда от 27 ноября 2008 г. № 11-П принят Федеральный закон от 30 ноября 2011 г. № 363-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», т.е. данное Постановление считается исполненным. Однако указанным федеральным законом в статьях 590, 597 и 602 Гражданского кодекса Российской Федерации критерий минимального размера оплаты труда заменен на критерий величины прожиточного минимума. Такая замена проблему рентных платежей решает не в полной мере, поскольку соответствующие гарантии предусмотрены только для случаев бесплатного отчуждения имущества. Проблема рентополучателей, получивших при заключении договора минимальную сумму, заведомо не отражающую стоимость квартиры, и лишенных права претендовать на повышение размера рентных платежей, сохраняется. Таким образом, в целях реализации Постановления федеральный закон принят, но нельзя отнести его по содержанию к числу полностью исполненных.

Также Минюст России относит к числу исполненных Определение Конституционного Суда от 4 апреля 2006 г. № 113-О. Резолютивная часть названного определения содержит указание на то, что впредь до законодательного регулирования в КоАП РФ пределов и оснований проверки, полномочий судей суда надзорной инстанции, сроков для обжалования (опротестования) вступившего в законную силу судебного акта и порядка рассмотрения жалобы (протеста) в суде надзорной инстанции судам общей юрисдикции при разрешении соответствующих вопросов надлежит руководствоваться положениями главы 36 АПК РФ. В целях реализации данного определения принят Федеральный закон от 3 декабря 2008 г. № 240-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» (об уточнении порядка пересмотра вступивших в законную силу постановлений по делу об административном правонарушении, решений по результатам рассмотрения жалоб и протестов). Однако указанный федеральный закон не определил процедуру рассмотрения соответствующей жалобы (протеста) в суде надзорной инстанции (за исключением актов арбитражных судов, к которым применяется порядок, закрепленный в арбитражном процессуальном законодательстве) и не ограничил во времени пересмотр вступившего в законную силу судебного акта. Поскольку позиция Конституционного Суда не учтена полностью, определение вряд ли можно считать исполненным.

Существуют решения Конституционного Суда, в которых законодателю дается возможность самостоятельно решить вопрос о дополнительном нормативно-правовом регулировании. Так, в Постановлении от 20 июля 2011 г. № 19-П Конституционный Суд признал взаимосвязанные положения пунктов 1 и 2 статьи 3, пункта 1 статьи 8, пункта 1 статьи 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», статей 19, 21 и 22 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку эти положения по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования не предполагают привлечение судьи к дисциплинарной ответственности в виде досрочного прекращения полномо-

чий судьи за судебную ошибку, если судья действовал в рамках судейского усмотрения и не допустил при этом грубых нарушений при применении норм материального и процессуального права, делающих невозможным продолжение осуществления им судейских полномочий. Конституционный Суд постановил, что этим не затрагивается право федерального законодателя установить более широкий перечень видов дисциплинарных санкций, уточнить составы дисциплинарных проступков, а также основания привлечения судей к дисциплинарной ответственности.

В Определении от 11 мая 2012 г. № 816-О Конституционный Суд указал, что положение подпункта 1 пункта 1 статьи 28 Федерального закона от 17 декабря 2001 г. № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», согласно которому трудовая пенсия по старости назначается ранее достижения общеустановленного возраста, в частности, женщинам, родившим 5 и более детей и воспитавшим их, до достижения ими возраста 50 лет, если они имеют страховой стаж не менее 15 лет, само по себе не может рассматриваться как нарушающее конституционные права граждан. Вместе с тем, учитывая важность заботы о детях, оставшихся без попечения матери, Конституционный Суд предоставил законодателю в пределах своих дискреционных полномочий установить дополнительные гарантии социального, в том числе пенсионного обеспечения (в частности, право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости) для женщин, на которых не распространяется действие подпункта 1 пункта 1 статьи 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», а именно женщин, ухаживавших за 5 и более детьми до достижения ими возраста 8 лет, но усыновивших их после достижения ими этого возраста.

Мониторинг исполнения таких решений Конституционного Суда показал, что к критерию реализации таких решений не относят их исполнение правоприменительными, в том числе судебными органами. Отсутствует статистика исполнения тех решений Конституционного Суда, в мотивировочной части которых говорится о необходимости пересмотра дел конкретных заявителей.

Признание нормативных актов полностью или частично не соответствующими Конституции требует принятия соответствующих мер и со стороны законодателя. Сформировавшаяся к настоящему времени практика установления в решениях Конституционного Суда предписаний, адресуемых законодателю, и общеобязательных образцов толкования закона обуславливает необходимость приспособливать имеющиеся в его распоряжении процессуально-правовые средства для побуждения законодателя к принятию изменений и дополнений в законы, нуждающиеся, по мнению Конституционного Суда, в развитии и совершенствовании. И это само по себе уже порождает проблемы, связанные с исполнением решений Конституционного Суда.

Как указывалось выше, согласно статьям 87 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» Конституционный Суд принимает одно из следующих решений: о признании нормативного акта соответствующим Конституции, либо о признании его несоответствующим Конституции Российской Федерации. В 2001 г. в Феде-

ральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» были внесены дополнения, обязывающие Правительство Российской Федерации инициировать рассмотрение законопроектов в целях устранения пробелов в правовом регулировании. Государственная Дума должна во внеочередном порядке рассмотреть законопроект, разработанный во исполнение решения Конституционного Суда. Однако закон не предусматривает конкретных сроков рассмотрения таких законопроектов в Государственной Думе. В регламентах палат Федерального Собрания также не предусмотрены специальные процедуры, гарантирующие своевременное рассмотрение законопроектов, направленных на исполнение решений Конституционного Суда.

Это создает возможность ничем не ограниченных переносов рассмотрения соответствующих законопроектов без определения сроков последующего рассмотрения (например, перенос законопроекта, направленного на реализацию Постановления от 26 декабря 2005 г. № 14-П). Законопроект, реализующий Постановление от 22 июня 2010 г. № 14-П, нацеленное на защиту избирательных прав граждан, будучи внесен в примерную программу законопроектной деятельности Государственной Думы в период весенней сессии 2011 г., так и не был принят. Исполняя предписания Конституционного Суда, законодатель исходит из того, что эти решения реализуются в различном порядке и в различные сроки. Вместе с тем, решения, в которых нормативные положения признаны Конституционным Судом не соответствующими Конституции без каких-либо оговорок, подлежат исполнению в порядке и сроки, прямо установленные законом (статья 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»).

Существуют особые ситуации, связанные с определением законодателем содержания правового регулирования, требуемого для исполнения решения Конституционного Суда. К ним относится, в частности, признание не соответствующим Конституции России сложного по своему нормативному содержанию положения, установленного разными, в том числе бланкетными, но действующими в системном единстве, нормами одного акта либо несколькими актами. При этом если в одних случаях для восстановления конституционности нормативного регулирования достаточно внести изменения в отдельные нормативные элементы некоторых из проверенных актов, то в других требуется изменение (отмена) всех актов, о которых шла речь в решении Конституционного Суда.

Выделяется категория решений Конституционного Суда, в которых, несмотря на итоговую резолюцию о конституционности проверенных законоположений, указывается, тем не менее, на необходимость осуществления дополнительного правового регулирования. Как правило, в подобных решениях констатируется законодательный пробел, т.е. отсутствие надлежащего правового воздействия на соответствующие отношения.

Выбор формы обращения Конституционного Суда к законодателю определяется конкретной конституционно-правовой ситуацией, в связи с чем в ряде случаев указания на необходимость осуществления нормативного регулирования носят рекомендательный характер. От выбранной формы обраще-

ния к законодателю (императивной или рекомендательной) относительно принятия соответствующих мер по изменению правового регулирования зависит, распространяются ли на данное решение Конституционного Суда установленные законом сроки его исполнения. Поэтому часть из принятых Конституционным Судом решений как содержащие рекомендации в адрес законодателя относительно возможного изменения правового регулирования подлежат исполнению без учета сроков, предусмотренных статьей 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

При проверке конституционности нормативных положений Конституционный Суд принимает решение, оценивая не только буквальный смысл рассматриваемого акта, но и смысл, придаваемый официальным и иным толкованием или сложившейся практикой правоприменения. Если Конституционный Суд приходит к выводу о неконституционности нормативных положений исходя из смысла, придаваемого им сложившейся правоприменительной практикой, первоочередными мерами должны стать невозможность применения дисквалифицированных нормативных положений в смысле, признанном неконституционным, а также лишение юридической силы всех подзаконных актов, допускающих неконституционную интерпретацию проверенных законоположений. Если же в результате неконституционной практики применения рассматриваемых норм имело место нарушение прав граждан, Конституционный Суд указывает на необходимость пересмотра дел заявителей.

Выделяются решения, в которых Конституционный Суд выявляет конституционно-правовой смысл оспариваемых положений. При этом рассматриваемая норма признается соответствующей Конституции именно в значении, раскрываемом в решении Конституционного Суда. Выявленный Конституционным Судом конституционно-правовой смысл нормы является общеобязательным и исключает любое иное ее истолкование.

Статья 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» особый акцент делает на механизме исполнения решений Конституционного Суда, который можно определить как институционально-организационный критерий. Между тем, не менее значимым является формально-юридический критерий, призванный показать действия субъектов права, направленные на приведение нормативных правовых актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации на основе принятых решений Конституционного Суда.

Таким образом, затягиванию сроков исполнения решений Конституционного Суда способствуют такие факторы, как:

- несовершенство нормативной базы, конкретизирующей порядок реализации решений Конституционного Суда; 3-месячный срок, отведенный законом для разработки соответствующих законопроектов, недостаточен для качественного выполнения такой работы;

- несовершенство порядка согласования законопроектов и проектов подзаконных актов на уровне Правительства Российской Федерации; даже в условиях урегулированности регламентами, согласования часто выходят за от-

веденные им временные рамки; в обсуждение законопроектов, проектов иных нормативных актов часто бывают вовлечены органы, которые не руководствуются указанными регламентами, что также часто нарушает сроки согласований;

- Министерство юстиции Российской Федерации не наделено полномочиями организации и контроля за соблюдением сроков разработки и согласования проектов соответствующих законов и нормативных правовых актов другими министерств и ведомств;

- отсутствует должная координация между основными законотворческими органами, наблюдаются недостатки в планировании законотворчества.

Согласно статье 111 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» на Секретариат Конституционного Суда возлагается обязанность изучать и обобщать деятельность государственных органов по обеспечению исполнения решений Конституционного Суда. Результатом этой работы стало Решение Конституционного Суда Российской Федерации от 21 апреля 2009 г. «Об информации об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации», поступившее во все органы государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Однако данная информация существенным образом не повлияла на состояние исполнения решений Конституционного Суда. Представляется, что это в значительной мере произошло потому, что Конституционный Суд пока еще не реализовал своего права представления Федеральному Собранию **Послания Конституционного Суда о состоянии конституционной законности, предусмотренного частью 3 статьи 100 Конституции Российской Федерации.**

Исполнение решений Конституционного Суда представляет собой последовательность тесно взаимосвязанных мероприятий, ответственность за осуществление которых лежит на различных субъектах.

Значительную работу по координации исполнения актов Конституционного Суда ведет Совет Федерации, который за несколько лет до утверждения Президентом Российской Федерации Указа «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» работал над системным документом, позволяющий ежегодно оценивать приоритеты, содержание и результаты законопроектной и законодательной деятельности — ежегодным докладом о состоянии законодательства. В них Совет Федерации представлял мониторинг законодательства и правоприменительной практики, мониторинг судебной практики, в том числе Конституционного Суда Российской Федерации.

В докладе 2008 года Совет Федерации отметил, что проблема несвоевременного исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации приобретает критический характер, поскольку сам факт неисполнения или несвоевременного исполнения этих решений ставит под сомнение реальность конституционных прав и свобод, хотя и получивших формальную защиту в ходе конституционного судопроизводства.

В июле 2012 г. в рамках «правительственного часа» на заседании Совета Федерации был заслушан Министр юстиции Российской Федерации

А.В. Коновалов по вопросу «О состоянии и перспективах нормативного правового регулирования в Российской Федерации».

Государственная Дума регулярно направляет в Конституционный Суд данные о состоянии исполнения его решений и о ходе соответствующих законопроектных работ. Следует отметить, что в Государственной Думе законопроекты, как правило, проходят дальнейшие стадии законотворческой деятельности без нарушения требований к порядку рассмотрения законопроектов, требование о первоочередном порядке рассмотрения, в основном, учитывается.

За период с 1992 по 2012 г. Конституционным Судом принято 130 постановлений и определений, которыми признаются несоответствующими Конституции Российской Федерации отдельные положения нормативных правовых актов Российской Федерации и из которых вытекает необходимость совершенствования законодательства Российской Федерации.

В 2012 г. реализовано 12 решений Конституционного Суда Российской Федерации (10 постановлений от 22.03.2005 № 4-П, от 26.12.2005 № 14-П, от 14.05.2009 № 8-П, от 29.03.2011 № 2-П, от 11.04.2011 № 4-П, от 09.06.2011 № 12-П, от 07.07.2011 № 15-П, от 20.07.2011 № 20-П, от 15.12.2011 № 28-П, от 18.05.2012 № 12-П и 2 определения от 05.02.2009 № 289-О-П, от 07.02.2012 № 233-О-О). В рамках выполнения судебных решений приняты следующие федеральные законы:

от 02.05.2012 № 41-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с освобождением политических партий от сбора подписей избирателей на выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления»;

от 05.06.2012 № 53-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации»;

от 08.06.2012 № 65-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях»;

от 14.06.2012 № 76-ФЗ «О внесении изменения в статью 260 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации»;

от 25.06.2012 № 91-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

от 10.07.2012 № 114-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статью 9 Федерального закона «Об оперативно-розыскной деятельности»;

от 02.10.2012 № 159-ФЗ «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации»;

от 16.10.2012 № 173-ФЗ «О внесении изменений в статью 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 23 Федерального за-

кона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;

от 12.11.2012 № 188-ФЗ «О внесении изменений в статью 261 Трудового кодекса Российской Федерации»;

от 12.11.2012 № 189-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

К обнадеживающим тенденциям следует отнести установление контактов между различными органами государственной власти в целях объединения и согласования усилий по исполнению решений Конституционного Суда. Один из примеров такого взаимодействия — подписание Соглашения о сотрудничестве между Советом Федерации и Министерством юстиции Российской Федерации (2010 г.)

Вместе с тем, несмотря на наметившуюся положительную динамику, целый ряд решений Конституционного Суда, требующих осуществления дополнительного правового регулирования со стороны федерального законодателя, остаются до сих пор не реализованными. Результаты проводимого мониторинга показали, что исполнение решений Конституционного Суда продолжает оставаться сложным и длительным процессом.

§ 2. Практика и проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации судами общей юрисдикции

Проблема неисполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации характеризуется не только их неисполнением или несвоевременным исполнением федеральным законодателем или законодателем субъекта Российской Федерации, но и неполным следованием им правоприменительных органов, в том числе судебных.

При этом если неисполнение актов Конституционного Суда законодательными и исполнительными органами государственной власти выражается в непринятии новых законов или в несвоевременном внесении изменений в нормативные правовые акты, невыполнении предписаний Конституционного Суда, то неисполнение таких решений судебными органами обосновывается отказом судов в пересмотре судебных актов на основании решений Конституционного Суда в связи с отсутствием нового правового регулирования.

Ключевая роль в создании юридических гарантий прямого действия Конституции Российской Федерации принадлежит федеральным судам. Суды обеспечивают верховенство Конституции, ее непосредственное применение при разрешении конкретных дел.

Федеральный конституционный закон «О судебной системе Российской Федерации» закрепляет принцип единства судебной системы, который является одним из основных принципов организации судебной власти. Данный принцип обеспечивается в том числе путем установления единой судебной системы Российской Федерации Конституцией, а также применения всеми судами Конституции России, федеральных конституционных законов, феде-

ральных законов, общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации.

Конституционный Суд в сфере защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина и силу своего особого статуса в судебной системе оказывает влияние на деятельность всех судов Российской Федерации.

Таким образом, на всей территории Российской Федерации образуется единое правоприменительное пространство.

В соответствии со статьей 96 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» правом на обращение в Конституционный Суд с индивидуальной или коллективной жалобой на нарушение конституционных прав и свобод обладают граждане, чьи права и свободы нарушаются законом, примененным в конкретном деле, объединения граждан, а также иные органы и лица, указанные в федеральном законе. Граждане (объединения граждан) принципиально отличаются от других заявителей, поскольку они могут обратиться в орган конституционного контроля с жалобой на нарушение их конституционных прав и свобод.

По итогам рассмотрения жалобы на нарушение конституционных прав и свобод граждан Конституционный Суд принимает одно из следующих постановлений:

1) о признании закона либо отдельных его положений соответствующими Конституции Российской Федерации;

2) о признании закона либо отдельных его положений не соответствующими Конституции Российской Федерации;

3) о признании оспариваемых заявителем положений нормативного правового акта аналогичными нормам, ранее признанным не соответствующими Конституции Российской Федерации постановлением Конституционного Суда, сохраняющим силу, и поэтому также не соответствующими Конституции Российской Федерации либо о констатации факта, что примененная в конкретном деле норма ранее признана неконституционной постановлением Конституционного Суда, сохраняющим силу.

Признание закона или его отдельных положений не соответствующими Конституции Российской Федерации влечет признание недействительными и всех правоприменительных решений, основанных на этом акте, а дело подлежит пересмотру компетентным органом.

В 2011 году Конституционный Суд принял 30 постановлений, из которых 24 — по жалобам граждан, 21 постановление и 2 определения требуют осуществления дополнительного правового регулирования на основании содержащихся в резолютивной части данных решений прямых предписаний в адрес законодателя¹. Указанные судебные решения приняты по итогам рассмотрения дел, в которых проверялась конституционность нормативных пра-

¹ См. постановления от 31 января 2011 года № 1-П, от 29 марта 2011 года № 2-П, от 11 апреля 2011 года № 4-П, от 25 апреля 2011 года № 6-П, от 17 мая 2011 года № 8-П, от 2 июня 2011 года № 11-П, от 9 июня 2011 года № 12-П, от 30 июня 2011 года № 13-П, от 7 июля 2011 года № 15-П, от 14 июля 2011 года № 16-П, от 19 июля 2011 года № 18-П, от 20 июля 2011 года № 19-П, от 20 июля 2011 года № 20-П, от 20 июля 2011 года № 21-П, от 17 октября 2011 года № 22-П, от 18 октября 2011 № 23-П, от 15 ноября 2011 № 24-П, от 22 ноября 2011 № 25-П, от 6 декабря 2011 № 27-П; от 15 декабря 2011 № 28-П; от 20 декабря 2011 № 29-П; определения от 19 января 2011 года № 114-О-П; от 27 января 2011 года № 179-О-П.

вовых актов по вопросам организации местного самоуправления; судебной системы; социальной защиты, пенсионного обеспечения военнослужащих и лиц, проходивших военную службу в органах внутренних дел; определения статуса лиц, принимавших участие в боевых действиях; о государственных пособиях гражданам, имеющим детей; о государственной гражданской службе; а также иных нормативных правовых актов, направленных на регулирование административных, бюджетных, жилищных, уголовно-процессуальных отношений.

Положения, признанные не соответствующими Конституции Российской Федерации утрачивают юридическую силу с момента провозглашения решения Конституционного Суда. Следствием такого признания должно стать исключение признанных неконституционными положений. Законодатель обязан в установленные законом сроки устранить утратившие силу положения из текста нормативного правового акта. Однако на практике судебные органы не всегда соблюдают обязанность по своевременному устранению признанных неконституционными положений, что влечет за собой не только ошибки при вынесении своих решений, но и зачастую отказ в рассмотрении обращений. Имеются случаи отказа судов от рассмотрения дел при отсутствии соответствующего законодательного регулирования.

В то же время высшие судебные инстанции вносят существенный вклад в процесс надлежащего исполнения решений Конституционного Суда.

Судебные органы определяют правовое значение решений Конституционного Суда исходя из положений статьи 125 Конституции Российской Федерации, норм Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации, других федеральных конституционных и федеральных законов.

По информации Верховного Суда Российской Федерации для судов общей юрисдикции, разрешающих вопросы, связанные с реализацией постановлений и определений Конституционного Суда при рассмотрении конкретных гражданских, административных и уголовных дел основываются на следующих положениях:

1) предметы ведения Конституционного Суда и судов общей юрисдикции различаются между собой: Конституционный Суд принимает решения о толковании Конституции Российской Федерации, а также о соответствии Конституции РФ федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, постановлений Совета Федерации, Государственной Думы или Правительства Российской Федерации, конституций и законов субъектов Российской Федерации, постановлений Правительства Российской Федерации и высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, международных договоров, не осуществляя при этом установление фактических обстоятельств по конкретным делам и их правовую оценку; суды же общей юрисдикции, напротив, устанавливая при разрешении конкретных гражданских, административных и уголовных дел фактические обстоятельства исследуемых событий и осуществляя их юридическую оценку, не

управомочены признавать подлежащие применению законы и иные нормативные правовые акты не соответствующими Конституции Российской Федерации, а при возникновении сомнений в их конституционности обязаны приостановить производство по рассматриваемому делу и обратиться с запросом Конституционный Суд. Конституционный Суд в своих решениях также неоднократно обращал внимание на то, что суды общей юрисдикции и другие правоприменительные органы не вправе оценивать законность и обоснованность решений, принимаемых Конституционным Судом, как и уклоняться от их исполнения; иное означало бы неисполнение требований Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». В свою очередь, проверка законности и обоснованности решений, принимаемых судами общей юрисдикции на основе исследования всей совокупности фактических обстоятельств рассматриваемых дел, не относится к полномочиям Конституционного Суда (определения Конституционного Суда от 1 ноября 2007 г. № 827-О-П, от 19 мая 2009 г. № 488-О-О и др.);

2) суды общей юрисдикции при разрешении конкретных дел обязаны исходить из принятых Конституционным Судом решений о признании конституционным (неконституционным) того или иного закона или иного нормативного правового акта и о конституционном истолковании содержащихся в нем правовых норм. Это означает, что

- вынесение Конституционным Судом постановления, согласно которому тот или иной закон либо иной нормативный правовой акт, примененный или подлежащий применению в конкретном деле лица, обратившегося в Конституционный Суд, влечет пересмотр в установленном процессуальном порядке ранее вынесенного на основе этого закона или иного нормативного правового акта судебного решения и разрешение дела исходя из принятого Конституционным Судом решения;

- решение Конституционного Суда о признании закона или иного нормативного правового акта не соответствующим Конституции Российской Федерации или о его конституционном истолковании влечет необходимость пересмотра в установленном процессуальным законодательством порядке также судебных решений, вынесенных на основе этого нормативного правового акта вопреки его конституционному истолкованию, и по всем иным делам в отношении лиц, не являвшихся заявителями в конституционном судопроизводстве, при условии, что эти решения не вступили в законную силу либо, хотя и вступили в законную силу, но не были исполнены;

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

Следует еще раз подчеркнуть, что решения Конституционного Суда, которыми те или иные положения закона или иного нормативного правового

акта признаются соответствующими либо не соответствующими Конституции Российской Федерации, а также его решения, в которых содержится конституционно-правовое истолкование нормативных правовых актов, являются составной частью правовой системы Российской Федерации и служат наряду с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, указами Президента Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами правовой основой судебной правоприменительной практики.

Отделом специального контроля Аппарата Верховного Суда Российской Федерации ведется учет и систематизация решений Конституционного Суда, принятых в связи с обращениями по конкретным гражданским, административным и уголовным делам. В целях совершенствования правоприменительной практики, в том числе с учетом решений Конституционного Суда в судах организована работа по изучению и анализу решений Конституционного Суда. На регулярных семинарах для судей и сотрудников аппарата Верховного Суда докладывается информация об опубликованных и вступивших в силу постановлениях и определениях Конституционного Суда, механизм учета выработанных Конституционным Судом правовых позиций при разрешении гражданских, административных и уголовных дел. Аналогичные семинары проводятся в верховных судах республик, краевых, областных и приравненных к ним судах. Вопросы применения решений Конституционного Суда включаются в качестве составных частей в тематические обзоры по итогам обобщения судебной практики. Такая работа проводится также в Верховных Судах Республики Коми и Республики Татарстан, Алтайском, Красноярском, Ставропольском, Приморском краевых судах, Московском городском суде, Амурском, Волгоградском, Калининградском, Кировском, Костромском, Московском, Мурманском, Новгородском, Омском, Пензенском, Псковском, Ростовском, Саратовском, Тамбовском, Тверском, Тульском, Хабаровском и Ярославском областных судах, судах Чукотского и Ямало-Ненецкого автономных округов, Ленинградском и Уральском окружных военных судах.

Верховный Суд Российской Федерации в обоснование своих решений все чаще использует правовые позиции Конституционного Суда.

Так, в Определении от 6 марта 2012 года № АПЛ12-62 Верховный Суд Российской Федерации указал, что суд первой инстанции правильно учел то, что Конституционный Суд Российской Федерации обсуждал жалобу заявительницы и не нашел оснований для утверждения о нарушении ее конституционных прав положением части 2.1 статьи 14 Федерального закона «Об обязательном социальном страховании на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством», на котором основано оспариваемое по рассматриваемому делу правило об исчислении пособий застрахованным лицам, добровольно вступившим в правоотношения по обязательному социальному страхованию, на основе минимального размера оплаты труда (Определение от 21 апреля 2011 г. № 541-0-0).

В Решении от 13 июня 2012 года № АКПИ12-491 Верховный Суд Российской Федерации свою позицию по делу обосновал, используя несколько решений Конституционного Суда. Так, Верховный Суд указал, что в силу части 2 статьи 75 Конституции Российской Федерации защита и обеспечение ус-

тойчивости рубля — основная функция Центрального банка Российской Федерации, которую он осуществляет независимо от других органов государственной власти. Конституционный Суд Российской Федерации в Определении от 14 декабря 2000 г. № 268-0 указал на особый конституционно-правовой статус Банка России, который проявляется, в частности, в наделении его полномочиями, предполагающими исключительные права и обязанности Банка России по установлению обязательных для органов государственной власти, всех юридических и физических лиц правил поведения по вопросам, отнесенным к его компетенции и требующим правового регулирования.

Утверждения заявителя о нарушении принципа равенства физических лиц по признакам осуществления деятельности и социальной принадлежности, дискриминации индивидуальных предпринимателей, ограничению их гражданских прав при проведении расчетов, не связанных с осуществлением предпринимательской деятельности, а также при определении места хранения ими своих денежных средств, лишены правовых оснований. Согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в ряде его решений, соблюдение конституционного принципа равенства, гарантирующего защиту от всех форм дискриминации при осуществлении прав и свобод, означает, помимо прочего, запрет вводить ограничения в правах лиц, принадлежащих к одной категории, но не препятствует законодателю использовать дифференцированный подход к установлению прав и обязанностей для различных категорий субъектов права (Постановление от 20 декабря 2010 г. № 21-П, Постановление от 1 марта 2012 г. № 5-П, Определение от 3 апреля 2009 г. № 480-0-0).

Пленум Верховного Суда дает разъяснения по вопросам судебной практики, основываясь при этом как на толковании действующего законодательства, так и на обобщении судебной практики, анализе данных судебной статистики, решениях Конституционного Суда и Европейского Суда по правам человека.

В частности, был подготовлен ряд постановлений Пленума Верховного Суда, в которых нашли отражение и конкретизацию правовые позиции Конституционного Суда, раскрывающие конституционно-правовой смысл тех или иных законов и других нормативных правовых актов.

По гражданским делам

1. Изложенные Конституционным Судом в постановлении от 21 апреля 2010 г. № 10-П по делу о проверке конституционности части первой статьи 320, части второй статьи 327 и статьи 328 ГПК РФ в связи с жалобами ряда граждан и организаций, а также в постановлении от 27 февраля 2009 г. № 4-П по делу о проверке конституционности положений статей 37, 52, 135, 222, 284, 286 и 379¹ ГПК РФ в связи с жалобами граждан, были учтены при подготовке Постановления Пленума Верховного Суда от 19 июня 2012 г. № 13 «О применении судами норм гражданского процессуального законодательства, регламентирующих производство в суде апелляционной инстанции» (пункты 3, 36 и 37) в части обеспечения реализации лицами, о правах и обя-

занностях которых суд рассматривает дело, права участвовать в судебном заседании.

2. С учетом определения Конституционного Суда от 17 января 2012 г. № 145-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы гражданина Л.Б. Величковского на нарушение его конституционных прав статьями 28, 29, 32, 33 и 222 ГПК РФ, которое было основано, в том числе и на судебной практике Верховного Суда, а также с учетом определения Конституционного Суда от 17 января 2012 г. № 146-О-О об отказе в принятии к рассмотрению жалобы того же гражданина на нарушение его конституционных прав пунктом 2 части первой статьи 135 ГПК РФ, в Постановлении Пленума Верховного Суда от 28 июня 2012 г. № 17 «О рассмотрении судами гражданских дел по спорам о защите прав потребителей» (пункт 26) дано толкование права потребителя на подачу искового заявления исходя из договорной и альтернативной подсудности.

3. Постановлением Пленума Верховного Суда от 5 апреля 2012 г. № 4 «О внесении в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации проекта федерального закона «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» Верховным Судом реализовано право законодательной инициативы и в Государственную Думу внесен законопроект, предусматривающий введение в гражданский процесс процедуры использования видеоконференц-связи при рассмотрении гражданских дел в целях создания необходимых условий для осуществления правосудия, обеспечения его доступности. О предоставлении возможности лицам, в отношении которых ведется производство по делу, изложить суду свою позицию посредством использования видеоконференц-связи как об одном из средств реализации ими субъективного права на судебную защиту, Конституционный Суд высказывался в связи с рассмотрением вопросов, связанных с обеспечением права на судебную защиту при рассмотрении уголовных дел (определения от 19 марта 2003 г. № 121-О, от 16 октября 2003 г. № 319-О и др.).

По административным делам

1. В Постановлении от 16 июня 2009 г. № 9-П по делу о проверке конституционности ряда положений статей 24.5, 27.1, 27.3, 27.5 и 30.7 КоАП РФ, пункта 1 статьи 1070 и абзаца третьего статьи 1100 ГК РФ и статьи 60 ГПК РФ в связи с жалобами граждан М.Ю. Карелина и др. Конституционный Суд признал, что положение пункта 6 части 1 статьи 24.5 КоАП РФ, согласно которому начатое производство по делу об административном правонарушении подлежит прекращению вследствие истечения сроков давности привлечения к административной ответственности, не предполагает возможность отказа в таких случаях в оценке обоснованности выводов юрисдикционного органа о наличии в действиях лица состава административного правонарушения.

С учетом данного решения Конституционного Суда Пленум Верховного Суда постановлением от 10 июня 2010 г. № 13 внес изменения в постановление Пленума Верховного Суда Российской Федерации от 24 марта 2005 г. № 5 «О некоторых вопросах, возникающих у судов при применении Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях», дополнив его

пунктом 13.1, в котором дал разъяснения относительно реализации позиции Конституционного Суда в судебной практике.

2. Выработанные Конституционным Судом правовые позиции по вопросам, касающимся публично-правовой сферы регулирования становились основанием для подготовки соответствующих законопроектов, в разработке которых участвует и Верховный Суд. Так, по результатам рассмотрения дела о проверке конституционности положений пунктов 1 и 2 статьи 3, пункта 1 статьи 8 и пункта 1 статьи 12.1 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» и статей 19, 21 и 22 Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина А.В. Матюшенко Конституционным Судом было вынесено Постановление от 20 июля 2011 г. № 19-П, в котором наряду с высказанной позицией по существу поставленных в жалобе вопросов, было указано на право федерального законодателя установить более широкий перечень видов дисциплинарных санкций, уточнить составы дисциплинарных проступков и основания привлечения судей к дисциплинарной ответственности.

Для обеспечения реализации постановления была создана межведомственная рабочая группа с участием представителей Верховного Суда, по итогам работы которой подготовлен проект Федерального закона «О внесении изменений в статью 12¹, 14 и 15 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации». Законопроектом предлагается изложить статью 12¹ Закона в новой редакции, уточняющей понятие «дисциплинарный проступок». Перечень дисциплинарных взысканий, которые могут быть наложены на судью, предлагается дополнить новым дисциплинарным взысканием в виде замечания, а также ввести срок давности привлечения судьи к дисциплинарной ответственности и ряд иных изменений.

По уголовным делам

1. В Постановлении Пленума Верховного Суда от 10 февраля 2009 г. № 1 «О практике рассмотрения судами жалоб в порядке статьи 125 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации» (с изменениями, внесенными постановлением Пленума от 23 декабря 2010 г. № 31) с учетом ранее принятых Конституционным Судом решений сформулирован целый ряд правовых позиций:

- о недопустимости при проверке законности и обоснованности решений и действий (бездействия) дознавателя, следователя, руководителя следственного органа и прокурора предрешать вопросы, которые впоследствии могут стать предметом судебного разбирательства по существу уголовного дела, в том числе о фактических обстоятельствах дела, об оценке доказательств и квалификации деяния (с учетом постановления Конституционного Суда от 23 марта 1999 г. № 5-П);

- о возможности обжалования в порядке ст. 125 УПК РФ решений и действий должностных лиц, органов, осуществляющих оперативно-розыскную деятельность по выявлению, пресечению преступлений, а также по проверке поступивших заявлений и иных сообщений о совершенном или готовящемся преступлении в порядке выполнения поручения следователя, руководителя

следственного органа и органа дознания (с учетом определения Конституционного Суда Российской Федерации от 1 апреля 2008 г. № 386-О-О)

- о недопустимости ограничения права на судебное обжалование решений и действий (бездействия), затрагивающих права и законные интересы граждан, на том лишь основании, что они не были признаны в установленном законом порядке участниками уголовного судопроизводства, поскольку обеспечение гарантируемых Конституцией Российской Федерации прав и свобод человека и гражданина должно вытекать из фактического положения этого лица, как нуждающегося в обеспечении соответствующего права (с учетом определения Конституционного Суда от 24 ноября 2005 г. № 471-О);

- о рассмотрении жалоб на действия (бездействие) и решения должностных лиц на досудебных стадиях уголовного судопроизводства в случаях, если уголовное дело, по которому поступила жалоба, направлено в суд для рассмотрения по существу либо по делу постановлен приговор или иное окончательное решение, лишь при условии, что такие жалобы исходят от заявителей, не являющихся сторонами разбирательства по данному уголовному делу или по иным причинам не могут быть предметом проверки с точки зрения их законности и обоснованности на стадии судебного разбирательства при рассмотрении уголовного дела судом, в том числе в апелляционном или кассационном порядке (с учетом постановления Конституционного Суда от 23 марта 1999 г. № 5-П, определения от 20 октября 2005 г. № 381-О);

- об обеспечении осужденному, отбывающему уголовное наказание в виде лишения свободы, который обжаловал в порядке, предусмотренном ст. 125 УПК РФ, действия (бездействие) и решения должностных лиц и заявил ходатайство об участии в судебном разбирательстве по жалобе, возможности довести до сведения суда свою позицию по рассматриваемой жалобе путем допуска к участию в судебном заседании его адвоката или иного представителя, принятия письменных обращений, предоставления права обжалования принятого судебного решения, а также другими, предусмотренными законом способами (с учетом определений Конституционного Суда от 19 марта 2003 г. № 121-О, от 19 мая 2009 г. № 576-О-П; — о допустимости проверки при рассмотрении жалобы на постановление о возбуждении уголовного дела только законности этого постановления, но не полноты и содержания сведений, имеющих значение для установления обстоятельств, подлежащих доказыванию, поскольку эти вопросы подлежат разрешению в ходе предварительного расследования и судебного разбирательства уголовного дела (с учетом определения Конституционного Суда от 22 января 2004 г. № 51-О);

- о подсудности суду в порядке ст. 125 УПК РФ жалобы на постановление прокурора об отказе в возбуждении производства ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств подлежит рассмотрению в порядке, предусмотренном статьей 125 УПК РФ (с учетом определения Конституционного Суда от 18 ноября 2004 г. № 369-О);

- об отсутствии у суда в случае признания им процессуального действия (бездействия) или решения должностного лица незаконным или необоснованным права предопределять действия этого должностного лица по устранению допущенных нарушений, а также отменять либо обязывать его отменить

решение, признанное незаконным или необоснованным (с учетом определения Конституционного Суда от 20 ноября 2008 г. № 931-О-О);

2. В Постановлении Пленума Верховного Суда от 22 декабря 2009 г. № 28 «О применении судами норм уголовно-процессуального законодательства, регулирующих подготовку уголовного дела к судебному разбирательству» с учетом правовых позиций, изложенных Конституционным Судом в определениях от 23 мая 2006 г. № 189-О и от 7 ноября 2008 г. № 1029-О-П, включено положение об обязанности судьи рассмотреть ходатайство стороны о предоставлении ей возможности дополнительного ознакомления с материалами дела, и в случае его удовлетворения определить разумные сроки такого ознакомления, а при отклонении ходатайства мотивировать свое решение, а с учетом правовой позиции, сформулированной в определении Конституционного Суда от 29 января 2009 г. № 56-О-О — положение о том, что в случае отпадения причины, по которой судебное заседание по делу было приостановлено, судья единолично без участия сторон выносит постановление о возобновлении производства по делу и назначении судебного заседания либо при наличии к тому оснований, предусмотренных статьей 229 УПК РФ, назначает предварительное слушание.

3. В Постановлении от 29 июня 2010 г. № 17 «О практике применения судами норм, регламентирующих участие потерпевшего в уголовном судопроизводстве» Пленум Верховного Суда поддержал и развил правовые позиции, изложенные Конституционным Судом, в частности:

- в определении от 18 января 2005 г. № 131-О относительно того, что, хотя в силу части 1 статьи 42 УПК РФ лицо, которому преступлением причинен вред, приобретает предусмотренные уголовно-процессуальным законом права и обязанности с момента вынесения дознавателем, следователем, руководителем следственного органа или судом постановления о признании его потерпевшим, его правовой статус как потерпевшего устанавливается исходя из фактического его положения и лишь процессуально оформляется постановлением, но не формируется им, а также относительно того, что если преступлением затрагиваются права и законные интересы сразу нескольких лиц, являющихся близкими родственниками погибшего, и они настаивают на предоставлении им прав потерпевшего, эти лица могут быть признаны потерпевшими с обязательным приведением судом мотивов такого решения;

- в определении от 5 февраля 2004 г. № 25-О — о том, что, по смыслу части 1 статьи 45 УПК РФ, представителями потерпевшего, гражданского истца и частного обвинителя могут выступать не только адвокаты, но и иные лица, способные, по мнению этих участников судопроизводства, оказать им квалифицированную юридическую помощь, при подтверждении их полномочий доверенностью, оформленной надлежащим образом, либо заявлением потерпевшего, гражданского истца, частного обвинителя в судебном заседании.

4. Исходя из положений, сформулированных Конституционным Судом в Постановлении от 20 ноября 2007 г. № 13-П, Пленум Верховного Суда закрепил в Постановлении от 7 апреля 2011 г. № 6 «О практике применения судами принудительных мер медицинского характера» правовые позиции, в соответствии с которыми лицу, в отношении которого ведется производство

о применении принудительной меры медицинского характера, должно быть обеспечено право как лично осуществлять принадлежащие ему и предусмотренные статьями 46 и 47 УПК РФ процессуальные права, если это позволяет его психическое состояние, так и иметь законного представителя из числа его близких родственников, других указанных в законе лиц или органа опеки и попечительства. Закрепив в Постановлении эти правовые позиции, Пленум Верховного Суда вместе с тем конкретизировал условия и механизм обеспечения в уголовном судопроизводстве прав лица, в отношении которого решается вопрос о применении принудительных мер медицинского характера.

5. В Постановление от 29 ноября 2011 г. № 17 «О практике применения судами норм главы 18 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации, регламентирующих реабилитацию в уголовном судопроизводстве» Пленум Верховного Суда включил следующие положения, имеющие свои аналоги в решениях Конституционного Суда:

- право на реабилитацию имеют как лица, уголовное преследование которых признано незаконным или необоснованным судом первой инстанции по основаниям, предусмотренным в части 2 статьи 133 УПК РФ, так и лица, в отношении которых уголовное преследование прекращено по указанным основаниям на досудебных стадиях уголовного судопроизводства либо уголовное дело прекращено и (или) приговор отменен по таким основаниям в апелляционном, кассационном, надзорном порядке, по вновь открывшимся или новым обстоятельствам (аналогично в постановлении Конституционного Суда от 19 июля 2011 г. № 18-П);

- право на реабилитацию имеет не только лицо, уголовное преследование в отношении которого прекращено по основаниям, предусмотренным частью 2 статьи 133 УПК РФ, по делу в целом, но и лицо, уголовное преследование в отношении которого прекращено по указанным основаниям по части предъявленного ему самостоятельного обвинения;

- несмотря на то, что в силу части 2 статьи 133 УПК РФ лица, преступные действия которых переqualифицированы или из обвинения которых исключены квалифицирующие признаки, ошибочно вмененные статьи при отсутствии идеальной совокупности преступлений либо в отношении которых приняты иные решения, уменьшающие объем обвинения, но не исключающие его, а также осужденные, мера наказания которым снижена вышестоящим судом до предела ниже отбытого, не относятся к числу лиц, имеющих право на реабилитацию, вопросы, связанные с возмещением причиненного им вреда в случаях, предусмотренных частью 3 статьи 133 УПК РФ (например, при отмене меры пресечения в виде заключения под стражу в связи с переqualификацией содеянного с части 1 статьи 111 УК РФ на статью 115 УК РФ, по которой данная мера пресечения применяться не могла), должны разрешаться в порядке, предусмотренном главой 18 УПК РФ (аналогично в определениях Конституционного Суда от 16 февраля 2006 г. № 19-О, от 20 июня 2006 г. № 270-О, от 18 июля 2006 г. № 279-О, от 19 февраля 2009 г. № 109-О-О);

- право на реабилитацию при постановлении оправдательного приговора либо прекращении уголовного дела по основаниям, указанным в части 2 ста-

тьи 133 УПК РФ, имеют лица не только по делам публичного и частно-публичного обвинения, но и по делам частного обвинения (аналогично в постановлении Конституционного Суда от 17 октября 2011 г. № 22-П);

- исковое заявление о возмещении вреда, причиненного в результате незаконного или необоснованного уголовного преследования (в части требований, оставленных без рассмотрения в порядке уголовного судопроизводства), в соответствии с частью 6 статьи 29 ГПК РФ может быть подано реабилитированным по его выбору в суд по месту своего жительства или в суд по месту нахождения ответчика. При этом реабилитированный освобождается от уплаты государственной пошлины (аналогично в постановлении Конституционного Суда от 19 июля 2011 г. № 18-П);

- с учетом установленного уголовно-процессуальным законом для реабилитированных упрощенного по сравнению с исковым порядком гражданского судопроизводства режима правовой защиты, освобождающего их от бремени доказывания оснований и размера возмещения имущественного вреда, при рассмотрении требований реабилитированных о возмещении такого вреда суд в случае недостаточности данных, представленных реабилитированным в обоснование своих требований, оказывает ему содействие в собирании дополнительных доказательств, необходимых для разрешения заявленных им требований, а при необходимости и принимает меры к их собиранию (аналогично в постановлении Конституционного Суда от 2 марта 2010 г. № 5-П).

6. Пленумом Верховного Суда в Постановлении от 28 июня 2012 г. №16 «О практике применения судами особого порядка судебного разбирательства уголовных дел при заключении досудебного соглашения о сотрудничестве» поддержаны также правовые позиции Конституционного Суда, выраженные им в определении от 2 ноября 2011 г. № 1481-О-О, согласно которым в целях применения судом предусмотренного статьей 317.7 УПК РФ особого порядка проведения судебного заседания и вынесения судебного решения уголовное дело в отношении обвиняемого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, подлежит выделению в отдельное производство; возражения потерпевшего (его законного представителя, представителя), гражданского истца и его представителя против особого порядка проведения судебного заседания в отношении подсудимого, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, подлежат обсуждению, но сами по себе не являются основанием для рассмотрения дела в общем порядке. Вместе с тем согласно названному Постановлению Пленума Верховного Суда, принятое по ходатайству потерпевшего (его законного представителя, представителя), гражданского истца и его представителя об отказе в проведении судебного разбирательства в обычном порядке, может быть обжаловано сторонами в вышестоящий суд посредством принесения жалобы на итоговое судебное решение.

Также в названном постановлении Пленума Верховного Суда получили отражение решения, содержащиеся в постановлениях Конституционного Суда от 2 июля 1998 г. № 20-П и от 23 марта 1999г. № 5-П, согласно которым судья, принимавший участие в рассмотрении уголовного дела в отношении лица, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, не может

участвовать в рассмотрении уголовного дела в отношении соучастников преступления, в совершении которого обвинялось такое лицо, в том числе и тех, с которыми также заключено досудебное соглашение о сотрудничестве. Судья, принимавший участие в рассмотрении уголовного дела в отношении соучастников преступления, в совершении которого обвиняется лицо, с которым заключено досудебное соглашение о сотрудничестве, не может участвовать в рассмотрении уголовного дела в отношении такого лица.

В то же время приходится констатировать, что, несмотря на то что судебные органы в целом стали активно реализовывать правовые позиции Конституционного Суда, имеются случаи, когда эти решения исполняют даже при наличии прямого указания о пересмотре дела.

Так, Конституционный Суд в Постановлении от 25 января 2001 г. № 1-П указал, что суд общей юрисдикции, на основании статьи 120 Конституции Российской Федерации самостоятельно решая вопрос о том, подлежит ли та или иная норма применению в рассматриваемом им деле, уясняет смысл нормы, т.е. осуществляет ее казуальное толкование. Вместе с тем, в судебной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению норм. Из части 2 статьи 74 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» следует, что конституционное истолкование нормативного акта или отдельного его положения, проверяемого посредством конституционного судопроизводства, относится к компетенции Конституционного Суда, который разрешая дело и устанавливая соответствие Конституции Российской Федерации оспариваемого акта, в том числе по содержанию норм, обеспечивает выявление конституционного смысла действующего права. В таком случае данное им истолкование является общеобязательным, в том числе для судов.

Воспринимая конституционно-правовое истолкование, данное тем или иным нормативным правовым актам или их отдельным положениям, и реализуя его в своих правоприменительных решениях, суды не всегда ссылаются на соответствующие решения Конституционного Суда. Верховный Суд Российской Федерации придерживается мнения о том, что Конституционный Суд является органом конституционного контроля, а не законодательным или иным нормотворческим органом, в связи с чем способность его решений выступать в качестве самостоятельных источников права не принимается им как однозначная. По мнению Верховного Суда, суды, разрешая конкретные гражданские, административные или уголовные дела, должны руководствоваться нормами права, закрепленными в Конституции Российской Федерации, законах и подзаконных нормативных правовых актах и именно на них основывать свои правовые выводы, что не исключает необходимости учета при применении тех или иных правовых норм их конституционно-правового смысла, выявленного Конституционным Судом. Очевидно, что все разночтения в этом вопросе могут разрешиться только с принятием закона «О нормативных правовых актах».

При проверке конституционности нормативных положений Конституционный Суд принимает решение, оценивая не только буквальный смысл рассматриваемого акта, но и смысл, придаваемый официальным и иным тол-

кованием или сложившейся практикой правоприменения. При выявлении конституционно-правового смысла оспариваемых положений, Конституционный Суд признает их соответствующими Конституции Российской Федерации именно в значении, раскрываемом в решении Конституционного Суда. Выявленный конституционно-правовой смысл нормы является общеобязательным и исключает любое иное ее истолкование. Например, в Постановлении от 07.06.2012 N 14-П по делу о проверке конституционности положений подпункта 1 статьи 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статьи 24 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» в связи с жалобой гражданина А.Н. Ильченко Конституционный Суд постановил:

1. Признать взаимосвязанные положения подпункта 1 статьи 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статьи 24 Закона Российской Федерации «О государственной тайне» не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку эти положения — по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования — предполагают, что принятие решения о временном ограничении права гражданина на выезд из Российской Федерации ставится в зависимость не только от непосредственно предусмотренных ими формальных оснований; такое решение не может основываться на установлении одного лишь факта допуска к сведениям особой важности или совершенно секретным сведениям, отнесенным к государственной тайне, и во всяком случае требует выяснения характера конкретной информации, к которой гражданин имел доступ в рамках своей профессиональной деятельности, и степени ее секретности, в том числе на момент обращения в уполномоченные органы в связи с предполагаемым выездом за пределы страны, а также целей выезда и других обстоятельств, наличие которых позволяет сделать вывод о необходимости применения указанного ограничения.

2. Конституционно-правовой смысл взаимосвязанных положений подпункта 1 статьи 15 Федерального закона «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и статьи 24 Закона Российской Федерации «О государственной тайне», выявленный в настоящем Постановлении, является общеобязательным, что исключает любое иное их истолкование в правоприменительной практике.

Использование Конституционным Судом данного правового средства конституционного контроля позволяет находить необходимый баланс между желательной стабильностью нормативного регулирования и правоприменения и их соответствием Конституции.

В плане исполнения решений, в которых Конституционный Суд приходил к выводу о неконституционности нормативных положений исходя из смысла, придаваемого им сложившейся правоприменительной практикой, первоочередными мерами должны стать невозможность применения дисквалифицированных нормативных положений в смысле, признанном неконституционным; лишение юридической силы всех подзаконных актов, допускающих неконституционную интерпретацию проверенных законоположений.

Если в результате неконституционной практики применения рассматриваемых норм имело место нарушение прав граждан, Конституционный Суд указывает на необходимость пересмотра дел заявителей.

Однако имеют место случаи отказа судебных органов в пересмотре судебных актов на основании решений Конституционного Суда, в которых оспариваемые нормы признаются соответствующими Конституции Российской Федерации, но их дальнейшее применение должно осуществляться в соответствии с конституционно-правовым смыслом данных норм, выявленным Конституционным Судом.

Суды полагают, что в соответствии с частью 3 статьи 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» обязанность пересмотреть судебный акт возникает только в случаях, когда нормы признаются неконституционными. В тех случаях, когда Конституционный Суд признает оспариваемые положения соответствующими Конституции Российской Федерации и дает им конституционно-правовое толкование, обязанность пересмотра судебных актов не возникает.

Конституционный Суд неоднократно выражал свою позицию по этому вопросу. Так, в Постановлении от 25 января 2001 года № 1-П Конституционный Суд сформулировал следующую правовую позицию. Правоприменительные решения, основанные на акте, который хотя и признан в результате разрешения дела в конституционном судопроизводстве соответствующим Конституции Российской Федерации, но которому в ходе применения по конкретному делу суд общей юрисдикции или арбитражный суд придал истолкование, расходящееся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом Российской Федерации, также подлежат пересмотру в порядке, установленном законом. 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 Российской Федерации, чего они в силу статей 118, 125, 126, 127 и 128 Конституции Российской Федерации делать не вправе. Правоприменитель, реализуя свои полномочия, не может придавать оспариваемому в Конституционном Суде положению какое-либо иное значение, расходящееся с его конституционно-правовым смыслом, выявленным Конституционным Судом. Судебные решения по делам граждан, основанные на этом положении в истолковании, расходящемся с его конституционно-правовым смыслом, должны быть пересмотрены в установленном порядке, если для этого нет других препятствий.

В Определении от 11 ноября 2008 года № 556-0-Р. по обращению ОАО «Хакасэнерго» о разъяснении Постановления Конституционного Суда от 5 февраля 2007 года № 2-П дана более развернутая позиция и указано, что в силу верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации в судебной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению правовых норм. Соответственно, суд общей юрисдикции или арбитражный суд, исходя из названных принципов, при рассмотрении конкретного дела уясняет конституционный смысл выбранной

нормы и применяет ее в этом — конституционном — смысле. Признание нормы соответствующей либо несоответствующей Конституции Российской Федерации возможно только в порядке конституционного судопроизводства. Конституционный Суд, оценивая как буквальный смысл нормы, так и смысл, придаваемый ей официальным и иным толкованием (в том числе толкованием в конкретном деле или в сложившейся правоприменительной практике), и учитывая ее место в системе норм, признает норму конституционной (соответствующей Конституции Российской Федерации) или неконституционной (не соответствующей Конституции Российской Федерации) и тем самым выявляет ее конституционный или неконституционный смысл.

Вместе с тем, если Конституционный Суд Российской Федерации установил, что неконституционный смысл придается норме в результате не адекватного Конституции Российской Федерации ее истолкования правоприменителем, он вправе, не устранив саму норму из правовой системы — поскольку это может существенно повлиять на функционирование правовой системы в целом и создать трудности в правоприменении, в частности, обусловленные возникшей пробельностью в правовом регулировании и необходимостью ее устранения, — восстановить ее конституционно-правовую интерпретацию, признав не противоречащей Конституции Российской Федерации в выявленном в результате конституционного судопроизводства конституционно-правовом смысле.

Решение Конституционного Суда, 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 Российской Федерации. Норма, признанная не противоречащей Конституции Российской Федерации в конституционно-правовом смысле, выявленном Конституционным Судом, сохраняет юридическую силу и действует (а значит, и подлежит применению) именно в пределах ее конституционно-правовой интерпретации. Иное понимание последствий конституционно-правового истолкования нормы означало бы возможность ее применения в противоречие Конституции Российской Федерации и не соответствовало бы правовой природе и юридической силе решений Конституционного Суда, которые обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами. Исходя из этого норма, конституционно-правовой смысл которой выявлен Конституционным Судом, может действовать и применяться только в нормативном единстве с подтвердившим ее конституционность решением Конституционного Суда.

Поскольку требования о прямом действии и строгом соблюдении Конституции Российской Федерации обращены не только к законодателю, но и ко всем другим органам публичной власти и их должностным лицам, Конституционный Суд, к исключительной компетенции которого относится признание нормативных актов неконституционными, утрачивающими силу и,

следовательно, недействующими и не подлежащими применению, не может быть лишен возможности устанавливать конституционный режим применения нормы, которая сама по себе признана им не противоречащей Конституции Российской Федерации, с тем, чтобы исключить неконституционное истолкование этой нормы в правоприменении.

Соответственно, из части второй статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» вытекает обязательность последующего пересмотра по результатам конституционного судопроизводства решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов по делам заявителей, основанных на применении нормы в ее неконституционном истолковании, повлекшем нарушение конституционных прав и свобод граждан, а также публичных интересов. Конституционный Суд неоднократно подчеркивал, что правоприменительные решения, основанные на акте, которому в ходе применения по конкретному делу суд общей юрисдикции или арбитражный суд придал не соответствующее Конституции Российской Федерации истолкование, т.е. расходящееся с его конституционно-правовым смыслом, впоследствии выявленным Конституционным Судом, подлежат пересмотру в соответствии с правовой позицией Конституционного Суда в установленном законом порядке. Отказывая в таком пересмотре, суды общей юрисдикции и арбитражные суды фактически настаивали бы на истолковании акта, придающем ему другой смысл, нежели выявленный в результате проверки в конституционном судопроизводстве, т.е. не соответствующий Конституции Российской Федерации, и тем самым преодолевали бы решение Конституционного Суда, чего они в силу положений Конституции Российской Федерации делать не вправе.

Соответственно, опирающиеся на сформулированное в решении Конституционного Суда конституционно-правовое истолкование доводы частных жалоб заявителей характеризуются в качестве «направленных на иное, неверное толкование и оценку установленных судом обстоятельств».

Тем самым фактически игнорируется правовая позиция Конституционного Суда, определяющая юридические основания и конкретный механизм последующего пересмотра по результатам конституционного судопроизводства решений судов общей юрисдикции и арбитражных судов по делам заявителей, основанных на применении нормы в ее неконституционном истолковании, повлекшем нарушение конституционных прав и свобод граждан (Определение от 11 ноября 2008 года № 556-О-Р). В значительной части случаев практика судов общей юрисдикции и арбитражных судов, фактически не признающая, что юридическим последствием решения Конституционного Суда, выявляющего конституционно-правовой смысл нормы, является прекращение ее действия (а значит, и применения) в неконституционном истолковании и, следовательно, утрата ею силы на будущее время в любом ином, расходящемся с выявленным конституционно-правовым смыслом, допускавшемся ранее понимании, свидетельствует об отказе распространять на подобное решение юридические последствия признания нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации, предусмотренные частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Су-

де Российской Федерации», гарантирующей пересмотр дела заявителя в обычном порядке.

В случае, если Конституционный Суд принял постановление, в котором признал закон или отдельные его положения не соответствующими Конституции Российской Федерации или признал оспариваемые положения аналогичными нормам, ранее признанными не соответствующими Конституции Российской Федерации, данное дело во всяком случае подлежит пересмотру компетентным органом в обычном порядке. Однако имеются случаи отказа судов в пересмотре судебных актов на основании решений Конституционного Суда.

Статья 392 ГПК РФ устанавливает, что признание Конституционным Судом не соответствующим Конституции Российской Федерации закона, примененного в конкретном деле, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Конституционный Суд, является основанием для пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений.

Статья 413 УПК РФ устанавливает, что основанием для возобновления производства по уголовному делу, относится признание Конституционным Судом закона, примененного судом в данном уголовном деле, не соответствующим Конституции Российской Федерации.

Закон прямо указывает, что те решения Конституционного Суда, в которых примененный в деле лица, обратившегося с жалобой в Конституционный Суд, закон либо его отдельные положения признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, относятся к новым обстоятельствам, которые могут служить основанием для пересмотра вступивших в законную силу судебных решений.

В то же время в законе отсутствуют положения, согласно которым основанием для пересмотра дела является решение Конституционного Суда, в котором выражен конституционно-правовой смысл нормы.

Конституционный Суд в Постановлении от 26 февраля 2010 года № 4-П пришел к выводам о том, что юридической силой решения Конституционного Суда, в котором выявляется конституционно-правовой смысл нормы, обусловливается невозможность применения (а значит — прекращение действия) данной нормы в неконституционном истолковании, т.е. утрата ею силы на будущее время в любом ином — расходящемся с выявленным конституционно-правовым — смысле, допускавшемся в прежнем ее понимании. Это означает, что, по общему правилу, с момента вступления в силу такая норма не должна толковаться каким-либо иным образом и применяться в каком-либо ином смысле. Поэтому решение, которым выявляется конституционно-правовой смысл нормы, имеет юридические последствия, предусмотренные частью второй статьи 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», гарантирующей пересмотр дела заявителя компетентным органом в обычном порядке.

Решение Конституционного Суда, которым в результате выявления конституционно-правового смысла нормы устраняется ее действие в неконституционном истолковании, обладает обратной силой в отношении дел заявителей, обратившихся в Конституционный Суд, т.е. влечет для них те же по-

следствия, что и решение, которым норма признается не соответствующей Конституции Российской Федерации. Дела этих заявителей во всяком случае подлежат пересмотру компетентными органами безотносительно к истечению пресекательных сроков обращения в эти органы.

Отсутствие непосредственно в процессуальном законодательстве 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 судебных постановлений по тем делам, при разрешении которых были допущены нарушения конституционных прав и свобод, выявленные Конституционным Судом. Иное бы привело к невозможности исполнения решения Конституционного Суда, а значит, лишало бы граждан смысла обращения с жалобой в Конституционный Суд.

Аналогичный вывод содержится и в Определении Конституционного Суда от 11 ноября 2008 г. № 556-О-Р. Решение Конституционного Суда, 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 неконституционное интерпретации, имеет в этой части такие же последствия, как и признание нормы не соответствующей Конституции Российской Федерации.

В 2011 году Конституционным Судом вынесено 1892 решения. По данным Верховного Суда за этот же период в Отдел специального контроля Верховного Суда поступило 147 решений (28 постановлений и 119 определений) Конституционного Суда, из них 26 — относительно норм уголовного и уголовно-процессуального законодательства, 121 — относительно норм гражданского, административного и гражданского процессуального законодательства.

Анализ практики исполнения постановлений Конституционного Суда, проведенный Отделом специального контроля Верховного Суда, показывает, что пересмотр решений судов общей юрисдикции, послуживших одним из оснований для обращения граждан с жалобами в Конституционный Суд, осуществляется судами, в основном, в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда.

В то же время Верховный Суд считает, что пересмотр дела, в котором был применен нормативный правовой акт, относительно которого состоялось решение Конституционного Суда о признании его не соответствующим Конституции Российской Федерации или которому Конституционным Судом дано иное конституционно-правовое истолкование, не обязательно предполагает принятие соответствующей судебной инстанцией иного, по сравнению с ранее вынесенным, решения по существу дела. Сам по себе факт признания Конституционным Судом нормативного правового акта, примененного в конкретном деле, не соответствующим Конституции Российской Федерации или подлежащим иному, нежели в состоявшемся по делу решению, истолкованию не является основанием к иному разрешению этого дела и не может расцениваться как несоблюдение предписаний части второй статьи 100 и ста-

тьи 104 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации».

По информации Верховного Суда, в связи с принятием Конституционным Судом в 2011 году постановлений были пересмотрены на основании заявлений о пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам вступившие в законную силу решения судов в отношении граждан А.Е.Остаева и др. (в связи с жалобой ООО «СтройКомплект», которому принадлежало имущество, конфискованное у указанных граждан). В отношении указанных граждан судами приняты решения об удовлетворении (частичном удовлетворении) заявленных гражданами требований.

Решение районного суда по делу по иску Л.Н.Кондратьевой к МИФНС по ЦФО о восстановлении на работе и другим требованиям было пересмотрено по вновь открывшимся обстоятельствам. По результатам пересмотра дела вынесено новое решение, которым в удовлетворении исковых требований вновь отказано.

Второму заявителю, в отношении которого было принято Постановление Конституционного Суда от 30 июня 2011 г. № 14-П, — А.Н.Мумолину в удовлетворении заявления о пересмотре по вновь открывшимся обстоятельствам решения суда было отказано.

В связи с этим возникает вопрос: если Конституционный Суд признал примененный в конкретном деле закон или отдельные его положения не соответствующими Конституции Российской Федерации, то такое признание означает, что примененный в конкретном деле закон или его отдельные положения нарушили конституционные права и свободы заявителей? Конституционный Суд указывает, что дело во всяком случае подлежит пересмотру и цель такого пересмотра — восстановление нарушенных конституционных прав и свобод. Если суды в результате пересмотра конкретного дела оставляют прежнее решение без изменения, то есть повторно основывают свое решение на норме, признанной неконституционной, возможно ли в таком случае нарушенные права считать восстановленными?

Давая толкование статьям 79 и 100 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» и положениям процессуального законодательства, регулирующим пересмотр вступивших в законную силу судебных решений в связи с новыми обстоятельствами, Конституционный Суд неоднократно указывал, что решения Конституционного Суда являются не только основанием, но и официальным поводом для возобновления дел ввиду новых обстоятельств в отношении тех лиц, которые выступали заявителями в рассматривавшемся им деле. В отношении лиц, которые не являлись участниками конституционного судопроизводства, но в отношении которых, при разрешении гражданских, административных или уголовных дел, также были применены нормативные положения, признанные неконституционными либо получившие в решении Конституционного Суда конституционно-правовое истолкование, отличное от придававшегося правоприменительной практикой, такое решение Конституционного Суда также влечет пересмотр (изменение или отмену) основанного на нем акта, когда он либо не вступил в законную силу, либо вступил в законную силу, но

не исполнен или исполнен частично (Постановление от 2 февраля 1996 г. № 4-П, определения от 14 января 1999 г. № 4-О, от 5 февраля 2004 г. № 78-О, от 27 мая 2004 г. № 211-О и др.).

Таким образом, согласно правовой позиции Конституционного Суда, признание Конституционным Судом правового акта не соответствующим Конституции Российской Федерации, имеет обратную силу в отношении как дел граждан, обратившихся в Конституционный Суд, так и в отношении любых других, основанных на таком акте, неисполненных правоприменительных решений, вынесенных до принятия соответствующего решения Конституционного Суда.

По мнению Верховного Суда, порядок пересмотра судебных решений, вынесенных в отношении лиц, не являвшихся участниками в конституционном судопроизводстве, отличается от того, который установлен для заявителей, по обращениям которых Конституционным Судом вынесено постановление о признании нормативного правового акта неконституционным или о выявлении конституционно-правового смысла оспариваемого закона. Если в отношении лица, выступавшего заявителем в Конституционном Суде, уголовное дело, в котором был применен закон, признанный неконституционным или получивший иное, по сравнению с данным рассматривающим дело судом, конституционно-правовое истолкование, подлежит пересмотру на основании пункта 1 части 4 статьи 413 УПК РФ по представлению Председателя Верховного Суда Президиумом Верховного Суда (часть 5 статьи 415 УПК РФ), то уголовные дела в отношении лиц, не являвшихся заявителями в Конституционном Суде, могут быть пересмотрены либо в порядке применения процессуальной аналогии путем возобновления дела ввиду новых обстоятельств по представлению прокурора соответствующим судом надзорной инстанции, либо в надзорном порядке по надзорным жалобе или представлению.

Установленное Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» требование обязательности относится ко всем решениям Конституционного Суда независимо от того, в какой процессуальной форме оно вынесено — постановление или определение. В действительности и суды общей юрисдикции и арбитражные суды зачастую в качестве основания для пересмотра правоприменительных решений рассматривают только постановления — решения, выносимые по итогам слушания дела.

Не учитывают суды и правовых позиций Конституционного Суда, если выявленный конституционно-правовой смысл проверенных норм сформулирован в процессуальной форме определения, которое не содержит признания проверяемой нормы не соответствующей Конституции и, следовательно, предписания о необходимости пересмотра принятых ранее в отношении заявителя правоприменительных решений.

Исполнение определений с так называемым «позитивным содержанием» вызывает наибольшее количество вопросов. Такие определения Конституционный Суд принимает в случаях, когда для разрешения поставленного заявителем вопроса не требуется вынесение итогового решения в виде постановле-

ния. В них Конституционный Суд выявляет конституционно-правовой смысл оспариваемых нормативных положений с учетом ранее выработанных и сохраняющих свою силу правовых позиций. Суды общей юрисдикции по различным основаниям отказываются пересматривать в таких случаях судебные решения по делам заявителей в Конституционный Суд, несмотря на прямое указание об этом в самом решении Конституционного Суда и на неоднократно выраженные и подтвержденные правовые позиции по данному вопросу.

По данным Верховного Суда, девять граждан (в том числе четверо, обращавшихся в Конституционный Суд с жалобой, по которой вынесено определение от 7 июня 2011 г. № 853-О-О, и трое, в отношении которых вынесено определение от 8 декабря 2011 г. № 1624-О-О) обращались в 2011 году в суды с заявлениями о пересмотре судебных решений в связи с вновь открывшимися обстоятельствами, однако в удовлетворении заявлений им было отказано.

При этом суды исходили из того, что определения Конституционного Суда, на которые ссылались заявители, не содержат признания противоречащими Конституции Российской Федерации правовых норм, на которых основаны судебные решения, в связи с чем исчерпывающе определенные законом основания для отмены судебных решений отсутствуют.

Вместе с тем, правовые позиции Конституционного Суда были учтены судами при рассмотрении дел, в связи с которыми в Конституционный Суд обращались с запросами суды. Так, правовая позиция, изложенная в определении от 12 мая 2011 г. № 737-О-О была учтена Октябрьским районным судом г. Иваново при рассмотрении гражданского дела в отношении гражданина А.Б.Поленова, в связи с производством по которому суд обращался с запросом.

Толкование положений части 1 статьи 331 и части 4 статьи 337 УК РФ во взаимосвязи с положениями пункта 1 статьи 28 Федерального закона «О статусе военнослужащих», пункта 4 статьи 32, пункта 11 статьи 38 Федерального закона «О воинской обязанности и военной службе» и подпункта «а» пункта 9 статьи 4 Положения о порядке прохождения военной службы, данное Конституционным Судом в определении от 7 декабря 2010 г. № 1622-О-О, учтено Новороссийским гарнизонным военным судом при вынесении оправдательного приговора в отношении гражданина И.В.Голоты.

В феврале 2011 года Верховный Суд Российской Федерации создал Отдел специального контроля, который выполняет функции контроля исполнения решений Конституционного Суда, а также содействует в изучении и учете решений Конституционного Суда верховными судами республик, краевыми и областными судами, судами городов федерального значения, судами автономной области и автономных округов, военными судами, ведет статистику реагирования судов общей юрисдикции на принятые Конституционным Судом решения. При этом учитываются только те акты Конституционного Суда, в резолютивной части которых содержится прямое требование о пересмотре принятых правоприменительных решений. По данным Отдела в 2011 году в Верховный Суд поступило 20 постановлений и 1 определение Конституционного Суда, в резолютивной части которых содержится указа-

ние о пересмотре в установленном порядке правоприменительных решений по делам заявителей. На январь 2012 года в связи с исполнением решений, принадлежащих к указанной категории, 7 уголовных дел поступило на рассмотрение Президиума Верховного Суда Российской Федерации (из них по 4 делам приняты постановления Президиума Верховного Суда Российской Федерации о возобновлении производства по делу, 3 дела находились в процессе рассмотрения); по 7 гражданским и административным делам нижестоящими судами были приняты судебные постановления о пересмотре вступивших в законную силу судебных постановлений, по 1 делу в удовлетворении заявления о пересмотре отказано, заявления 4 заявителей находились на стадии рассмотрения. Двое граждан в установленный статьей 394 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации срок с заявлением о пересмотре судебных постановлений в связи с принятием Конституционным Судом постановлений, не обращались. Возможность пересмотра правоприменительных решений по двум делам поставлена Конституционным Судом в зависимость от внесения изменений в действующее законодательное регулирование.

Отказ судов в пересмотре соответствующих правоприменительных решений был достаточно распространенным явлением. При этом суды отказывали, в том числе, и непосредственным участникам конституционного судопроизводства. Ссылаясь на отсутствие предусмотренных гражданским процессуальным и уголовно-процессуальным законодательством оснований для пересмотра по вновь открывшимся обстоятельствам решения суда — а именно признания Конституционным Судом не соответствующим Конституции Российской Федерации закона, примененного в конкретном деле, в связи с принятием решения, по которому заявитель обращался в Конституционный Суд — суды делают вывод 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 Гражданском процессуальном кодексе Российской Федерации и Уголовно-процессуальном кодексе Российской Федерации критериям определения вновь открывшихся обстоятельств.

Таким образом, причинами неисполнения решений Конституционного Суда, направленных на восстановление нарушенных прав граждан, судебными органами считаются несовершенство гражданско-процессуального и уголовно-процессуального законодательства, а также отсутствие юридической ответственности за неисполнение таких решений судебными органами.

В настоящее время в гражданском и уголовном процессуальных законах отсутствует прямое указание на такое основание пересмотра дела, как несоответствие истолкования примененного в судебном решении закона его конституционно-правовому смыслу, выявленному Конституционным Судом, в тех случаях, когда Конституционный Суд не указывает на обязательность пересмотра дела. Не разработан процессуальный механизм пересмотра судебных решений в такого рода случаях.

Отсутствует и однозначное законодательное определение правовой природы определений Конституционного Суда «с позитивным содержанием» и их юридической силы.

Одной из причин неисполнения решений Конституционного Суда судебными органами является неурегулированность ответственности правоприменительных органов за неисполнение актов Конституционного Суда.

Статьей 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» определен порядок и сроки выполнения государственными органами и должностными лицами приведения законов и иных нормативных актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации. В то же время положения этой статьи не распространяются на судебные органы. Также не установлен вид ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение решений Конституционного Суда. В статье 81 указанного закона в общем виде определено, что неисполнение таких решений влечет ответственность, установленную федеральным законом, но не сформулирован вид ответственности.

По действующему законодательству невозможно привлечение к уголовной ответственности за неисполнение акта Конституционного Суда, поскольку субъектом уголовной ответственности могут быть только физические лица. Как указывалось выше, ни один из составов так называемых должностных преступлений не содержит оснований для привлечения в данном случае к уголовной ответственности. Статья 315 Уголовного кодекса Российской Федерации также не входит в этот круг,

§ 3. Влияние решений Конституционного Суда Российской Федерации на судебную практику арбитражных судов

Из информации Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации следует, что правовые подходы Конституционного Суда оказывают непосредственное влияние на формирование практики арбитражных судов, которые учитывают правовые позиции Конституционного Суда, как по частно-правовым, так и по публично-правовым вопросам.

В Постановлении от 25 апреля 2011 года № 6-П Конституционный Суд признал положения части первой статьи 3.7 и части 2 статьи 8.28 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях (далее — КоАП РФ) не соответствующими Конституции Российской Федерации в той мере, в какой эти положения допускают в качестве административного наказания конфискацию орудия совершения административного правонарушения, принадлежащего на праве собственности лицу, не привлеченному к административной ответственности за данной административное правонарушение и не признанному в законной процедуре виновным в его совершении. Данная правовая позиция нашла широкое применение в практике арбитражных судов. Постановление послужило основанием для пересмотра значительного количества состоявшихся судебных актов (как правило, судебные акты отменялись с направлением дел на новое рассмотрение в целях оценки доказательств принадлежности орудия административного правонарушения лицам, которые к административной ответственности не привлекались).

Вместе с тем в практике арбитражных судов имелись отдельные случаи не вполне точного или ограниченного понимания этой правовой позиции Конституционного Суда. В частности, в ряде случаев суды исходили из того, что изложенный подход касается только конфискации, предусмотренной частью 2 статьи 8.28 КоАП РФ.

В целях исключения ограничительного толкования арбитражными судами позиции Конституционного Суда, а также в целях обеспечения ее единообразного применения Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации были подготовлены соответствующие разъяснения.

Пленум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации в Постановлении от 2 июня 2004 года № 10 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» обратил внимание на то, что за исключением случаев, определенных законом, такой вид административного наказания, как конфискация орудия совершения или предмета административного правонарушения, не может быть применен судом при привлечении лица к административной ответственности, если в ходе рассмотрения дела судом на основании представленных доказательств установлено, что указанное лицо не является собственником вещей, явившихся орудием совершения или предметом административного правонарушения и изъятых в рамках принятия мер обеспечения производства по делу об административном правонарушении.

Впоследствии вывод об универсальности указанной позиции Конституционного Суда был изложен и в Определении Конституционного Суда от 1 марта 2012 года № 404-О-О, в котором указывалось, что данная правовая позиция, направленная 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.

В качестве примера влияния правовых позиций Конституционного Суда на практику арбитражных судов служит исключение пункта 9 из постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 июня 2008 года № 30 «О некоторых вопросах, возникающих в связи с применением арбитражными судами антимонопольного законодательства». В соответствии с названным пунктом, и взыскание в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства (подпункт «к» пункта 2 части 1 статьи 23 Федерального закона «О защите конкуренции»), и взыскание административных штрафов, предусмотренных статьями 14.31-14.33 КоАП РФ (административная ответственность за злоупотребление доминирующим положением на товарном рынке, заключение ограничивающего конкуренцию соглашения или осуществление ограничивающих конкуренцию согласованных действий, недобросовестную конкуренцию), являются мерами публичной ответственности за одни и те же нарушения антимонопольного законодательства, применение которых одновременно недопустимо.

В Постановлении от 24 июня 2009 года № 11-П Конституционный Суд изложил позицию, в соответствии с которой такая мера, как взыскание в федеральный бюджет дохода, полученного вследствие нарушения антимонопольного законодательства, по основаниям и процедуре применения, а также по своим правовым последствиям является специфической формой принудительного воздействия на участников охраняемых антимонопольным законодательством общественных отношений. Она призвана обеспечивать восстановление баланса публичных и частных интересов путем изъятия доходов, полученных хозяйствующим субъектом в результате злоупотреблений, и компенсировать таким образом не подлежащие исчислению расходы государства, связанные с устранением негативных социально-экономических последствий нарушения антимонопольного законодательства.

При этом компенсаторный характер данной меры обуславливает возможность ее применения за совершение деяний, связанных с монополистической деятельностью и нарушением требований добросовестной конкуренции, параллельно с мерами ответственности, носящими штрафной характер, что само по себе не затрагивает сферу действия общеправового принципа недопустимости повторного привлечения к ответственности за одно и то же деяние.

Таким образом, правовая позиция Конституционного Суда, сформулированная в Постановлении от 24 июня 2009 года № 11-П, стала основанием для исключения указанного выше пункта из соответствующего постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

Анализ практики исполнения решений Конституционного Суда арбитражными судами позволяет сделать вывод о том, что арбитражные суды стремятся к взаимодействию с Конституционным Судом. Так, Высший Арбитражный Суд направил в Конституционный Суд запрос о проверке конституционности положений абзаца пятого подпункта 1 статьи 165 Налогового кодекса Российской Федерации (далее — Налоговый кодекс).

По мнению заявителя, данные положения не соответствовали Конституции Российской Федерации, поскольку предусматривали, что в случае оплаты экспортированного товара за иностранного покупателя третьим лицом налогоплательщик в целях получения права на применение налоговой ставки по налогу на добавленную стоимость 0 процентов вправе представить лишь договор поручения, заключенный между иностранным покупателем и этим третьим лицом, в то время как гражданское законодательство допускает различные правовые основания исполнения обязательства должника третьим лицом.

В Постановлении от 23 декабря 2009 года № 20-П Конституционный Суд отметил, что возложение исполнения обязательства на третье лицо может опираться на совершенно различные юридические факты, лежащие в основе взаимоотношений между самостоятельными субъектами гражданского оборота и подлежащие оценке исходя из предусмотренных гражданским законодательством оснований возникновения прав и обязанностей (пункт 1 статьи 8 ГК РФ), то есть исполнение большинства обязательств, возникающих из названных в Гражданском кодексе Российской Федерации и иных юридических фактов, может быть произведено третьим лицом, которое действует как само-

стоятельный субъект, от собственного имени. Следовательно, положение абзаца пятого подпункта 2 пункта 1 статьи 165 Налогового кодекса не только придает юридическое значение самому факту зачисления экспортной выручки на счет налогоплательщика в российском банке, но и — указывая именно и только на договор поручения — косвенно регламентирует в рамках императивных требований налогового законодательства сами отношения, явившиеся основанием для зачисления выручки на счет налогоплательщика. В результате рассогласованности с действующим гражданско-правовым регулированием — в нарушение принципа юридического равенства, закрепленного статьей 19 (часть 1) Конституции Российской Федерации, — исключается возможность подтверждения налогоплательщиком фактического поступления выручки на его счет от третьего лица альтернативными способами (какими-либо иными документами, имеющимися у налогоплательщика и могущими служить доказательствами фактического поступления экспортной выручки именно от иностранного покупателя товара).

Правовая позиция Конституционного Суда в последующем была воспроизведена в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 2 февраля 2010 года № 4588/08. В названном Постановлении Конституционный Суд также указал, что поскольку само по себе возложение на налогоплательщика — в целях осуществления предусмотренного пунктом 1 статьи 164 Налогового кодекса права на применение по налогу на добавленную стоимость ставки 0 процентов — обязанности подтверждения фактического поступления на его счет в российском банке выручки от реализации товаров (припасов) иностранному лицу, в том числе в случае, если эта выручка поступила на счет налогоплательщика от третьего лица, не противоречит Конституции Российской Федерации, федеральному законодателю необходимо установить надлежащий правовой механизм реализации данной обязанности.

Нельзя не отметить, что арбитражные суды сразу восприняли данную правовую позицию, не дожидаясь внесения изменений в действующее законодательство. В частности, арбитражными судами признавалось допустимым в целях идентификации поступивших платежей как экспортной выручки представление налогоплательщиком в налоговый орган контрактов с иностранными партнерами, предусматривавших возможность оплаты товара третьими лицами, и платежных поручений, содержавших наименование товаров и реквизиты экспортных контрактов.

Примером взаимодействия и реализации общих правовых подходов служит Постановление Конституционного Суда от 17 марта 2010 года № 6-П по делу о проверке конституционности положений статьи 117, части 4 статьи 292, статей 295, 296, 299 и части 2 статьи 310 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации. В данном постановлении сформулирована правовая позиция, согласно которой взаимосвязанные положения статьи 117, части 4 статьи 292 и части 6 статьи 299 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования предполагают обязательность оценки компетентными арбитражными судами — как при ре-

шении вопроса о восстановлении процессуального срока, так и при последующем рассмотрении дела в случае восстановления пропущенного срока — обоснованности доводов лица, настаивавшего на таком восстановлении, и не исключают возможности прекращения возбужденного производства по делу.

В заключении по данному вопросу, направленном Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации в Конституционный Суд по его запросу до принятия постановления, содержалось указание на судебные акты, подтверждающие практику прекращения надзорного производства в случаях, если уже после принятия заявления о пересмотре судебного акта в порядке надзора выяснилось, что такое заявление было подано с пропуском срока (например, постановление Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 7 декабря 2004 года № 5762/04).

Кроме того, в пункте 17 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 28 мая 2009 года № 36 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при рассмотрении дел в арбитражном суде апелляционной инстанции предусматривались аналогичные последствия применительно к производству в арбитражных судах апелляционной инстанции: если факт пропуска срока на подачу апелляционной жалобы установлен после принятия апелляционной жалобы к производству, суд апелляционной инстанции выясняет причины пропуска срока и, признав причины пропуска срока уважительными, продолжает рассмотрение дела, в ином случае — прекращает производство по жалобе применительно к пункту 1 части 1 статьи 150 АПК РФ.

Практика арбитражных судов подтверждает соблюдение указанного подхода в судах различных инстанций, при этом суды ссылаются на Постановление Конституционного Суда № 6-П 2010 года. Например, в определении Федерального арбитражного суда Московского округа от 9 июля 2012 года по делу № А40-84915/10-48-734 суд кассационной инстанции при рассмотрении жалобы на определение этого же суда о прекращении производства по кассационной жалобе поддержал вывод об отсутствии оснований для восстановления пропущенного срока подачи кассационной жалобы, принимая во внимание правовую позицию Конституционного Суда, изложенную в Постановлении № 6-П.

Правовые позиции, сформулированные в Постановлении Конституционного Суда от 21 января 2010 года № 1-П по делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 170, пункта 1 статьи 311 и части 1 статьи 312 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Производственное объединение «Берег» и ряда других АО, не только оказали влияние на судебно-арбитражную практику, но и были реализованы Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации посредством внесения в Государственную Думу проекта федерального закона № 343802-5 (Федеральный закон от 23 декабря 2010 года № 379-ФЗ «О внесении изменений в Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации», вступил в силу 28 марта 2011 года).

Указанные положения также были конкретизированы в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 30 июня

2011 года № 52 «О применении положений Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при пересмотре судебных актов по новым или вновь открывшимся обстоятельствам».

Конституционный Суд в Постановлении от 2010 года № 1-П пришел к выводу, что придание толкованию норм права на основе обобщения судебной практики характера правовой позиции, имеющей обратную силу, допустимо только при наличии специального указания на это. О необходимости такого указания говорится сейчас непосредственно в пункте 5 части 3 статьи 311 АПК РФ (в ред. Федерального закона от 23 декабря 2010 года № 379-ФЗ), в котором дается определение нового обстоятельства, в силу которого может быть пересмотрен вступивший в законную силу судебный акт арбитражного суда: определение либо изменение в постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации или в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации практики применения правовой нормы, если в соответствующем акте Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации содержится указание на возможность пересмотра вступивших в законную силу судебных актов в силу данного обстоятельства.

Требуемая формулировка прямого указания приводится в Постановлении № 52 (пункт 11) для постановлений как Пленума, так и Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Однако и до этого разъяснения такое указание содержалось в судебных актах Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, в частности, в постановлениях Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации. Так, в пункте 2 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 года № 23 «О признании утратившим силу постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 25 февраля 1998 года № 8 «О некоторых вопросах практики разрешения споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав» содержалась следующая формулировка: правила толкования норм права, предложенные в постановлении Пленума Верховного Суда Российской Федерации и постановлении Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 29 апреля 2010 года № 10/22 «О некоторых вопросах, возникающих в судебной практике при разрешении споров, связанных с защитой права собственности и других вещных прав», являются основанием для пересмотра судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам в порядке, предусмотренном пунктом 5.1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 12 марта 2007 года № 17 «О применении Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации при пересмотре вступивших в законную силу судебных актов по вновь открывшимся обстоятельствам».

Суть подхода, сформулированного Конституционным Судом в Постановлении от 2010 года № 1-П в отношении возможности пересмотра вступивших в законную силу судебных актов, основанных на положениях законодательства, практика применения которых после принятия этого судебного акта определена Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, за-

ключается в том, что такой пересмотр по своему конституционно-правовому смыслу не предполагает придание обратной силы правовым позициям, выраженным в соответствующем постановлении Пленума или Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, без учета характера спорных правоотношений и установленных для этих случаев конституционных рамок действия правовых норм с обратной силой, как они определены в Постановлении от 2010 года № 1-П. В настоящее время указанная правовая позиция отражена в части 2.1 статьи 317 АПК РФ (введена Федеральным законом от 23 декабря 2010 года № 379-ФЗ) и разъяснена в пункте 17 постановления № 52.

Данная правовая позиция нашла отражение в судебной практике. Так, в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 24 мая 2011 года № 7854/09 указывается со ссылкой на Постановление Конституционного Суда от 2010 года № 1-П, что в результате толкования, данного Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации, не может ухудшаться (по сравнению с толкованием, ранее устоявшимся в судебной практике) положение налогоплательщиков, поскольку согласно статьям 54 и 57 Конституции Российской Федерации недопустимо придание обратной силы законам, ухудшающим положение налогоплательщиков, в том числе, как отмечено в Постановлении Конституционного Суда от 8 октября 1997 года № 13-П, в актах официального или иного толкования либо в правоприменительной практике.

Причины неисполнения арбитражными судами решений Конституционного Суда Высший Арбитражный Суд Российской Федерации видит в несвоевременном внесении соответствующих изменений в законодательство.

В Постановлении от 20 июля 2011 года № 20-П Конституционный Суд признал пункт 4 статьи 93.4 Бюджетного кодекса Российской Федерации и статью 116 Федерального закона от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» соответствующими Конституции Российской Федерации. При этом он основывался на том, что с момента введения в действие данных норм еще не прошел «чрезмерно длительный срок», что могло бы нарушить права физических и юридических лиц. Вместе с этим в пункте 4 резолютивной части данного Постановления Конституционный Суд предписал федеральному законодателю установить временной предел увеличения срока исковой давности применительно к отношениям, связанным с возвратом бюджетных средств, что до настоящего времени законодателем не сделано.

В практике Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и арбитражных судов нижестоящих инстанций в настоящее время отсутствуют позиции и сложившиеся подходы по вопросу о том, каким сроком исковой давности следует руководствоваться, пока законодателем такой временной предел не установлен.

В то же время в практике арбитражных судов применяется подход, сформулированный в пункте 2 резолютивной части данного постановления, согласно которому нормы бюджетного законодательства, отменившие срок исковой давности по требованиям Российской Федерации, не могут применяться к требованиям государства, если на момент введения в силу данных

норм уже истек срок исковой давности. Руководствуясь данным положением, арбитражные суды применяют трехлетний срок исковой давности, если он истек на 1 января 2007 года — на момент вступления в силу норм, отменивших срок исковой давности по требованиям государства (например, постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 8 ноября 2011 года по делу № А45-21803/2009; постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 20 октября 2011 года по делу № 45-21809/2009; постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 17 апреля 2012 года по делу № А15-2152/2009; постановление Шестнадцатого арбитражного апелляционного суда от 21 декабря 2011 года по делу № А15-2148/2009).

В Постановлении Конституционного Суда от 31 января 2011 года № 1-П часть третья статьи 115 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с абзацем девятым пункта 1 статьи 126 Федерального закона «О несостоятельности (банкротстве)» были признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку содержащиеся в них нормативные положения — по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования — не предполагают наложение ареста на имущество должника, в отношении которого введена процедура конкурсного производства, либо сохранение после введения данной процедуры ранее наложенного в рамках уголовного судопроизводства ареста на имущество для обеспечения исполнения приговора в части гражданского иска в отношении отдельных лиц, являющихся конкурсными кредиторами.

Практика арбитражных судов свидетельствует о том, что органы исполнительной власти не всегда следуют указанной правовой позиции, в частности, имеют место случаи, когда органы регистрации прав на недвижимое имущество отказываются внести запись о прекращении ареста, ранее наложенного на имущество должника в рамках уголовного дела, после признания его банкротом, в связи с чем заинтересованные лица вынуждены обращаться в суд для внесения такой записи (постановления Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 21 июня 2011 года № 17219/10, Федеральных арбитражных судов Восточно-Сибирского округа от 22.05.2012 по делу № А19-15103/2011, Московского округа от 02.08.2012 по делу № А40-121307-21-1098, Поволжского округа от 20.08.2012 по делу № А49-4505/2011, от 25.01.2012 по делу № А65-9688/2011, Северо-Западного округа от 31.07.2012 по делу № А56-50422/2011, Уральского округа от 18.05.2012 № Ф09-2811/12).

Раздел III

Роль конституционного правосудия в развитии федерализма в России

§ 1. Роль Конституционного Суда Российской Федерации в системе конституционно-правового регулирования российского федерализма

Очевидно, что создание и совершенствование единого конституционно-правового пространства на всей территории государства — важнейшее условие устойчивого существования и развития России как федерации. Приоритетными государственными задачами, в связи с этим, являются обеспечение прямого действия Конституции Российской Федерации и федерального законодательства на всей территории страны и устранение противоречий между федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации.

Своевременное и полное исполнение решений Конституционного Суда является одним из основных факторов обеспечения единого конституционно-правового поля в условиях федеративного государства. Это служит гарантией верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации, незыблемости государственного суверенитета. Этот тезис подтверждается недавним опытом государственного строительства в России. В 90-х годах страна столкнулась с острой проблемой преодоления процесса суверенизации регионов, выразившейся, в том числе, в игнорировании в их конституциях (уставах) и законодательстве Конституции Российской Федерации, федеральных законов и решений Конституционного Суда Российской Федерации.

В своем Послании Федеральному Собранию в ноябре 2008 г. Президент Российской Федерации отметил, что в своих современных формах российский федерализм был сформирован на основе Конституции. «Причем особую роль в его становлении сыграл Конституционный Суд. В его решениях был найден баланс между разными интересами уровней власти, порой остроконфликтными. Это касается как споров федеральных и региональных органов власти между собой, так и споров о различных способах устройства местного самоуправления. Между тем мы и сегодня продолжаем сталкиваться с этими проблемами».

В правовой системе Российской Федерации на всем протяжении ее развития, в том числе и на современном этапе, проявляются противоречия между федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации. Эти противоречия обусловлены рядом обстоятельств.

Принятие Конституции Российской Федерации 1993 г. и закрепление в ней принципов федерализма, разделения властей, признания за субъектами Российской Федерации права создавать свое законодательство явилось базой для развития двухуровневого правового пространства России. С одной сторо-

ны, оно едино на территории всей страны, а с другой — позволяет субъектам Федерации иметь собственные законы, учитывающие местные особенности. По мнению проф. Ю.А. Тихомирова, «эти уровни законодательства взаимосвязаны и попытки их изолированного развития нарушают конституционное единство правовой системы и законодательства. Это единство выражается, прежде всего, в общих целях и принципах законотворчества, в строгой иерархии законодательных и иных правовых актов, в механизмах предотвращения и устранения юридических противоречий»¹.

Конституция Российской Федерации закрепляет предметы исключительного ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также предусматривает сферу ведения субъектов Российской Федерации и сферу муниципального ведения. При этом все правовые акты, принимаемые любым уровнем власти на территории Российской Федерации, не должны противоречить Конституции России.

Таким образом, развитие реального федерализма в России дало субъектам Российской Федерации возможность создавать собственные правовые системы. Однако законодательство субъектов Российской Федерации зачастую — особенно в 90-е годы — часто формировалось вразрез с требованиями Конституции Российской Федерации и федеральных законов, тем самым разрушая единое правовое пространство федеративного государства. Для преодоления этого конституционно-правового недуга потребовались серьезные усилия федерального центра, в первую очередь Президента России, которым в том числе с целью решения этой проблемы и 200 г. был создан институт Полномочных представителей Президента в федеральных округах.

Наиболее серьезными нарушениями федерального законодательства в действующих нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации являются следующие:

- ограничение гарантированных Конституцией РФ и федеральным законодательством прав и свобод граждан Российской Федерации, законных интересов юридических лиц;
- превышение полномочий субъекта Российской Федерации при нормативном правовом регулировании по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;
- включение в нормативные правовые акты норм и положений, противоречащих либо искажающих смысл федерального регулирования;
- принятие нормативных правовых актов с нарушением установленной компетенции органа государственной власти субъекта Российской Федерации (в т.ч. принятие органами государственной власти субъектов Российской Федерации нормативных правовых актов, затрагивающих компетенцию органов государственной власти Российской Федерации либо вмешательство в сферу ведения органов местного самоуправления);
- противоречия бюджетному законодательству, в том числе в части порядка и объема расходования бюджетных средств.

¹ Тихомиров Ю.А. Общая концепция развития российского законодательства // Концепция развития российского законодательства. - М., 1998. С. 19.

В этой связи Конституционным Судом принят целый ряд решений, в том числе:

Постановления Конституционного Суда РФ, принятые по делам о проверке конституционности нормативных правовых актов субъектов РФ и предполагающие изменение регионального регулирования:

1) Постановление Конституционного Суда от 10 июля 1995 г. № 9-П по делу о проверке конституционности части второй ст. 42 Закона Чувашской Республики «О выборах депутатов Государственного Совета Чувашской Республики» в редакции от 26 августа 1994 г.;

2) Постановление Конституционного Суда от 24 ноября 1995 г. № 14-П по делу о проверке конституционности части второй ст. 10 Закона Республики Северная Осетия от 22 декабря 1994 г. «О выборах в Парламент Республики Северная Осетия — Алания»;

3) Постановление Конституционного Суда от 30 ноября 1995 г. № 16-П по делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы, утвержденного Постановлением Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 г.;

4) Постановление Конституционного Суда от 24 июня 1997 г. № 9-П по делу о проверке конституционности положений статей 74 (ч. 1) и 90 Конституции Республики Хакасия;

5) Постановление Конституционного Суда от 2 июля 1997 г. № 10-П по делу о проверке конституционности частей 1, 2 и 3 ст. 2 и ч. 6 ст. 4 Закона Московской области от 5 июля 1996 г. «О сборе на компенсацию затрат бюджета Московской области по развитию инфраструктуры городов и других населенных пунктов области и обеспечению социально-бытовыми условиями граждан, прибывающих в Московскую область на постоянное жительство» в связи с жалобами граждан И.В. Шестоपालко и др.;

6) Постановление Конституционного Суда от 2 июля 1997 г. № 11-П по делу о проверке конституционности п. «б» ч. 1 ст. 1 Закона Республики Мордовия от 20 января 1996 г. «О временных чрезвычайных мерах по борьбе с преступностью» в связи с жалобой гражданина Р.К. Хайрова;

7) Постановление Конституционного Суда от 8 октября 1997 г. № 13-П по делу о проверке конституционности Закона Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 г. «О ставках земельного налога в Санкт-Петербурге в 1995 году»;

8) Постановление Конституционного Суда от 15 января 1998 г. № 3-П по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми»;

9) Постановление Конституционного Суда от 29 мая 1998 г. № 16-П по делу о проверке конституционности ч. 4 ст. 28 Закона Республики Коми «О государственной службе Республики Коми»;

10) Постановление Конституционного Суда от 23 марта 2000 г. № 4-П по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 3 Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 г. «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области» в связи с жалобой граждан Г.С. Борисова, и др.;

11) Постановление Конституционного Суда от 7 июня 2000 г. № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;

12) Постановление Конституционного Суда от 30 ноября 2000 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области»;

13) Постановление Конституционного Суда от 30 января 2001 г. № 2-П по делу о проверке конституционности положений пп. «д» п. 1 и п. 3 ст. 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» в редакции Федерального закона от 31 июля 1998 г. «О внесении изменений и дополнений в статью 20 Закона Российской Федерации «Об основах налоговой системы в Российской Федерации», а также положений Закона Чувашской Республики «О налоге с продаж», Закона Кировской области «О налоге с продаж» и Закона Челябинской области «О налоге с продаж» в связи с запросом Арбитражного суда Челябинской области, жалобами общества с ограниченной ответственностью «Русская тройка» и ряда граждан;

14) Постановление Конституционного Суда от 13 декабря 2001 г. № 16-П по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 16 Закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве» в связи с жалобой гражданки Т.В. Близинской;

15) Постановление Конституционного Суда от 22 января 2002 г. № 2-П по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 69, ч. 2 ст. 70 и ст. 90 Конституции Республики Татарстан, а также п. 2 ст. 4 и п. 8 ст. 21 Закона Республики Татарстан «О выборах народных депутатов Республики Татарстан» в связи с жалобой гражданина М.М. Саямова;

16) Постановление Конституционного Суда от 2 апреля 2002 г. № 7-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева;

17) Постановление Конституционного Суда от 19 июня 2003 г. № 11-П по делу о проверке конституционности положений федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующего налогообложение субъектов малого предпринимательства — индивидуальных предпринимателей, применяющих упрощенную систему налогообложения, учета и отчетности, в связи с жалобами ряда граждан;

18) Постановление Конституционного Суда от 11 ноября 2003 г. № 16-П по делу о проверке конституционности положений п. 2 ст. 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда;

19) Постановление Конституционного Суда от 15 декабря 2003 г. № 19-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» в связи с запросом Законодательного Собрания Ивановской области;

20) Постановление Конституционного Суда от 16 июля 2007 г. № 12-П по делу о проверке конституционности п.п. 9 и 10 ст. 7 Закона Нижегородской области «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Нижегородской области» в связи с жалобой гражданина Н.Д. Пирожкова;

21) Постановление Конституционного Суда от 11 марта 2008 г. № 4-П по делу о проверке конституционности пп. «л» п. 25 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и п. 10 ч. 9 ст. 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил»;

22) Постановление Конституционного Суда от 3 февраля 2009 г. № 2-П по делу о проверке конституционности частей 1, 2, 3 и 4 ст. 22 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и пунктов 2 и 4 ч. 2 ст. 13 Закона Псковской области «О государственной гражданской службе Псковской области» в связи с запросом Псковского областного Собрания депутатов;

23) Постановление Конституционного Суда от 9 ноября 2009 г. № 16-П по делу о проверке конституционности п. 32 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», пп. «к» п. 2 ст. 21 Федерального закона «О политических партиях», ч. 3 ст. 30 Закона Краснодарского края «О выборах депутатов Законодательного Собрания Краснодарского края» и ч. 1 ст. 259 Гражданского процессуального кодекса РФ в связи с жалобой гражданина В.З. Измайлова;

24) Постановление Конституционного Суда от 13 июля 2010 г. № 16-П по делу о проверке конституционности положений статей 6 и 7 Закона Краснодарского края «Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае» в связи с жалобой граждан В.А. Береснева и других;

25) Постановление Конституционного Суда от 29 октября 2010 г. № 19-П по делу о проверке конституционности положений п. 8 ст. 4 и ст. 11 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», п. 1 ст. 6 Закона Алтайского края «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания» и абзаца 3 п. 2 ст. 6 Закона Алтайского края «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» в связи с жалобой гражданина И.Б. Вольфсона;

26) Постановление Конституционного Суда от 7 июля 2011 г. № 15-П по делу о проверке конституционности положений ч. 3 ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Россий-

ской Федерации» и частей 2 и 3 ст. 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И.И. Болтушенко и Ю.А. Гурмана.

Некоторые определения Конституционного Суда РФ, предполагающие изменение регионального регулирования:

1) Определение Конституционного Суда от 27 июня 2000 г. № 92-О по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия — Алания и Республики Татарстан;

2) Определение Конституционного Суда от 9 апреля 2002 г. № 162-О по жалобе граждан А.Г. Авдейчикова и др. на нарушение их конституционных прав п. 1 ст. 17 Закона Омской области «О Законодательном Собрании Омской области» и Постановлением Законодательного Собрания Омской области «О порядке приема депутатов для работы в Законодательном собрании Омской области на профессиональной постоянной основе»;

3) Определение Конституционного Суда от 24 мая 2005 г. № 249-О по жалобе гражданина А.К. Гагиева на нарушение его конституционных прав положениями пунктов 2 и 3 ст. 1 и п. 1 ст. 25 Закона Республики Ингушетия «О статусе депутата Народного Собрания Республики Ингушетия»;

4) Определение Конституционного Суда от 1 апреля 2008 г. № 479-О-П по жалобе граждан В.В. Маштакова и Э.Н. Маштаковой на нарушение их конституционных прав положениями Федерального закона «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона «О ветеранах» и Закона Калининградской области «О порядке и условиях присвоения звания «ветеран труда» в Калининградской области».

Постановления Конституционного Суда РФ по делам о проверке конституционности положений федерального законодательства по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ, содержащие правовые позиции, подлежащие учету в региональном регулировании:

1) Постановление Конституционного Суда от 29 марта 2011 г. № 2-П по делу о проверке конституционности положения п. 4 ч. 1 ст. 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования — городского округа «Город Чита»;

2) Постановление Конституционного Суда от 15 ноября 2011 г. № 24-П по делу о проверке конституционности положений ст. 3 Федерального закона «О ветеранах» в связи с запросом Казбековского районного суда Республики Дагестан;

3) Постановление Конституционного Суда от 28 февраля 2012 г. № 4-П по делу о проверке конституционности п. 1.1 ст. 12 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки Т.И. Романовой;

4) Постановление Конституционного Суда РФ от 30 марта 2012 г. № 9-П по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации» в связи с жалобой администрации муниципального образования «Звениговский муниципальный район» Республики Марий Эл.

Таким образом, мониторинг решений Конституционного Суда РФ, предполагающих изменения в законодательстве субъектов РФ, выявил наличие 34 таких решений.

Несоответствие законодательства субъектов Федерации Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству стало одной из причин широкой кампании по приведению законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством.

Однако несмотря на принятие мер, направленных на обеспечение единого правового пространства страны, противоречия в нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации не удалось ликвидировать полностью. До сих пор остается актуальным вопрос о том, как обеспечить единое правовое поле на всей территории страны, устранить либо свести к минимуму несоответствия между законодательством разных уровней, поскольку они приводят к появлению различной правоприменительной практики, и, в конечном счете, — к нарушению прав и законных интересов граждан.

В настоящее время ситуация с обеспечением единого правового поля Федерации коренным образом отличается от той, что была в 90-х годах прошлого века. Наличие в нормативных правовых актах субъектов Федерации несоответствий федеральным законам связано уже не столько с проявлениями т.н. «парада суверенитетов», сколько с постоянными и спорадическими изменениями законодательства на федеральном уровне. Вслед за перманентной коррекцией федеральных законов власти субъектов Российской Федерации вынуждены вновь и вновь пересматривать свое законодательство на предмет соответствия федеральному и вносить соответствующие изменения. Еще одна причина несоответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральным законам — это наличие коллизий и пробелов в самом федеральном законодательстве, несовершенство устанавливаемых на федеральном уровне механизмов правового регулирования, отсутствие федерального законодательства по вопросам, отнесенным к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, наличие пробелов и коллизий в самом федеральном законодательстве. Особенно много таких коллизионных актов существует на стыке федерального и регионального законодательства.

Все это вынуждает государство искать пути искоренения двусмысленности, пробелов и противоречий в законодательстве всех уровней как размывающих единое правовое поле страны и наносящих ущерб правам и свободам человека и гражданина. Конституционный Суд Российской Федерации играет в этом процессе одну из ведущих ролей, о чем свидетельствует принятие им значительного количества решений по вопросам федеративных отноше-

ний. Восполнение пробелов в праве усиливает адаптационные механизмы правовой системы к быстро изменяющимся условиям жизни.

В решении этой проблемы важнейшая роль, наряду с другими органами государственной власти, (Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание, различные судебные органы, полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах, органы государственной власти субъектов Российской Федерации), принадлежит Конституционному Суду, принявшему целый ряд решений, в которых интерпретировал вытекающие из Конституции Российской Федерации положения, относящиеся к основам конституционного строя. Анализ правовых позиций Конституционного Суда по вопросам федеративных отношений позволяет выявить следующие закономерности.

1) Проблематика федеративных отношений затрагивается Конституционным Судом в основном в порядке казуального толкования норм Конституции Российской Федерации и иных нормативных правовых актов, осуществляемого в процессе разрешения дел о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных законов, нормативных актов Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации и Правительства Российской Федерации (в соответствии с п. «а» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ), а также конституций, уставов, законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации (в соответствии с п. «б» ч. 2 ст. 125 Конституции РФ). Случаи нормативного толкования в данной сфере (в соответствии с ч. 5 ст. 125 Конституции РФ) крайне редки (например, Постановление от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в ч. 4 ст. 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области»).

Представляется, что это вполне нормальная практика, поскольку лишь небольшой процент решений о нормативном толковании в общем объеме актов органов конституционного правосудия характерен для большинства стран, создавших у себя институт конституционной юстиции.

С другой стороны, Конституционный Суд в своей практике сталкивался с достаточно распространенной ситуацией, когда, ответив на вопросы, поставленные в обращении о толковании конституционных норм, он вынужден был бы выйти за рамки положений, содержащихся в пункте «н» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации, что по существу означало бы создание новых правовых норм.

Как указано в Определении Конституционного Суда от 16 июня 1995 г. № 67-О¹, а также в Определении от 4 февраля 1997 года № 14-О², дела о толковании Конституции Российской Федерации, предполагающие такую конкретизацию ее положений, которая фактически требует от Конституционного Суда создания новых правовых норм, ему неподведомственны. Рассмотрение Конституционным Судом таких запросов «о толковании» по существу означало бы проверку конституционности того или иного федерального закона с применением ненадлежащей процедуры. Как указано в Определении

¹ Определение официально не опубликовано.

² Определение официально не опубликовано.

от 4 декабря 1995 года № 115-О¹, в случае если запрос о толковании тех или иных положений Конституции фактически влечет проверку конституционности какого-либо действующего закона, в то время как его конституционность ни по форме, ни по содержанию непосредственно не оспариваются, такой запрос не может считаться допустимым. Такова позиция Конституционного Суда по вопросу о нормативном толковании, в том числе в сфере федеративных отношений, что и стало причиной незначительного количества решений, вынесенных в соответствии с ч. 5 ст. 125 Конституции Российской Федерации.

2) Большинство правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам федеративных отношений содержится в постановлениях Конституционного Суда и гораздо реже — в его определениях (соотношение примерно 5:1). Это свидетельствует о приоритете правовой позиции Конституционного Суда, возникшей в процессе рассмотрения дела по существу, что увеличивает ее весомость для правовой системы. Хотя не следует отрицать и того факта, что значимые для федеративных отношений правовые позиции Конституционного Суда порой содержатся в определениях об отказе в рассмотрении конкретного запроса.

Так, в Определении от 8 июня 2000 г. № 91-О «По запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» говорится о том, что Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (один из наиболее часто оспариваемых федеральных законов) не содержит исчерпывающего перечня полномочий органов законодательной и исполнительной власти субъекта Российской Федерации и специально предусматривает, что законом субъекта Российской Федерации регулируются иные вопросы, относящиеся в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации к ведению и полномочиям субъекта Российской Федерации. Таким образом, достаточно значимая для всей системы федеративных отношений норма права содержится в определении, т.е. в акте менее значительной юридической силы.

3) Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам федеративных отношений содержатся в основном в мотивировочных частях его решений, что представляется не всегда оправданным. Указанные части решений Суда в ряде случаев перенасыщены как представляется, излишне подробными описаниями обстоятельств дела, из которых бывает сложно вычлениить чёткую и понятную правовую позицию Конституционного Суда по конкретному вопросу. Кроме того, мотивировочные части решений имеют значение только для вынесения резолюции по конкретному делу,

¹ Определение официально не опубликовано.

однако иногда их отдельные положения дают повод для их трактовки в отрыве от общего контекста решения Суда и расширению их смысловых рамок.

Так, положения мотивировочной части Постановления от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации», которые сыграли ключевую роль в развитии федеративных отношений, относятся исключительно к проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации. Несмотря на это, их действие было распространено и на иные сферы. И хотя в данном случае это имело позитивные последствия и плане признания федеральных законов в качестве инструментов разграничения предметов ведения и полномочий, подобная практика представляется небесспорной.

4) В практике конституционного правосудия в сфере федеративных отношений, к сожалению, имеют случаи вынужденного дублирования, вызываемые постановкой заявителями таких вопросов, по которым Конституционный Суд уже ранее формулировал свои позиции.

Так, в Постановлении от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Конституционный Суд констатировал, что уже существуют правовые позиции, содержащиеся в целом ряде актов Конституционного Суда¹, по всем пунктам запроса, среди которых:

- суверенитет Российской Федерации;
- равноправие субъектов Российской Федерации;
- разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации;
- организация власти в субъектах Российской Федерации, установление пределов самостоятельности органов исполнительной власти в системе разделения властей;
- регулирования организации и деятельности судебной системы Российской Федерации.

Определение от 8 июня 2000 г. № 91-О «По запросу Правительства Республики Ингушетия о проверке конституционности части первой статьи 2, статей 5, 6, 7, 8, пункта 2 статьи 9, статьи 21 и пункта 4 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» указывает на такую ранее уже определённую позицию Суда по вопросам:

- организации органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации и их взаимодействия;

¹ В постановлениях от 13 марта 1992 г., от 11 мая 1993 г., от 19 мая 1993 г., от 10 сентября 1993 г., от 30 сентября 1993 г., от 12 апреля 1995 г., от 30 ноября 1995 г., от 18 января 1996 г., от 1 февраля 1996 г., от 30 апреля 1996 г., от 21 июня 1996 г., от 24 декабря 1996 г., от 24 января 1997 г., от 4 марта 1997 г., от 30 апреля 1997 г., от 24 июня 1997 г., от 14 июля 1997 г., от 10 декабря 1997 г., от 9 января 1998 г., от 27 апреля 1998 г., от 29 мая 1998 г., от 17 июля 1998 г., а также в определениях от 12 марта 1998 г. № 32-О, от 14 января 1999 г. № 37-О и др.

- закрепления основных принципов законодательного процесса, обеспечивающих легитимность принимаемых актов;
- порядка обнародования и вступления в силу нормативных правовых актов;
- возможности установления полномочий одной из ветвей власти по прекращению деятельности другой.

Правовые позиции по данным вопросам были сформулированы Конституционным Судом Российской Федерации и в ряде других решений¹.

В Определении от 27 июня 2000 г. № 92-О «По запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики северная Осетия — Алания и Республики Татарстан» также констатируется, что вопросы, урегулированные оспариваемыми актами, ранее уже рассматривались Конституционным Судом Российской Федерации².

В Определении от 6 декабря 2001 г. № 250-О «По запросу Государственного Собрания — Курултая республики Башкортостан о толковании ряда положений статей 5, 11, 71, 72, 73, 76, 77 и 78 Конституции Российской Федерации»³ Конституционным Судом отмечается, что, поскольку поставленные Государственным Собранием — Курултаем Республики Башкортостан вопросы по существу разрешены Конституционным Судом РФ в ранее принятых решениях⁴, рассмотрение данного запроса в заседании Конституционного Суда не требуется.

5) Наблюдаются случаи внутренней несогласованности правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации по ряду принципиальных вопросов. Одна из таких коллизий — это вопрос о порядке наделения полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Правовая позиция Конституционного Суда, выраженная в Постановлении от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края», в определенной степени противоречит правовой позиции, выраженной в Постановлении от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан».

Другая коллизия касается статуса автономных образований, правовая позиция по вопросу о чем содержится в целом ряде решений Конституционного Суда: Постановлении от 11 мая 1993 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 17 июня 1992 года «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации», Постановлении от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толкова-

¹ В постановлениях от 12 апреля 1995 г., от 18 января 1996 г., от 1 февраля 1996 г., от 24 января 1997 г., от 15 января 1998 г., от 10 декабря 1997 г., от 30 ноября 1995 г., а также в Постановлении от 7 июня 2000 г.

² В постановлениях от 13 марта 1992 г., от 9 января 1998 г., а также от 7 июня 2000 г.

³ Определение официально не опубликовано.

⁴ В постановлениях от 7 июня 2000 г. и определениях от 27 июня 2000 г. и от 19 апреля 2001 г.

нии содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области"¹ и Определении от 12 мая 2005 г. № 234-О «По запросу собрания депутатов Ненецкого автономного округа о проверке конституционности пунктов 2 и 3 статьи 26.6, пункта 2 статьи 26.16, абзаца второго пункта 1 статьи 26.17 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», абзаца третьей статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», абзаца второго пункта 4 статьи 56, пункта 9 статьи 131, абзаца третьей статьи 135 Бюджетного Кодекса Российской Федерации».

б) Целый ряд решений Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам федеративных отношений официально не опубликован.

В целом правовая позиция Конституционного Суда по вопросам федеративных отношениях характеризуется высокой степенью внутренней согласованности и направленностью на гармонизацию правового поля Федерации. Основные правовые позиции Конституционного Суда в области федеративных отношений группируются по следующим направлениям:

- правовой статус субъектов Российской Федерации (в т.ч. решение вопроса о суверенитете);
- разграничение предметов ведения и полномочий между разными уровнями публичной власти;
- избирательная система (федеративный аспект);
- организация власти в субъектах Российской Федерации;
- статус сложносоставных субъектов Российской Федерации.

1.1. Правовой статус субъектов Российской Федерации в решениях Конституционного Суда Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации своими решениями неоднократно пытался устранить несовершенство конституционных установлений в этой области. Так, в своем Постановлении от 13 марта 1992 г. № П-РЗ-1 «По делу о проверке конституционности декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 г., Закона Республики Татарстан от 18 апреля 1991 г. «Об изменениях (дополнениях) Конституции (Основного закона) Республики Татарстан», Закона Республики Татарстан от 29 ноября 1991 г. «О референдуме Республики Татарстан», Постановления Верховного Совета Республики Татарстан от 21 февраля 1992 г. «О проведении референдума Республики Татарстан по вопросу о государственном статусе Республики Татарстан» Суд с пониманием отнесся «к стремлению многонационального народа Татарстана развивать и укреплять государственность Республики», что выразилось в принятии Декларации о госу-

¹ Постановление от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области».

дарственном суверенитете Республики Татарстан. Вместе с тем, Конституционный Суд не одобрил того факта, что Декларация не упоминала о нахождении Республики Татарстан в составе Российской Федерации (РСФСР).

Конституционный Суд констатировал, что исключение из Конституции Республики Татарстан положения о том, что она входит в состав Российской Федерации, не соответствует государственно-правовому статусу Федерации и республик в ее составе, закрепленному в действовавшей на тот момент Конституции Российской Федерации. Отрицание принципа верховенства федеральных законов над законами субъектов Федерации, по мнению Суда, противоречит конституционному статусу республики в федеративном государстве, препятствует формированию правового государства. Провозглашение в Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан безусловного приоритета Конституции и законов Республики Татарстан на всей территории Республики противоречит положениям Конституции о необходимости соответствия конституций республик федеральной Конституции.

Конституционный Суд постановил также, что положение Конституции Республики Татарстан о том, что отношения республики с Федерацией строятся на основе договоров, не согласуется с нормами федеральной Конституции, из которых следует, что отношения между Федерацией и республиками в ее составе строятся, прежде всего, на конституционной основе. Таким образом, оспариваемые нормы Декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан от 30 августа 1990 г., ограничивающие действие законов РСФСР на территории Республики Татарстан, были признаны Конституционным Судом не соответствующими Конституции Российской Федерации.

Ключевым в вопросе о государственном суверенитете стало Постановление от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». В нем Конституционный Суд постановил, что Конституция Российской Федерации не допускает какого-либо иного носителя суверенитета и источника власти, помимо многонационального народа России, и, следовательно, не предполагает какого-либо иного государственного суверенитета, помимо суверенитета Российской Федерации. Суверенитет Российской Федерации в силу положений Конституции Российской Федерации исключает существование двух уровней суверенных властей, которые, находясь в единой системе государственной власти, обладали бы верховенством и независимостью, то есть не допускает суверенитета ни республик, ни иных субъектов Российской Федерации.

По мнению Конституционного Суда, содержащееся в Конституции Российской Федерации решение вопроса о суверенитете предопределяет характер федеративного устройства, исторически обусловленного тем, что субъекты Российской Федерации не обладают суверенитетом, который изначально принадлежит Российской Федерации в целом. По смыслу преамбулы, ст.ст. 3, 4, 5, 15 (ч. 1), 65 (ч. 1), 66 и 71 (п. «б») Конституции Российской Федерации в

их взаимосвязи, республики как субъекты Федерации не имеют статуса суверенного государства и решить этот вопрос иначе в своих конституциях не могут, а потому они не вправе наделить себя свойствами суверенного государства даже при условии, что их суверенитет признавался бы ограниченным. Кроме того, по мнению Суда, признание республик носителями суверенитета — при том, что все другие субъекты Федерации им не обладают, — нарушило бы конституционное равноправие субъектов Федерации, сделало бы его осуществление невозможным в принципе.

Следовательно, использование в ч. 2 ст. 5 Конституции Российской Федерации применительно к установленному ею федеративному устройству понятия «республика (государство)» не означает признания государственного суверенитета этих субъектов Федерации, а лишь отражает определенные особенности их конституционно-правового статуса, связанные с факторами исторического, национального и иного характера. Признание же только Российской Федерации в качестве носителя суверенитета воплощено в конституционных принципах государственной целостности и единства системы государственной власти (ч. 3 ст. 5), верховенства Конституции и федеральных законов (ч. 2 ст. 4; ч. 1 ст. 15; ч. 1 ст. 67). Таким образом, Конституционным Судом было признано, что содержащиеся в Конституции Республики Алтай положения о суверенитете Республики Алтай не соответствуют Конституции Российской Федерации.

Непосредственное отношение к статусу субъектов федерации имеет и их право и возможность оказывать влияние на законодательный процесс на федеральном уровне. Наиболее актуальный аспект данного вопроса — участие субъектов Российской Федерации в выработке и принятии решений по ключевым, стратегическим вопросам социального и экономического развития страны, внешнеполитической и внешнеэкономической деятельности, государственного строительства. В докладах Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» неоднократно поднималась проблема недостаточности механизмов участия субъектов Федерации в федеральном законодательном процессе.

В 2006 году ситуация в данной сфере несколько улучшилась в связи с появлением правовой позиции Конституционного Суда по вопросу о проверке конституционности п. 100 Регламента Правительства Российской Федерации, выраженной в его Постановлении от 29 ноября 2006 г. № 9-П. Согласно данному Постановлению отрицательная оценка законопроекта, заключение об отсутствии его поддержки со стороны Правительства, должным образом мотивированная и опирающаяся на объективные расчетные данные, не может быть препятствием для реализации управомоченными субъектами права законодательной инициативы, принадлежащего им на основании Конституции и составляющего существенный элемент их конституционно-правового статуса, и потому не может служить основанием для отказа от принятия к рассмотрению законопроекта Государственной Думой. Эта правовая позиция Конституционного Суда стала существенной гарантией участия субъектов Российской Федерации в законодательном процессе на федеральном уровне, хотя, на наш взгляд, в нынешних условиях этого явно недостаточно.

1.2. Разграничение предметов ведения и полномочий в решениях Конституционного Суда Российской Федерации

Конституционный Суд Российской Федерации активно занимается восполнением конституционных пробелов в сфере разграничения предметов ведения и полномочий между органами публичной власти разных уровней.

В своем Постановлении от 1 февраля 1996 г. № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава — Основного закона Читинской области» Конституционный Суд констатировал, что по смыслу ст.ст. 72, 76 (ч. 2) и 77 (ч. 1) Конституции Российской Федерации отсутствие соответствующего федерального закона, регулирующего вопросы, отнесенные к предметам совместного ведения, само по себе не препятствует областной Думе принять собственный нормативный акт по данному вопросу, что вытекает из природы совместной компетенции. Однако после издания федерального закона областной акт должен быть приведен в соответствие с ним, что следует из ч. 5 ст. 76 Конституции Российской Федерации. В частности, вопрос, касающийся выборов главы администрации и структурных изменений органов государственной власти субъекта Федерации, является предметом регулирования не только Федерации, но и ее субъекта.

Впоследствии, данная правовая позиция Конституционного Суда стала основой для законодательного регулирования, норма о т.н. «опережающем» нормативном правовом регулировании субъектов Российской Федерации вошла в Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Существенные новеллы, касающиеся вопроса о разграничении компетенции в сфере защиты прав и свобод человека, содержатся в правовой позиции Конституционного Суда, выраженной в Постановлении от 4 апреля 1996 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности ряда нормативных актов города Москвы и Московской области, Ставропольского края, Воронежской области и города Воронежа, регламентирующих порядок регистрации граждан, пребывающих на постоянное местожительство в названные регионы». Конституция Российской Федерации, по мнению Конституционного Суда, указывает, что права и свободы человека и гражданина могут быть ограничены только федеральным законом. Соответственно, положение ч. 2 ст. 1 Закона Российской Федерации от 25 июня 1993 г. № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации», согласно которому ограничения указанных прав допускаются только на основании закона, не подлежит расширительному толкованию. В данном случае понятием «закон» охватываются исключительно федеральные законы, но не законы субъектов Российской Федерации.

Органы власти субъектов Федерации вправе принимать правила регистрационного учета, не изменяя, однако, его правового режима и не допуская ограничения прав и свобод граждан. Введя квоту на поселение в городах Кавказских Минеральных Вод, Государственная Дума Ставропольского края, по мнению Конституционного Суда, установила ограничение на выбор места

жительства, что может быть сделано только федеральным законодателем, а также вмешалась в сферу регулирования прав и свобод человека и гражданина, относящуюся к исключительному ведению Российской Федерации (согласно п. «в» ст. 71 Конституции).

В другом своем решении Конституционный Суд пришел к выводу, что поскольку Конституция Российской Федерации не препятствует субъектам Федерации до издания соответствующих федеральных законов осуществлять собственное правовое регулирование вопросов, отнесенных к предметам совместного ведения, включая установление общих принципов налогообложения и сборов, для субъектов Федерации не исключается возможность установления собственных налогов и сборов, но лишь в пределах, определенных Конституцией Российской Федерации, и с соблюдением основных прав и свобод граждан.

Вместе с тем, установить налог или сбор можно только законом. Регулируя налогообложение, субъекты Российской Федерации должны руководствоваться требованиями ст. 18 Конституции Российской Федерации о том, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов. При принятии законов субъектов Российской Федерации, устанавливающих налоги и сборы, должны учитываться такие конституционные принципы, как принцип равенства и принцип соразмерного конституционно значимым целям ограничения прав и свобод. Вводя собственные налоги и сборы, субъекты Федерации должны учитывать, что в соответствии с ч. 3 ст. 75 Конституции Российской Федерации система налогов, взимаемых в федеральный бюджет, и общие принципы налогообложения и сборов в Российской Федерации устанавливаются федеральным законом. Из этого положения также следует, что субъекты Федерации не вправе определять налоговые изъятия произвольно, в нарушение принципов, закрепленных Конституцией Российской Федерации и федеральным законом.

Данная правовая позиция Конституционного Суда получила свое развитие в Постановлении от 15 июля 1996 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 1 и пункта 4 статьи 3 Закона Российской Федерации от 18 октября 1991 года «О дорожных фондах в Российской Федерации». Поскольку, по мнению Конституционного Суда, из п.п. «з», «и» ст. 71 и ч. 1 ст. 76 Конституции Российской Федерации следует, что регулирование федеральных налогов и сборов, в том числе связанных с использованием федеральных путей сообщения, является прерогативой федерального законодателя, то Закон Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. № 2118-І «Об основах налоговой системы в Российской Федерации»¹ совершенно правомерно отнес налоги, служащие источниками образования дорожных фондов, к федеральным налогам. Не влияет на отнесение этих налогов к федеральным и наделение субъектов Федерации полномочиями по определению порядка образования и использования территориальных дорожных фондов, установлению ставок и сроков уплаты соответствующих налогов и т.д.

Однако, с другой стороны, федеральный законодатель и в сфере своей компетенции не вправе разрешать вопросы, затрагивающие конституцион-

¹ Закон утратил силу.

но-правовой статус субъектов Российской Федерации, без учета конституционных основ федеративного устройства. Тем более недопустимо произвольное сужение правовых возможностей субъектов Федерации. Законодатель оставил городам федерального значения Москве и Санкт-Петербургу возможность расходовать на содержание дорог только субвенции из Федерального дорожного фонда, получаемые и другими субъектами Федерации, исключая для них, в отличие от всех остальных субъектов Федерации, финансирование затрат на эти нужды также из собственных дорожных фондов. Такой подход, по мнению Конституционного Суда, нарушает конституционный принцип равноправия субъектов Российской Федерации. Равноправие субъектов Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами власти, по мнению Суда, должно означать, что Федерация не может отказать кому-либо из них как в праве создавать территориальные дорожные фонды, так и в возможности формировать их за счет одинаковых источников.

Таким образом, Конституционный Суд постановил, что федеральные органы государственной власти при разработке и осуществлении федеральной и региональной политики должны исходить из того, что правовое равенство субъектов Федерации не означает равенства их потенциалов и уровня социально-экономического развития, во многом зависящих от территории, географического положения, численности населения, исторически сложившейся структуры народного хозяйства и т.д. Учет региональных особенностей является необходимым условием соблюдения баланса интересов и внедрения общегосударственных стандартов во всех сферах жизнедеятельности субъектов Федерации.

Исходя из этого федеральный законодатель вправе дифференцированно распределять поступления от дорожных налогов, подлежащих зачислению в Федеральный и территориальные дорожные фонды, не ограничивая при этом право субъекта Федерации создавать собственные территориальные дорожные фонды за счет единых для всех налоговых источников. Осуществляемое на территории Российской Федерации выравнивание в сфере развития сети автомобильных дорог общего пользования достигается путем перераспределения средств, поступающих от субъектов-доноров, в пользу более слабых экономически субъектов Федерации. Однако в силу конституционного принципа равноправия субъектов Российской Федерации в основу такого перераспределения должны быть положены единые критерии.

Согласно Постановлению Конституционного Суда от 4 марта 1997 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности статьи 3 Федерального закона от 18 июля 1995 г. «О рекламе» законодательство о рекламе, регулирующее гражданско-правовые отношения в сфере рекламной деятельности, не может находиться ни в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, ни в ведении субъектов Российской Федерации, а, следовательно, субъекты Федерации не вправе осуществлять собственное правовое регулирование в этой сфере. Правовое регулирование рекламной деятельности в той части, в какой это регулирование связано с установлением правовых основ единого рыночного пространства, относится к компетенции федерального законодателя.

Кроме того, по мнению Конституционного Суда, права и свободы человека и гражданина, в том числе связанные с получением рекламной информации, могут быть ограничены только федеральным законом и только в той мере, в какой это необходимо в целях защиты основ конституционного строя, нравственности, здоровья, прав и законных интересов других лиц, обеспечения обороны страны и безопасности государства (согласно ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации). Вместе с тем рекламная деятельность является объектом комплексного нормативного правового регулирования. Если те или иные вопросы, касающиеся рекламной деятельности, выходят за рамки гражданско-правовых отношений, не имеют отношения к основам единого рынка, т.е. не относятся к предметам ведения Российской Федерации, субъекты Федерации могут осуществлять их законодательное регулирование в рамках, определенных Конституцией РФ, в том числе в ее статьях 72, 73, 76.

Рассмотрение налоговых аспектов разграничения компетенции было продолжено Конституционным Судом в Постановлении от 21 марта 1997 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений абзаца второго пункта 2 статьи 18 и статьи 20 Закона Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «Об основах налоговой системы в Российской Федерации». Конституционный Суд подтвердил, что юридическое содержание конституционного института общих принципов налогообложения и сборов определяется федеральным законодателем. Согласно ч. 2 ст. 76 Конституции законы субъектов Федерации, касающиеся этого предмета совместного ведения, должны приниматься в соответствии с федеральными законодательными актами. Однако при отсутствии федерального закона об общих принципах налогообложения и сборов признание за субъектами Федерации права осуществлять опережающее правовое регулирование предметов совместного ведения не дает им автоматически полномочий по решению в полном объеме вопросов, которые касаются принципов налогообложения в части, имеющей универсальное значение как для законодателя в субъектах Российской Федерации, так и для федерального законодателя.

Принципы налогообложения и сборов в части, непосредственно предопределяемой положениями Конституции Российской Федерации, в соответствии с ее ст. 71 (п. «а») находятся в ведении Российской Федерации. К ним относятся обеспечение единой финансовой политики, включающей в себя и единую налоговую политику, единство налоговой системы, равное налоговое бремя и установление налоговых изъятий только на основании закона. Из конституционных норм, по мнению Конституционного Суда, следует, что не допускается установление налогов, нарушающее единство экономического пространства Российской Федерации. С этой точки зрения недопустимо как введение региональных налогов, которое может прямо или косвенно ограничивать свободное перемещение товаров, услуг, финансовых средств в пределах единого экономического пространства, так и введение региональных налогов, которое позволяет формировать бюджеты одних территорий за счет налоговых доходов других территорий либо переносить уплату налогов на налогоплательщиков других регионов. Применительно к налогам субъектов Фе-

дерации «законно установленными» могут считаться только такие налоги, которые вводятся законодательными органами субъектов Федерации в соответствии с общими принципами налогообложения и сборов, определенными федеральным законом.

Таким образом, Конституционный Суд подтвердил, что конституционные принципы составляют основу разграничения полномочий в налоговой сфере, которое в этой части является предметом федерального ведения. Федеральный законодатель устанавливает федеральные налоги и сборы в соответствии с Конституцией Российской Федерации, самостоятельно определяя не только их перечень, но и все элементы налоговых обязательств. Применительно к субъектам Российской Федерации понятие «установление налогов и сборов» имеет иной юридический смысл. Установления налогов и сборов органами государственной власти субъектов Федерации должно осуществляться в соответствии с имеющей прямое действие Конституцией Российской Федерации и с общими принципами налогообложения и сборов, содержащимися в федеральном законе. Право субъектов Федерации на установление налогов всегда носит производный характер, поскольку они связаны общими принципам.

При этом регулирование федеральными законами региональных налогов носит рамочный характер и предполагает, что наполнение соответствующих правовых институтов конкретным юридическим содержанием осуществляется законодателем именно субъекта Федерации. Установление налога субъектом Федерации, по мнению Конституционного Суда, означает его право самостоятельно решать, вводить или не вводить на своей территории соответствующий налог, поскольку исчерпывающий перечень региональных налогов порождает только право, но не обязанность установить налог. Установление регионального налога означает также конкретизацию общих правовых положений, в том числе детальное определение субъектов и объектов налогообложения, порядка и сроков уплаты налогов, правил предоставления льгот, способы исчисления конкретных ставок.

Рассмотрение фискальных аспектов разграничения компетенции было продолжено Конституционным Судом РФ в Постановлении от 10 декабря 1997 г. № 19-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области. В частности, Суд решил, что органы государственной власти субъектов Федерации участвуют в финансовых, валютных и кредитных отношениях, имеющих общедофедеральное значение, в той мере и постольку, в какой и постольку это предусмотрено и допускается федеральными законами, иными правовыми актами федеральных органов государственной власти, однако отнесение финансового, валютного, кредитного регулирования к ведению Российской Федерации не препятствует органам государственной власти субъекта Федерации в пределах своих полномочий осуществлять меры по мобилизации и расходованию собственных финансовых ресурсов.

В значительной мере определяющим для развития всего отечественного законодательства в сфере федеративного устройства приобрело Постановление от 9 января 1998 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Лес-

ного кодекса Российской Федерации». Конституционный Суд по данному делу постановил, что полномочия Российской Федерации и ее субъектов по осуществлению прав владения, пользования и распоряжения лесным фондом в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов согласно положениям кодекса распределены на основе совместного ведения. При этом решения по данным вопросам принимаются органами государственной власти субъектов Федерации или, по крайней мере, невозможны без согласования с ними. Как следует из ст. 47 Лесного кодекса, субъекты Российской Федерации в пределах своих полномочий в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, в том числе по вопросам прав владения, пользования и распоряжения лесным фондом, принимают собственные законы и иные нормативные правовые акты.

Таким образом, закрепленные статьями 46 и 47 Лесного кодекса и конкретизированные в других его статьях полномочия Российской Федерации и ее субъектов по вопросам владения, пользования и распоряжения лесным фондом в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов распределены и осуществляются как находящиеся в совместном ведении, с тем чтобы при принятии соответствующих решений была возможность обеспечить учет и согласование интересов Российской Федерации и ее субъектов. Однако, по мнению Суда, из Конституции не следует, что право собственности на лесной фонд принадлежит субъектам Федерации, поскольку Конституция не предопределяет обязательной передачи лесного фонда в их собственность.

Наиболее важные концептуальные аспекты правовой позиции Конституционного Суда по данному делу лежат в сфере признания федеральных законов инструментами разграничения предметов ведения и полномочий. Конституционный Суд постановил, что федеральный закон как нормативный правовой акт общего действия, регулирующий те или иные вопросы (предметы) совместного ведения, определяет права и обязанности участников правоотношений, в том числе полномочия органов государственной власти, и тем самым осуществляет разграничение этих полномочий. Из статей 11 (ч. 3), 72 (п. «в», «г», «д» и «к» ч. 1), 76 (ч.ч. 2 и 5) и 94 Конституции Российской Федерации Конституционный Суд вывел формулу о том, что Федеральное Собрание вправе осуществлять законодательное регулирование вопросов, относящихся к данным предметам совместного ведения, определять соответствующие конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов. Следовательно, федеральный законодатель, определив в оспариваемых положениях Лесного кодекса особый правовой режим собственности на лесной фонд и связанные с этим принципиальные особенности регулирования вопросов владения, пользования и распоряжения лесным фондом, а также разграничения такой собственности, не нарушил Конституцию Российской Федерации.

Важной представляется позиция Конституционного Суда по подзаконным нормативным актам в сфере разграничения компетенции. Тот факт, что о них ничего не сказано не только в ч. 2, но и в ч. 1 ст. 76 Конституции Российской Федерации, согласно которой по предметам ведения Российской

Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации, Конституционный Суд истолковал как наделение Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации принимать собственные правовые акты, в том числе нормативного характера, по вопросам разграничения компетенции уже в рамках ст. 11 Конституции.

Не было обойдено вниманием Конституционного Суда и недостаточное участие субъектов Российской Федерации в законотворческом процессе на федеральном уровне. По мнению Суда, поскольку закрепленный Конституцией порядок принятия федеральных законов (ст.ст. 104—108) не предусматривает обязательного направления законопроекта по предметам совместного ведения субъектам Федерации и специального рассмотрения их предложений в федеральном парламенте, то Государственная Дума вправе, конкретизируя данные конституционные нормы, предусмотреть в своем Регламенте положение, согласно которому законопроекты по предметам совместного ведения направляются субъектам Федерации для дачи предложений и замечаний. Указанная правовая позиция Конституционного Суда со временем была преобразована в норму Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», а также вошла в Регламент Государственной Думы.

В Постановление от 7 июня 2000 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Конституционный Суд постановил, что субъект Федерации не вправе объявить своим достоянием (собственностью) природные ресурсы на своей территории и осуществлять такое регулирование отношений собственности на природные ресурсы, которое ограничивает их использование в интересах всех народов России, поскольку этим нарушается суверенитет Российской Федерации. При наличии же федерального регулирования в относящейся к совместному ведению сфере экологической безопасности и охраны окружающей среды субъект Федерации не должен принимать противоречащие этому регулированию правовые акты и исключать его действие на своей территории. При этом в любом случае с Российской Федерации не снимается обязанность обеспечивать необходимую экологическую безопасность и охрану окружающей среды, в том числе сохранение земли и природных ресурсов как основы жизни и деятельности народов, проживающих на территории соответствующего субъекта Федерации (ст. 9, ч. 1; ст. 72, п. «д» ч. 1 Конституции РФ). Указанная правовая позиция Конституционного Суда легла в основу обновленного природоресурсного законодательства (в первую очередь, в новые Лесной и Водный кодексы)

Важное значение для действующей схемы разграничения компетенции имеет Постановление Конституционного Суда РФ 15 мая 2006 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 153 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законода-

тельные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской Думы». Данное Постановление практически полностью скорректировало законодательную модель т.н. добровольных полномочий. Правовая позиция Конституционного Суда по данному делу состояла в следующем.

1) По мнению Конституционного Суда, при издании органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления нормативных актов должны соблюдаться следующие условия: вновь устанавливаемые размеры и условия оплаты труда (включая надбавки и доплаты), выплаты пособий и иных видов социальных выплат, гарантии и компенсации в денежной форме не могут быть ниже размеров и условий оплаты труда (включая надбавки и доплаты) и иных видов социальных выплат, гарантий и компенсаций в денежной форме, предоставлявшихся соответствующим категориям граждан по состоянию на 31 декабря 2004 г. (время вступления в силу Федерального закона № 122-ФЗ), а при изменении порядка реализации льгот и выплат, предоставлявшихся отдельным категориям граждан до указанной даты в натуральной форме, совокупный объем финансирования соответствующих льгот и выплат не может быть уменьшен, а условия предоставления ухудшены. То есть, Конституционный Суд решил, что в процессе перераспределения компетенции социальные гарантии гражданам не могут быть уменьшены.

2) Конституционный Суд постановил, что положения ст. 153 Федерального закона № 122-ФЗ предполагают обязанность органов местного самоуправления сохранять сложившиеся по состоянию на 31 декабря 2004 г. пропорции в распределении расходов на содержание детей в муниципальных дошкольных учреждениях между родителями и муниципальными образованиями, а также объем бюджетного финансирования, обеспечивавшего реализацию этих норм. Суть правовой позиции Конституционного Суда можно истолковать таким образом: каково бы ни было перераспределение компетенции, закрепленное в федеральных законах, муниципалитеты обязаны не допускать сокращения объема социальных услуг, предоставлявшихся ими по состоянию на 31 декабря 2004 г., за счет средств собственных бюджетов.

3) Конституционный Суд констатировал обязанность Федерации и ее субъектов оказывать финансовую помощь муниципальным образованиям в целях надлежащего исполнения ими установленных федеральным законодательством расходных обязательств по содержанию детей в муниципальных дошкольных учреждениях. Расходы на содержание детей в детских садах в той их части, в какой они осуществляются публичной властью, должны, по мнению Суда, производиться из местных бюджетов, а при недостаточности собственных источников финансирования — за счет бюджетов субъектов Фе-

дерации и федерального бюджета в порядке компенсации дополнительных расходов. Конкретные формы компенсации дополнительных расходов и установление соответствующего механизма должны определяться, исходя из решения Суда, в законодательном порядке.

Правовая позиция Конституционного Суда означает, что муниципальные образования и субъекты Федерации обязаны за счет средств своих бюджетов сохранять уровень социальной защиты, существовавший до принятия Федерального закона № 122-ФЗ. По мнению Суда, не исключается право федерального законодателя предусмотреть в дальнейшем иные формы и способы реализации конституционных гарантий общедоступности и бесплатности дошкольного образования.

Указанная позиция Конституционного Суда нашла свое продолжение в Определении от 11 июля 2006 г. № 353-О¹, предусматривающим следующие позиции.

1) Отнесение защиты прав и свобод человека, социальной защиты к совместному ведению означает, что ответственность за состояние дел в указанных сферах возлагается как на Федерацию, так и на ее субъекты. При этом федеральный законодатель, осуществляя регулирование вопросов, относящихся к тому или иному предмету совместного ведения, вправе определять конкретные полномочия и компетенцию органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в соответствующей сфере, равно как и устанавливать принципы разграничения предметов ведения и полномочий. Это предполагает также возможность передачи осуществления части полномочий по предметам совместного ведения, которые реализовывались органами государственной власти Российской Федерации, субъектам Российской Федерации с соответствующим разграничением расходных обязательств, возникающих при осуществлении указанных полномочий.

2) В силу правовой позиции, выраженной Конституционным Судом в Постановлении от 15 мая 2006 г. № 5-П по делу о проверке конституционности положений ст. 153 Федерального закона от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, ответственность за соблюдение признанных государством обязательств перед жертвами политических репрессий, вытекающих непосредственно из Конституции Российской Федерации, возлагается на Российскую Федерацию и ее субъекты, которые по смыслу положений преамбулы и ч. 2 ст. 153 Федерального закона № 122-ФЗ должны совместно обеспечивать сохранение объема бюджетного финансирования мер социальной поддержки этих лиц на уровне, сопоставимом со сложившимся по состоянию на 31 декабря 2004 г. Достижению этой цели способствует введенный федеральным законодателем механизм финансового обеспечения осуществления полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предоставлению мер социальной поддержки реабилитированным лицам и лицам, признанным пострадавшими от политических репрессий, предусматривающий, что Федерация обеспечивает софинансирование таких мер путем предоставления бюджетам субъектов Федерации субсидий исходя из фактической численно-

¹ Определение официально не опубликовано.

сти указанных лиц, в пределах объемов средств, выделяемых на эти цели в федеральном бюджете на очередной финансовый год (ч. 3 ст. 16 Закона Российской Федерации «О реабилитации жертв политических репрессий».

3) В случае невозможности установления на необходимом уровне мер социальной поддержки за счет средств субъекта Российской Федерации не исключаются и иные формы взаимодействия бюджетов всех уровней, с тем чтобы было обеспечено соблюдение требования о недопустимости снижения при переходе к новому правовому регулированию достигнутого уровня гарантий прав жертв политических репрессий, их социальной защищенности.

4) Положения преамбулы и ч. 2 ст. 153 Федерального закона № 122-ФЗ — в силу правовых позиций, выраженных Конституционным Судом Российской Федерации в Постановлении от 15 мая 2006 г. № 5-П и иных решениях, — не могут рассматриваться как противоречащие предписаниям Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу предполагают обязанность Российской Федерации участвовать в финансовом обеспечении реализации полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по определению мер социальной поддержки реабилитированных лиц и лиц, признанных пострадавшими от политических репрессий, на уровне не ниже сложившегося в соответствии с федеральным законодательством, действовавшим до 1 января 2005 г.

1.3. Правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации по вопросам избирательного права (федеративный аспект)

Нередко в процессе защиты избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Конституционный Суд затрагивал одновременно и принципы федеративного устройства. Так, в своем Постановлении от 13 марта 1992 г. № П-РЗ-1 «По делу о проверке конституционности декларации о государственном суверенитете Республики Татарстан и ряда иных актов» Конституционный Суд констатировал, что несоответствие законов субъекта Федерации и самой Федерации о референдуме не дает оснований для того, чтобы сделать вывод о нарушении субъектами федеральной Конституции. Субъекты Федерации самостоятельны в регулировании ими оснований и порядка проведения собственных референдумов в пределах предметов своего ведения. Законодательный орган субъекта Федерации не обязан принимать законы, полностью совпадающие с федеральными законами.

Аналогичным образом Конституционный Суд решил дело о проверке конституционности п. 2 Указа Президента РФ от 3 октября 1994 г. № 1969 «По делу о проверке конституционности пункта 2 Указа Президента Российской Федерации от 3 октября 1994 г. № 1969 «О мерах по укреплению единой системы исполнительной власти в Российской Федерации» и пункта 2.3. Положения о главе администрации края, области, города федерального значения, автономной области, автономного округа Российской Федерации, утвержденного названным Указом». Его позиция заключалась в том, что отсутствие федерального закона об общих принципах организации системы органов государственной власти не препятствует субъектам Российской Федерации принимать законы, регулирующие порядок выборов глав исполни-

тельной власти, что вытекает из природы совместной компетенции. Лишение отдельных субъектов Российской Федерации (краев, областей и др.) этого права поставило их в неравное положение с другими субъектами Федерации. Такое ограничение конституционного статуса отдельных субъектов Федерации, по мнению Суда, противоречило Конституции Российской Федерации.

В своем Постановлении от 30 мая 1996 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 58 и пункта 2 статьи 59 Федерального закона от 28 августа 1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 22 апреля 1996 г.)» Конституционный Суд констатировал, что определение в федеральном законе предельных сроков проведения выборов не нарушает права органов государственной власти субъектов Российской Федерации назначать конкретную дату выборов, а лишь ставит реализацию этого права в определенные временные рамки.

В соответствии с Постановлением Конституционного Суда от 30 апреля 1997 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента российской Федерации от 2 марта 1996 г. № 315 «О порядке переноса срока выборов в законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации», Закона Пермской области от 21 февраля 1996 г. «О проведении выборов депутатов Законодательного Собрания Пермской области» и части 2 статьи 5 закона Вологодской области от 17 октября 1995 г. «О порядке ротации состава депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» (в редакции от 9 ноября 1995 г.)» отсутствие соответствующего федерального закона не препятствует субъектам Российской Федерации принимать собственные законы, регулирующие порядок формирования, сроки полномочий и назначение выборов в свои законодательные органы. Вместе с тем создание соответствующей Конституции Российской Федерации и федеральным законам нормативной базы является обязательным условием проведения таких выборов. Только при ее наличии субъект Федерации вправе самостоятельно назначить дату выборов в соответствии со своим законодательством. В то же время законодательство субъектов Федерации в этой сфере должно соответствовать основам конституционного строя и общим принципам организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленным федеральным законом (ч. 1 ст. 77 Конституции Российской Федерации).

В целях обеспечения реализации права граждан на участие в свободных периодических выборах федеральный законодатель, по мнению Конституционного Суда, вправе установить в качестве общего принципа организации представительных органов власти субъектов Российской Федерации максимальные сроки полномочий выборных органов субъектов Федерации, что должно предотвращать отступления от реальной периодичности выборов, обеспечивающей смену легислатур в соответствии с волей избирателей в сроки, предусмотренные законом на федеральном и региональном уровнях. Однако определение конкретного срока полномочий во всяком случае остается прерогативой законодателя самого субъекта Федерации. При этом нарушении периодичности выборов является как отказ законодателя субъекта Феде-

рации от соблюдения максимального срока полномочий, установленного федеральными актами, так и несоблюдение законодателем субъекта Федерации при назначении выборов конкретного срока, который определен им же как органом, уполномоченным осуществлять такое регулирование.

В Постановлении от 24 декабря 1996 г. № 21-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Тамбовской области» Конституционный Суд констатировал, что федеральное законодательство не ставит возможность занятия гражданином Российской Федерации должности главы администрации субъекта Российской Федерации и исполнения им соответствующих полномочий в зависимость от места его жительства. Тем более их не вправе ввести законодатель субъекта Российской Федерации. Если ненадлежащее исполнение главой администрации своих обязанностей зависит от выбранного им места жительства, то именно ненадлежащее исполнение обязанностей, а не место жительства как таковое должно служить законным основанием для наступления ответственности, в частности для решения вопроса о прекращении полномочий.

Учитывая правовую позицию Конституционного Суда по данному вопросу, федеральный законодатель в 1999 г. принял Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», урегулировавший систему органов государственной власти на уровне субъектов Российской Федерации, а также значительное число федеральных законов, регулирующих вопросы избирательной системы.

1.4. Общие вопросы организации власти в субъектах Российской Федерации в решениях Конституционного Суда Российской Федерации

Конституция Российской Федерации закрепила принцип единства системы государственной власти без его достаточной конкретизации, что привело отсутствию единообразия в его толковании. Конституционный Суд в своем Постановлении от 2 апреля 1993 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 29 декабря 1991 г. «О дополнительных полномочиях органов управления г. Москвы на период проведения радикальной экономической реформы», совместного Постановления Президента российской Федерации и Председателя Верховного Совета Российской Федерации от 3 января 1992 г. «Об административно-территориальном делении города Москвы», Указа Президента Российской Федерации от 12 января 1992 г. «Об обеспечении ускоренной приватизации муниципальной собственности в г. Москве», статьи 10 Закона Российской Федерации от 5 марта 1992 г. «О краевом, областном совете народных депутатов и краевой, областной администрации» указал, что Конституция не раскрывает понятия «общие принципы», но и не наделяет законодателя прерогативой устанавливать какие-либо рамки и путем создания прецедентов формировать его смысловое значение.

Наиболее значимой стала правовая позиция Конституционного Суда по вопросу об избрании высших должностных лиц и глав исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации. Впервые она была выражена в

Постановлении от 18 января 1996 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края». В нем, в частности, указывается, что Конституция Российской Федерации не содержит прямых указаний относительно порядка избрания глав исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Однако в ч. 2 ст. 3 Конституция предусматривает, что народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти. Из смысла этой статьи в ее взаимосвязи со ст. 32 Конституции, закрепляющей право граждан избирать органы государственной власти, вытекает, что высшее должностное лицо, формирующее орган исполнительной власти, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно. Поскольку федеративное устройство России основано на единстве системы государственной власти (ч. 3 ст. 5 Конституции), органы государственной власти в субъектах Федерации формируются в соответствии с теми же принципами, что и федеральные. Недопустимо превращение законодательного собрания субъекта Федерации в избирательную коллегию, решение которой подменяет прямое волеизъявление избирателей. Такой порядок избрания, по мнению Конституционного Суда, не соответствует Конституции и действующему законодательству. Избранный в таком порядке глава администрации не может считаться легитимным независимым руководителем исполнительной власти субъекта Федерации.

Вторично тема порядка формирования губернаторского корпуса была поднята в Постановлении Конституционного Суда от 21 декабря 2005 г. № 13-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в связи с жалобами ряда граждан». По вопросу о конституционности нового порядка формирования губернаторского корпуса Конституционный Суд постановил следующее.

1) Порядок формирования губернаторского корпуса непосредственно Конституцией не регулируется. Из этого следует, что с учетом вытекающего из Конституции требования о балансе конституционно защищаемых ценностей и общенациональных интересов Российская Федерация на каждом конкретном этапе развития своей государственности самостоятельно корректирует установленный ею государственно-правовой механизм, в том числе в части, касающейся обеспечения единства системы государственной власти и разграничения предметов ведения и полномочий. Такое правомочие как неотъемлемый элемент конституционно-правового статуса Федерации обусловлено ее государственным суверенитетом. При этом порядок формирования органов государственной власти субъектов Федерации Конституция непосредственно не регламентирует — провозглашая свободные выборы наряду с референдумом высшим выражением власти многонационального народа России и закрепляя избирательные права граждан и право на участие в референдуме, она в то же время не рассматривает выборы в качестве единственно допустимого механизма формирования всех органов публичной власти на каждом из уровней ее организации.

2) Конституция Российской Федерации допускает невыборные механизмы формирования публичной власти. По мнению Конституционного Суда, в целях уравнивания таких основ российской государственности, как демократия, суверенитет, государственная целостность и федерализм, Конституция допускает возможность различных вариантов наделения полномочиями органов и должностных лиц публичной власти, непосредственно не поименованных в Конституции в качестве избираемых, в том числе возможность изменения ранее установленного порядка наделения полномочиями соответствующих органов и должностных лиц, если при этом соблюдаются конституционные и иные общепризнанные права и свободы человека и гражданина, включая право на свободные выборы.

3) Международно-правовые документы не содержат четкого перечня органов государственной власти, которые формируются выборным путем. Всеобщая декларация прав человека, провозглашая право каждого принимать участие в управлении своей страной непосредственно или через свободно избранных представителей и предусматривая, что воля народа, находящая свое выражение в периодических и нефальсифицированных выборах, которые должны проводиться при всеобщем и равном избирательном праве путем тайного голосования или же посредством других равнозначных форм, обеспечивающих свободу голосования, должна быть основой власти правительства (ст. 21), не конкретизирует, какие именно органы публичной власти и какого уровня подлежат формированию исключительно путем проведения таких выборов, а равно, по мнению Конституционного Суда, не обязывает государства-участники к организации только прямых выборов в органы публичной власти. Аналогичным образом решается данный вопрос и в Международном пакте о гражданских и политических правах (ст. 25). Таким образом, федеральный законодатель вправе избирать наиболее эффективные и способствующие реализации конституционных целей механизмы организации государственной власти, в том числе при решении вопроса о порядке наделения полномочиями органов государственной власти и должностных лиц, в отношении которых соответствующий порядок прямо не предусмотрен в Конституции, соблюдая при этом конституционные принципы и нормы и обеспечивая баланс полномочий и интересов Российской Федерации с одной стороны, и субъектов Федерации — с другой.

4) Неограниченность полномочий федерального законодателя в сфере совместного ведения. Субъекты Российской Федерации самостоятельно устанавливают систему органов государственной власти, действуя в соответствии с основами конституционного строя и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, закрепленными федеральным законом (ч. 1 ст. 77 Конституции РФ). В процессе осуществления субъектами Федерации данного полномочия не может наноситься ущерб единству системы государственной власти в Российской Федерации. Оно должно реализовываться в тех правовых границах, которые определены Конституцией Российской Федерации и принятыми на ее основе федеральными законами. По мнению Конституционного Суда, федеральный законодатель, реализуя свое право устанавливать общие принципы организа-

ции представительных и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации, вполне может предусмотреть нормативно-правовую основу порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

5) Единство системы исполнительной власти. Входя в единую систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации и являясь главой его исполнительной власти, высшее должностное лицо субъекта Федерации одновременно является звеном в единой системе исполнительной власти в Российской Федерации и в таком качестве ответственно за обеспечение высшим органом исполнительной власти субъекта Федерации исполнения на территории этого субъекта в т.ч. Конституции Российской Федерации, федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации. В силу своего статуса это должностное лицо в соответствии с принципом единства системы государственной власти находится в отношениях субординации непосредственно с Президентом Российской Федерации, который как глава государства, избираемый посредством всеобщих прямых выборов, обеспечивает согласованное функционирование всех органов государственной власти, что также, по мнению Конституционного Суда, свидетельствует о конституционности порядка наделения полномочиями глав субъектов Федерации законодательными органами субъектов Федерации с участием Президента Российской Федерации.

6) Возможность участия законодательного органа субъекта Российской Федерации в назначении высшего должностного лица субъекта. Конституционный Суд пришел к выводу, что само по себе право законодательного органа субъекта Федерации на участие в формировании высшего исполнительного органа субъекта не противоречит основам конституционного строя. Однако такое участие, по мнению Суда, не должно приводить к парализации деятельности входящих в единую систему исполнительной власти органов. Поэтому, признавая неконституционными соответствующие положения Устава Алтайского края, Конституционный Суд исходил из недопустимости избрания главы администрации Алтайского края его законодательным органом государственной власти — Алтайским краевым Законодательным Собранием. В связи с этим правовая позиция, сформулированная в решении Конституционного Суда по данному вопросу, не может быть в полной мере использована при оценке нового порядка наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации, предполагающего участие в нем Президента Российской Федерации.

7) Толкование прежних правовых позиций Конституционного Суда. Правовые позиции, сформулированные Конституционным Судом в результате толкования тех или иных положений Конституции применительно к проверявшемуся нормативному акту в системе прежнего правового регулирования и имевшей место в то время конституционной практики, могут уточняться либо изменяться, с тем чтобы выявить смысл тех или иных конституционных норм, их букву и дух с учетом конкретных социально-правовых условий их реализации, включая изменения в системе правового регулирования. Так, содержащийся в Постановлении от 18 января 1996 г. № 2-П вывод о

том, что по смыслу ч. 2 ст. 3 и ст. 32 Конституции Российской Федерации высшее должностное лицо субъекта Федерации, формирующее орган исполнительной власти субъекта Федерации, получает свой мандат непосредственно от народа и перед ним ответственно, был сделан с учетом действовавшего в то время правового регулирования. Следовательно, тезис о прямых выборах главы высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации как о порядке, соответствующем Конституции Российской Федерации, не может быть истолкован как невозможность установления какого-либо иного порядка, удовлетворяющего содержанию права на свободные выборы и требованиям о необходимости баланса указанных конституционных ценностей.

8) Формирование системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с принципами, принятыми на федеральном уровне. Выявленная конституционно-правовая природа института высшего должностного лица субъекта Федерации — с учетом того, что, как вытекает из Конституции, органы государственной власти в субъектах Российской Федерации формируются в основном в соответствии с теми же принципами, что и федеральные, — обуславливает, по мнению Конституционного Суда, возможность наделения гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации не только посредством прямых выборов населением субъекта Российской Федерации.

9) Полномочие Президента Российской Федерации вносить в законодательный орган государственной власти субъекта Федерации кандидатуру на должность высшего должностного лица субъекта Федерации Конституцией Российской Федерации непосредственно не предусмотрено. Однако данное обстоятельство само по себе не препятствует тому, чтобы федеральный законодатель, устанавливая общие принципы организации исполнительных органов государственной власти, возложил на Президента как на главу государства, являющегося по смыслу ч. 1 ст. 81 Конституции непосредственным представителем всего народа, определенные функции по участию в наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации. Это право Президента, по мнению Конституционного Суда, не может рассматриваться как нарушающее принципы разделения властей и федерализма, поскольку окончательное решение о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации принимается именно законодательным органом государственной власти субъекта Федерации. Кроме того, с целью учета интересов субъектов Федерации федеральный закон предполагает необходимость согласования позиций Президента и законодательного органа субъекта Федерации относительно кандидатуры высшего должностного лица, в том числе путем проведения соответствующих консультаций, в которых могут участвовать как законодательный орган субъекта, так и политические партии, их региональные отделения, общественные организации.

10) О праве граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти. Право принимать участие в прямых выборах высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и быть избранным на эту долж-

ность не закреплено в качестве конституционного права гражданина Российской Федерации. Нет такого права и в числе тех общепризнанных прав и свобод человека и гражданина. Не будучи непосредственно закреплено в Конституции, это право по своему нормативному содержанию не является необходимым элементом ни конституционного права граждан избирать и быть избранными в органы государственной власти, ни иных конституционных прав (таких как право граждан на участие в управлении делами государства и право на доступ к государственной службе), закрепленных ст. 32 Конституции. По мнению Конституционного Суда, внося изменения в установленный Федеральным законом № 184-ФЗ порядок наделения полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации, федеральный законодатель исключил из числа правомочий гражданина право избирать и быть избранным на эту должность посредством прямых выборов. Тем не менее, поскольку из Конституции не следует, что прямые выборы являются единственным правомерным способом наделения гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации, новый порядок не может рассматриваться как ограничение конституционного права граждан, а значит, и как нарушение статей 32 и 55 Конституции.

Таким образом, Конституционный Суд постановил, что положения о наделении гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Федерации, предусмотренные новой редакцией Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», не могут рассматриваться как нарушающие необходимые для обеспечения прав и свобод человека и гражданина конституционные принципы разделения властей, федерализма и организации исполнительных органов государственной власти в Российской Федерации, а также баланс полномочий и законных интересов Российской Федерации и ее субъектов. Не нарушают они, по мнению Конституционного Суда, и закрепленные в Конституции Российской Федерации права граждан участвовать в управлении делами государства, избирать и быть избранными в органы государственной власти, а следовательно, не противоречат Конституции Российской Федерации.

При этом вопрос наделения полномочиями глав субъектов Федерации не был исчерпан правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации. В настоящее время действует порядок, согласно которому высшие должностные лица субъектов Федерации вновь избираются населением субъектов Федерации, что также не противоречит правовой позиции Конституционного Суда. В третий раз Конституционный Суд Российской Федерации вынужден был вернуться к вопросу о наделении полномочиями высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в декабре 2012 г., когда уже вступила в силу новая редакция Федерального закона № 184-ФЗ, предусматривающая избрание высших должностных лиц субъектов Федерации населением субъектов Федерации. Федеральный закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов госу-

дарственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусмотрел институт выборов высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Данный закон стал правовым основанием для коррекции целой области законодательства субъектов Федерации. В ряде субъектов уже состоялись выборы губернаторов.

Конституционный Суд в своем Постановлении от 24 декабря 2012 г. № 32-П признал не противоречащими Конституции Российской Федерации положения Федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» о введении прямых «губернаторских» выборов и установлении требований к кандидатам на должность высшего должностного лица субъекта Федерации. По мнению заявителей, данные поправки ввели новые избирательные цензы, ограничивающие право граждан избирать и быть избранными, что противоречит требованиям всеобщности избирательного права и равноправия граждан.

Практика проведения единого дня голосования 14 октября 2012 г. действительно показала наличие отдельных практических сложностей с реализацией положений закона о т.н. муниципальном фильтре на выборах губернаторов. По мнению Конституционного Суда, введение законодателем прямых «губернаторских» выборов, заменивших прежний порядок, при котором губернаторы избирались законодательными органами субъектов Федерации по представлению Президента, отражает расширение начал народовластия, что не исключает наличия в нем дополнительных институтов, связанных с реализацией избирательных прав граждан. Федеральный законодатель вправе предусмотреть специальные предварительные условия, позволяющие исключить из избирательного процесса участников, не имеющих достаточной поддержки избирателей.

1.5. Конституционный Суд Российской Федерации и проблема сложносоставных субъектов Российской Федерации

Впервые Конституционный Суд столкнулся с проблемой статуса сложносоставных субъектов Российской Федерации (края, области и входящие в их состав автономные округа) в 1993 г., еще до принятия действующей Конституции Российской Федерации. В своем Постановлении от 11 мая 1993 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности Закона Российской Федерации от 17 июня 1992 года «О непосредственном вхождении Чукотского автономного округа в состав Российской Федерации» Конституционный Суд констатировал, что согласно статьям 71 и 84 Конституции РСФСР 1978 г. автономный округ находился в составе края или области.

Содержавшиеся в Конституции положения были развиты в Законе РСФСР от 20 ноября 1980 г. «Об автономных округах РСФСР», положения которого устанавливали, что план экономического и социального развития автономного округа является составной частью плана экономического и со-

циального развития края (области), а бюджет автономного округа является составной частью бюджета края (области). Закон закреплял право краевого (областного) Совета народных депутатов отменять решение окружного Совета в случае несоответствия последнего законодательству, а также устанавливал подотчетность исполнительного комитета окружного Совета народных депутатов исполнительному комитету краевого (областного) Совета. Тем самым правовое положение автономного округа характеризовалось административно-территориальной подчиненностью по отношению к краю или области.

Однако согласно действовавшей на момент рассмотрения дела (первая половина 1993 г.) редакции ст. 83 Конституции Российской Федерации автономный округ находился в составе Российской Федерации и мог входить в состав края или области, тогда как прежде действовавшая норма закрепляла безусловность вхождения автономного округа в состав края или области. Данную норму Конституционный Суд счел диспозитивной, основываясь в том числе на положениях Федеративного договора, закрепившего конституционно-правовой статус автономного округа в качестве субъекта Российской Федерации независимо от его нахождения в составе края или области. Следовательно, взаимоотношения автономного округа и края (области) как субъектов Федерации, по мнению Конституционного Суда, строились на основе Конституции и законов Российской Федерации, а также собственных нормативных актов и договоров. Более того, ч. 2 ст. 71 Конституции Российской Федерации, содержащая перечень субъектов Федерации, на тот момент не указывала на территориальную принадлежность автономных округов к краям и областям.

Таким образом, Конституционный Суд посчитал, что нахождение автономного округа в составе края или области, равно как и выход его из состава края или области, не влияет на его конституционно-правой статус. Территориальные изменения, являющиеся следствием выхода автономного округа из состава края (области) и не влекущие изменения его границ, не могут быть предметом территориального спора между краем (областью) и автономным округом. На этом основании Конституционный Суд подтвердил конституционность оспариваемого закона Чукотского автономного округа о выходе из состава Магаданской области и непосредственном вхождении округа в состав Российской Федерации. Таким образом, один из десяти автономных округов стал существовать независимо от «материнской» области.

Однако на этом деятельность Конституционного Суда по уточнению статуса автономных округов не завершилась. Спустя 4 года последовало Постановление от 14 июля 1997 г. № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области». Данное Постановление основывалось уже на нормах действующей Конституции РФ, поэтому смысл его оказался противоположным смыслу предыдущего решения. В указанном Постановлении Конституционный Суд констатировал, что положения ч. 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации распространяются на отношения с участием всех автономных округов, за исключением Чукотского автономного округа, который с соблюдением конституционных процедур вышел из

состава Магаданской области. Автономные округа, не оформившие изменение своего статуса, рассматривались Конституционным Судом как входящие в состав соответствующего края или области.

Таким образом, Конституционный Суд истолковал ч. 4 ст. 66 Конституции Российской Федерации исходя из признания юридического и фактического вхождения автономного округа в соответствующий край или область как особенности их статуса. Вместе с тем Конституционный Суд констатировал недопустимость произвольного изменения статуса субъектов Федерации (в том числе одностороннего перераспределения государственной власти), кто бы ни был его инициатором — край, область или автономный округ. В силу этого край (область) вправе формировать свои представительные и исполнительные органы государственной власти путем избрания их всем населением края (области), включая население автономных округов, что создает правовые предпосылки для перераспределения полномочий по согласованию между органами власти края (области) и автономного округа.

Факт «вхождения» автономного округа в состав края (области) предполагает распространение на его территорию юрисдикции органов государственной власти края, области. Однако эти полномочия отличаются от тех, которые край (область) осуществляет в отношении других своих частей, так как автономный округ, входящий в состав края (области), не является административно-территориальной единицей края (области) и остается равноправным субъектом Федерации. Вне пределов ведения Российской Федерации и ее полномочий по предметам совместного ведения край, область, автономный округ как самостоятельные и равноправные субъекты Федерации обладают всей полнотой государственной власти и вправе передать осуществление части своих полномочий друг другу на добровольной основе, путем заключения договора между соответствующими органами государственной власти либо путем принятия закона края, области или округа. В сфере совместного ведения распространение юрисдикции органов государственной власти края (области) на территорию автономного округа допускается в рамках, определенных федеральным законом либо договором между соответствующими органами государственной власти автономного округа и края (области). В целях обеспечения конституционного порядка Конституционный Суд обязал стороны принять все необходимые меры для достижения согласия.

«Вхождение» в состав края (области), по мнению Конституционного Суда, не умаляет статуса автономного округа как равноправного субъекта Федерации, поскольку он вправе по своему усмотрению распоряжаться тем объемом полномочий, которые предоставлены ему Конституцией. Однако отсутствие договора между округом и краем (областью) не может служить препятствием для распространения юрисдикции органов государственной власти края (области) на территорию автономного округа. По мнению Конституционного Суда, федеральному законодателю в целях обеспечения конституционного порядка следует принять федеральный закон, который будет гарантировать права и интересы как Российской Федерации, так и ее субъектов, в том числе автономного округа и края (области), в состав которого он входит.

Таким образом, в рассматриваемом Постановлении Конституционный Суд констатировал обязательность вхождения автономного округа в состав края (области). Аналогичная позиция содержится в Определении от 17 июля 1996 г. № 73-О «Об отложении рассмотрения дела о проверке конституционности ряда положений Устава Тюменской области». Закрепленное Конституцией Российской Федерации вхождение автономного округа в состав края (области), по мнению Суда, предполагает особую государственно-правовую связь между ними. Взаимоотношения автономного округа и края (области), в состав которого он входит, отличаются от их отношений с другими субъектами Федерации. Вхождение автономного округа в состав края (области) обязывает оба субъекта Федерации строить свои взаимоотношения с учетом исторически сложившихся на момент принятия Конституции и не противоречащих ей государственно-правовых реалий. Оно предполагает определенное распространение юрисдикции органов государственной власти края (области) на территорию автономного округа на основе взаимного согласия и договоренностей.

Край (область) и входящий в него автономный округ обязаны в интересах населения поддерживать сложившиеся на данной территории экономические, политические, социальные, этнические и иные отношения посредством различных форм взаимодействия, включая перераспределение предметов ведения и полномочий, их делегирование, совместное осуществление; не допускать односторонних, не согласованных друг с другом действий в сфере общих интересов края (области) и автономного округа. Поскольку в Конституции непосредственно не закреплены особенности разграничения полномочий внутри таких субъектов Федерации, Конституционный Суд в отсутствие предусмотренных ч. 4 ст. 66 Конституции федерального закона и (или) договора решил «воздержаться от определения конкретных условий взаимоотношений Тюменской области и входящих в ее состав автономных округов» и порекомендовал Федеральному Собранию ускорить разработку и принятие соответствующего федерального закона.

В соответствии с данной правовой позицией Конституционного Суда в Федеральный закон № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Российской Федерации» Федеральным законом № 95-ФЗ были внесены соответствующие поправки, урегулировавшие взаимоотношения краев, областей с входящими в их состав автономными округами. Конституционность данных поправок была оспорена в Конституционном Суде, однако в своем Определении от 12 мая 2005 г. № 234-О «По запросу собрания депутатов Ненецкого автономного округа о проверке конституционности пунктов 2 и 3 статьи 26.6, пункта 2 статьи 26.16, абзаца второго пункта 1 статьи 26.17 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», абзаца третьей статьи 3 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»,

абзаца второго пункта 4 статьи 56, пункта 9 статьи 131, абзаца третьего статьи 135 Бюджетного Кодекса Российской Федерации» Конституционный Суд в значительной части отказался рассматривать запрос на формальном основании (несоблюдение формы заявления). Однако в части, рассмотренной Судом, также содержится несколько значимых правовых позиций.

Конституционный Суд подтвердил выраженную им в прежних решениях позицию о том, что в сфере совместного ведения полномочия органов государственной власти края (области) на территории автономного округа осуществляются в рамках, определенных федеральным законом и договором между соответствующими органами государственной власти, которые обязаны принять все меры для достижения согласия. Отсутствие договора не может служить препятствием для распространения юрисдикции органов государственной власти края (области) на территорию автономного округа.

В связи с тем, что население автономного округа, как это следует из Постановления Конституционного Суда от 14 июля 1997 г. № 12-П, вправе участвовать в формировании законодательного органа края (области), выражая тем самым свою политическую волю на основе принципов народовластия и представительной демократии, осуществление полномочий органами государственной власти края (области) на всей его территории, включая территорию входящего в него автономного округа, не может рассматриваться как нарушение прав автономного округа и его населения. Предоставление же таких полномочий только органам государственной власти края (области) имеет целью рационализацию государственного управления, исключение функционирования на одной и той же территории параллельных, дублирующих друг друга органов власти с одинаковыми полномочиями и не означает того, что автономный округ, входящий в состав края (области), является его административно-территориальной единицей, утрачивая статус равноправного субъекта Российской Федерации.

Таким образом, Конституционный Суд констатировал, что поскольку неопределенность в вопросе о соответствии Конституции РФ положений п.п. 2 и 3 ст. 26.6, п. 2 ст. 26.16 Федерального закона № 184-ФЗ отсутствует, запрос Собрания депутатов Ненецкого автономного округа не может быть принят Конституционным Судом к рассмотрению. Что же касается положений п. 2 ст. 26.6 (в части, касающейся источника финансирования осуществления полномочий), абзаца второго п. 1 ст. 26.17 Федерального закона № 184-ФЗ и абзаца второго п. 4 ст. 56 Бюджетного кодекса, то они, по мнению Суда, всего лишь создают надлежащие финансовые условия для осуществления соответствующих полномочий и не изменяют конституционно-правовой статус субъектов Федерации, поскольку регулируемые ими вопросы, в том числе вопросы федерального бюджета, федеральных налогов и сборов и федеральных фондов регионального развития, отнесены к ведению Российской Федерации.

Также Конституционный Суд Российской Федерации выработал целый ряд правовых позиций в иных сферах федеративных отношений:

- суверенитет, верховенство, независимость и самостоятельность государственной власти, полнота законодательной, исполнительной и судеб-

ной власти государства на его территории и независимость в международном общении (Постановление от 7 июня 2000 г. № 10-П, Определение от 27 июня 2000 г. № 92-О);

- гражданство республик в составе Российской Федерации (Определение от 6 декабря 2001 г. № 250-О);

- единство экономического пространства, правовые основы единого рынка, осуществление финансового, в т.ч. бюджетного, регулирования, запрет на установление препятствий для свободного перемещения товаров, услуг и финансовых средств (Постановление от 15 декабря 2006 г. № 10-П).

Признание не соответствующими Конституции Российской Федерации положений нормативного правового акта субъекта Федерации является основанием для отмены в установленном порядке органами государственной власти других субъектов Российской Федерации аналогичных признанным неконституционными положений своих нормативных актов. В Определении от 19 апреля 2001 г. № 65-О по ходатайству полномочного представителя Президента РФ в Приволжском федеральном округе Конституционный Суд разъяснил, что законодательные и исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, их высшие должностные лица не вправе принимать какие-либо акты и совершать действия (бездействие), направленные на сохранение указанных положений в правовой системе, в правовом регулировании и правоприменении. Такие акты и действия (бездействие), по мнению Суда, нарушают вытекающие из статей 10, 118 и 125 (ч. 6) Конституции Российской Федерации и конкретизированные в статьях 6, 79 и 81 Федерального конституционного закона требования об обязательности решений Конституционного Суда и о неукоснительном их исполнении, а также о запрете преодолевать решение Конституционного Суда повторным принятием неконституционного акта.

В связи с этим органы государственной власти субъектов Федерации, их должностные лица при проведении постоянного мониторинга своего регионального законодательства обязаны самостоятельно осуществлять меры по своевременному выявлению таких нормативных положений и осуществлению необходимого регулирования в соответствии с правовыми позициями Конституционного Суда. Неисполнение ими решений Конституционного Суда является основанием для применения мер юридической ответственности, предусмотренной действующим законодательством.

Значимая роль в исполнении решений Конституционного Суда на уровне субъектов Федерации принадлежат полномочным представителям Президента РФ в федеральных округах, а также органам прокуратуры. Согласно Положению о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе (утв. Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849) к функциям полномочных представителей относится осуществление обеспечительных мер по реализации актов федеральных органов, в том числе решений Конституционного Суда.

Согласно положениям Приказа Генерального прокурора РФ от 2 октября 2007 г. № 155 «Об организации прокурорского надзора за законностью нормативных правовых актов государственной власти субъектов Российской Фе-

дерации и местного самоуправления» на органы прокуратуры возложена обязанность принятия мер по усилению надзора за законностью нормативных правовых актов, издаваемых органами государственной власти субъектов РФ.

§ 2. Практика и проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации на уровне субъектов Российской Федерации

В отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации законодательством предусмотрен четкий механизм исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, включая меры ответственности за их неисполнение. В соответствии с ч. 4 ст. 79 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» в случае, если решением Конституционного Суда нормативный акт признан не соответствующим Конституции Российской Федерации полностью или частично либо из решения Конституционного Суда вытекает необходимость устранения пробела в правовом регулировании, государственный орган или должностное лицо, принявшие этот нормативный акт, рассматривают вопрос о принятии нового нормативного акта, который должен, в частности, содержать положения об отмене нормативного акта, признанного не соответствующим Конституции полностью, либо о внесении необходимых изменений и (или) дополнений в нормативный акт, признанный неконституционным в отдельной его части.

На основании п. 3 ст. 80 Федерального конституционного закона законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации в течение 6 месяцев после опубликования решения Конституционного Суда вносит необходимые изменения в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации, отменяет признанный неконституционным закон субъекта Российской Федерации, принимает новый закон субъекта Российской Федерации или ряд взаимосвязанных законов либо вносит изменения и (или) дополнения в закон субъекта Российской Федерации, признанный неконституционным в отдельной его части. Кроме того, в ч. 3 ст. 87 Федерального конституционного закона содержатся нормы, устанавливающие, что при признании неконституционными нормативного акта, договора субъекта Российской Федерации или отдельных их положений органы государственной власти других субъектов Федерации обязаны отменить в установленном порядке такие же положения, содержащиеся в принятых ими нормативных актах либо заключенных договорах. В связи с этим, органы государственной власти субъектов Федерации должны принимать меры по выявлению в своем законодательстве аналогичных положений, признанных неконституционными, и осуществлять правовое регулирование в соответствии с позициями Конституционного Суда.

Важную роль в обеспечении исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации играет механизм конституционно-правовой ответственности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, предусмотренный Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представи-

тельных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Он предполагает применение таких мер, как роспуск законодательного органа государственной власти субъекта Федерации Президентом Российской Федерации, а также досрочное прекращение его полномочий по решению высшего должностного лица субъекта Федерации.

Кроме того, в соответствии со ст. 81 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» неисполнение, ненадлежащее исполнение либо воспрепятствование исполнению решения Конституционного Суда Российской Федерации влечет ответственность, установленную федеральным законом. Так, неисполнение решений Конституционного Суда может повлечь уголовную ответственность, предусмотренную ст. 315 Уголовного кодекса Российской Федерации, которая устанавливает уголовную ответственность за злостное неисполнение представителем власти, государственным служащим, служащим органа местного самоуправления, а также служащим государственного или муниципального учреждения, коммерческой или иной организации вступивших в законную силу приговора суда, решения суда или иного судебного акта, а равно воспрепятствование их исполнению¹. Установление таких мер ответственности за неисполнение судебных решений является, по мнению субъектов Российской Федерации, достаточным и эффективным².

Информацию об исполнении решений Конституционного Суда Российской Федерации в Совет Федерации направили все субъекты Российской Федерации. Всего поступило 143 материала от органов государственной власти 83 субъектов Федерации, в том числе 72 материала — от законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации и 71 — от исполнительных органов.

Количество решений Конституционного Суда, предполагающих изменение регионального регулирования и подлежащих исполнению в порядке ч. 3 ст. 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» — 34.

Анализ полученных материалов показал, что органы государственной власти субъектов Федерации уделяют должное внимание своевременному, полному и качественному исполнению решений Конституционного Суда, а также учитывают их в своей законотворческой и законодательной деятельности. Так, законодательство 72 субъектов Федерации не содержит положений, которые необходимо привести в соответствие с решениями Конституционного Суда, предусматривающими изменение регионального регулирования.

¹ Статья 315 УК РФ предусматривает, что злостное неисполнение представителем власти, государственным служащим, служащим органа местного самоуправления, а также служащим государственного или муниципального учреждения, коммерческой или иной организации вступивших в законную силу приговора суда, решения суда или иного судебного акта, а равно воспрепятствование их исполнению наказываются штрафом в размере до 200 тыс. руб. или в размере заработной платы или иного дохода за период до 18 месяцев, либо лишением права занимать определенные должности или заниматься определенной деятельностью на срок до 5 лет, либо обязательными работами на срок до 480 часов, либо принудительными работами на срок до 2 лет, либо арестом на срок до 6 месяцев, либо лишением свободы на срок до 2 лет.

² Правительство Нижегородской области, Законодательное Собрание Приморского края, Саратовская областная Дума, Законодательное Собрание Пермского края, Курская областная Дума.

Остальные субъекты Федерации ведут работу по приведению регионального законодательства в соответствие с решениями Конституционного Суда. 11 субъектам Российской Федерации ещё требуется привести свое законодательство в соответствие с решениями Конституционного Суда:

- **Республика Татарстан** — не исполнены в полном объеме 3 решения Конституционного Суда: Постановление от 7 июня 2000 г. № 10-П, Определение от 27 июня 2000 г. № 92-О, Постановление от 29 марта 2002 г. № 2-П; проводится поэтапная и системная работа по подготовке дальнейших изменений в Конституцию Республики Татарстан и текущее законодательство;

- **Архангельская область** — не учтены 3 решения Конституционного Суда: Определение от 9 апреля 2002 г. № 162-О; Постановление от 29 октября 2010 г. № 19-П, Постановление от 28 февраля 2012 г. № 4-П; срок исполнения — 1 квартал 2013 г.;

- **Томская область** — не учтено 1 решение Конституционного Суда: Постановление от 16 июля 2007 г. № 12-П, срок исполнения — 1 декабря 2012 г.;

- **Ульяновская область** — не учтено 1 решение Конституционного Суда: Определение от 24 мая 2005 г. № 249-О.

Важным аспектом проблемы является неисполнение или несвоевременное исполнения решений Конституционного Суда федеральными органами государственной власти, что сдерживает необходимое регулирование на региональном уровне. Так, из-за несвоевременного изменения федерального регулирования не исполнены решения Конституционного Суда следующими субъектами Федерации:

- Республика Дагестан (2 постановления),
- Астраханская область (1 постановление),
- Курганская область (1 постановление),
- Смоленская область (1 постановление),
- Челябинская область (1 постановление),
- Ненецкий автономный округ (1 постановление)
- г. Москва (2 постановления).

Так, причиной несвоевременного исполнения Постановления Конституционного Суда от 7 июля 2011 г. № 15-П стала его реализация в федеральном законодательстве только в 2012 г.¹ В Республике Дагестан не исполнено Постановление Конституционного Суда от 15 ноября 2011 г. № 24-П: соответствующий республиканский законопроект не разработан в связи с отсутствием возможности финансирования расходов по его реализации и федерального регулирования. После принятия соответствующих федеральных законов региональное законодательство будет изменено.

Анализ материалов, поступивших от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, показал, что в своем большинстве законы субъектов Федерации не содержат положений, признанных Конституционным Судом не соответствующими Конституции Российской Федерации.

¹ 28 сентября 2012 г. Государственная Дума приняла Федеральный закон «О внесении изменений в статью 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Так, Постановление Конституционного Суда от 23 марта 2000 г. № 4-П, вынесенное в отношении Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 года «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области», было исполнено путем принятия Закона Оренбургской области от 12 сентября 2000 г. «О внесении изменений в Закон Оренбургской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области».

В целях реализации Постановления Конституционного Суда от 16 июля 2007 г. № 12-П Законом Нижегородской области от 1 ноября 2007 года № 150-З «О внесении изменений в Закон Нижегородской области «О пенсии за выслугу лет лицам, замещавшим государственные должности Нижегородской области и должности государственной службы Нижегородской области» сняты имевшие место ограничения к зачёту в стаж государственной гражданской службы периодов трудовой деятельности в органах государственной власти и управления, а также партийных органах и их аппаратах в других (кроме РСФСР) союзных республиках бывшего СССР.

Определение Конституционного Суда от 24 мая 2005 г. № 249-0 по жалобе гражданина Гагиева А.К. на нарушение его конституционных прав положениями п.п. 2 и 3 ст. 1 и п. 1 ст. 25 Закона Республики Ингушетия «О статусе депутата Народного Собрания Республики Ингушетия» также исполнено. Нормы республиканского закона приведены в соответствие с Конституцией Российской Федерации Законом Республики Ингушетия от 16 февраля 2006 г. № 13-РЗ «О внесении изменений в статью 1 Закона Республики Ингушетия «О статусе депутата Народного Собрания Республики Ингушетия».

Постановление Конституционного Суда от 15 января 1998 г. № 3-П по делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и ст. 94 Конституции Республики Коми и ст. 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 г. «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» исполнено в полном объеме. В целях приведения статей 80, 92, ч. 6 ст. 93 и ст. 94 Конституции Республики Коми в соответствие с Конституцией Российской Федерации принят Закон Республики Коми от 16 июня 1998 г. № 21-РЗ «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Коми». Законом Республики Коми от 9 апреля 1999 г. № 13-РЗ «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Коми «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» внесены соответствующие изменения в Закон Республики Коми от 31 октября 1994 г. № 8-РЗ «Об органах исполнительной власти в Республике Коми».

Законом Республики Коми от 10 апреля 2001 г. № 14-РЗ «О внесении изменений в Закон Республики Коми «О государственной службе Республики Коми» учтена позиция Конституционного Суда, выраженная в Постановлении от 29 мая 1998 г. № 16-П по делу о проверке конституционности ч. 4 ст. 28 Закона Республики Коми «О государственной службе Республики Коми».

Постановлением Конституционного Суда от 15 декабря 2003 г. № 19-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ива-

новской области «О муниципальной службе Ивановской области» подпункты 4, 7 п. 3 ст. 42 областного закона признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации. Однако еще до обращения Законодательного Собрания Ивановской области в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности вышеуказанных норм областного законодательства Законом Ивановской области от 27 декабря 2001 г. № 89-03 «О недействии и не подлежащим применению Закона Ивановской области «Об административной ответственности за правонарушения в сфере оборота лома цветных и черных металлов на территории Ивановской области» и некоторых норм Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» указанные нормы признаны недействующими и не подлежащими применению.

В отношении законодательства Тамбовской области было вынесено Постановление от 10 декабря 1997 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Тамбовской области», признавшее некоторых положений Устава (Основного Закона) Тамбовской области неконституционными, которое полностью исполнено.

Постановление Конституционного Суда от 8 октября 1997 г. № 13-П, с принятием которого возникла необходимость внесения изменений в Закон Санкт-Петербурга от 14 июля 1995 г. № 77-10 «О ставках земельного налога в Санкт-Петербурге в 1995 году», реализовано. Указанный нормативно-правовой акт утратил силу со дня вступления в силу Закона Санкт-Петербурга от 26 июня 1998 г. № 129-21.

В то же время, несмотря на то, что субъектами Федерации в целях обеспечения единого правового пространства регулярно осуществляется приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным законодательством, в этом существуют некоторые проблемы по обеспечению исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации.

Так, в соответствии с Постановлением Конституционного Суда от 15 ноября 2011 г. № 24-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 3 Федерального закона «О ветеранах» в связи с запросом Казбековского районного суда Республики Дагестан» республиканскому законодателю необходимо предусмотреть дополнительные меры социальной поддержки для граждан, оказывавших содействие войсковым подразделениям и правоохранительным органам при проведении контртеррористической операции на территории Республики Дагестан в сентябре 1999 г.

Сложность исполнения данного решения Конституционного Суда в части, касающейся Республики Дагестан, обусловлена отсутствием до настоящего времени федерального закона, определяющего правовой статус лиц, принимавших участие в составе отрядов самообороны, и условий предоставления им мер социальной поддержки. Кроме того, в республике доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета в объеме собственных доходов консолидированного бюджета составляет около 70 %. Правительство Российской Федерации направило в Правительство Республики Дагестан письмо от 30 ноября 2011 г. № ВВ-П4-8506 о представлении предложений по реализа-

ции указанного постановления Конституционного Суда Российской Федерации¹.

Министерством юстиции Республики Дагестан была проведена комплексная работа по сбору, обобщению, анализу и оценке информации по разработке проекта Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О ветеранах» в части определения правового статуса лиц, принимавших участие в боевых действиях в составе отрядов самообороны в ходе контртеррористической операции на территории Республики Дагестан в августе — сентябре 1999 г. Он находится на согласовании в заинтересованных органах исполнительной власти Республики Дагестан и будет внесен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в установленном порядке.

При этом, несмотря на вышеназванные проблемы правового и финансового характера, по поручению Президента Республики Дагестан Правительством Республики Дагестан прорабатывается вопрос, связанный с установлением мер социальной поддержки лицам, принимавшим участие в боевых действиях в составе отрядов самообороны в ходе контртеррористической операции на территории Республики Дагестан в сентябре 1999 г., в соответствии с решением Конституционного Суда Российской Федерации.

Аналогичное регулирование в Иркутской области осуществляется Законом Иркутской области от 10 декабря 2007 г. № 117-оз «О порядке и условиях предоставления в Иркутской области жилых помещений для социальной защиты отдельных категорий граждан», Законом Иркутской области от 29 июня 2009 г. № 37/3-оз «О форме и порядке предоставления мер социальной поддержки по оплате жилого помещения и коммунальных услуг отдельным категориям граждан в Иркутской области» и др. Законодатель Иркутской области в рамках своих полномочий, вытекающих из конституционных положений, и исходя из имеющихся финансовых возможностей, предусмотрел дополнительные меры социальной поддержки указанных в Постановлении Конституционного Суда граждан.

В отношении города Москвы было вынесено Постановление Конституционного Суда от 13 декабря 2001 г. № 16-П по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 16 Закона города Москвы «Об основах платного землепользования в городе Москве» в связи с жалобой гражданки Т.В. Близинской. Конституционный Суд постановил признать указанное положение не соответствующим Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (ч. 1 и 2), 35 (ч. 2 и 3) и 55 (ч. 1, 2 и 3). Законом города Москвы от 10 апреля 2002 г. № 19 ч. 2 ст. 16 была исключена.

В соответствии с ч. 3 ст. 79 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» утратили силу и не применялись с момента вынесения Постановления Конституционного Суда от

¹ Минздравсоцразвития России считает возможным на совещании в Правительстве Российской Федерации рассмотреть предложение Минобороны России и МЧС России о реализации мер правовой и социальной защиты лиц, участвовавших в борьбе с терроризмом посредством оказания содействия на постоянной или временной основе федеральным органам исполнительной власти в период проведения контртеррористических операций на территории Российской Федерации, в соответствии с Федеральным законом от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» (по информации с официального сайта Министерства юстиции Российской Федерации <www.minjust.ru>).

2 июля 1997 г. №10-П части 1, 2 и 3 ст. 2 и ч. 6 ст. 4 Закона Московской области «О сборе на компенсацию затрат бюджета Московской области по развитию инфраструктуры городов и других населённых пунктов области и обеспечению социально-бытовыми условиями граждан, прибывающих в Московскую область на постоянное жительство», признанные не соответствующими Конституции Российской Федерации (ч. 1 ст. 27, ч. 3 ст. 55, ч. 3 ст. 75).

В соответствии с Определением Конституционного Суда от 3 апреля 2007 г. № 332-О-П положения п. 3 ст. 4 и ст. 6 Закона Калининградской области от 13 октября 2005 г. № 664 «О внесении изменений в отдельные законы Калининградской области и признании утратившими силу отдельных законов Калининградской области» признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации в связи с тем, что они являются основанием для произвольной отмены ежемесячной доплаты к пенсии лицам, замещавшим должности государственной службы Калининградской области, которым эта доплата была установлена и выплачивалась ранее. В целях приведения законодательства Калининградской области в соответствие с названным Определением был принят Закон Калининградской области от 14 декабря 2010 г. № 526 «О пенсии за выслугу лет государственным гражданским служащим Калининградской области и лицам, замещавшим государственные должности Калининградской области».

Определением Конституционного Суда от 1 апреля 2008 г. № 479-О-П признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации положения ст. 12 Закона Калининградской области «О порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» в Калининградской области», в связи с чем принят Закон Калининградской области от 17 июня 2009 г. № 351 «О ветеранах труда». Согласно п. 2 ст. 5 данного закона Закон Калининградской области от 30 июня 2006 г. № 29 «О порядке и условиях присвоения звания «Ветеран труда» в Калининградской области» был признан утратившим силу.

В соответствии с Постановлением Конституционного Суда от 30 ноября 2000 г. № 15-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области пункты 2, 3, 5 ст. 21, пункты 3, 4 ст. 81, п. 1 ст. 82, п. 1 ст. 84, статьи 89 и 90 отменены как не соответствующие Конституции Российской Федерации и федеральному законодательству Законом Курской области от 22 декабря 2000 г. №33-ЗКО «О внесении изменений в Устав (Основной Закон) Курской области».

Во исполнение Постановления Конституционного Суда от 15 декабря 2003 г. № 19-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Ивановской области «О муниципальной службе Ивановской области» действует Закон Ивановской области от 23 июня 2008 г. № 72-ОЗ «О муниципальной службе Ивановской области».

В отношении нормативных правовых актов Республики Хакасия Конституционным Судом вынесено Постановление от 24 июня 1997 г. № 9-П по делу о проверке конституционности положений статей 74 (ч. 1) и 90 Конституции Республики Хакасия, во исполнение которого был принят Конституционный закон Республики Хакасия от 17 февраля 1998 г. № 20 «О внесении изменений и дополнений в Конституцию Республики Хакасия».

В целях приведения законодательства Краснодарского края в соответствие с Постановлением Конституционного Суда от 13 июля 2010 г. № 16-П был принят Закон Краснодарского края от 9 июня 2010 г. № 1977-КЗ «О внесении изменений в Закон Краснодарского края «Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае», который включал широкий перечень изменений и дополнений в Закон Краснодарского края «Об организации транспортного обслуживания населения таксомоторами индивидуального пользования в Краснодарском крае».

Также в соответствии с Постановлением Конституционного Суда от 9 ноября 2009 г. № 16-П был принят Закон Краснодарского края от 28 июля 2010 г. № 2047-КЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Краснодарского края, связанные с подготовкой и проведением выборов и референдумов».

Во исполнение Постановления Конституционного Суда от 2 апреля 2002 г. № 7-П Законом Красноярского края от 31 октября 2002 г. № 4-582 «О внесении изменений и дополнений в Закон Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» были внесены изменения, учитывающие решение Конституционного Суда в полном объеме.

Для реализации постановления Конституционного Суда от 7 июня 2000 г. № 10-П по делу о проверке конституционности отдельных положений Конституции Республики Алтай и Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» Конституционным Законом Республики Алтай от 14 февраля 2001 г. № 20-6 положения Конституции Республики Алтай о суверенитете Республики Алтай, о праве собственности Республики Алтай на все природные ресурсы, о запрете складирования на территории Республики Алтай радиоактивных отходов и отравляющих веществ, об отрешении Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай, об образовании городского и районного судов Республики Алтай, о назначении и об освобождении от должности министров, председателей комитета и руководителей ведомств, об отзыве Главы Республики Алтай, Председателя Правительства Республики Алтай приведены в соответствие с Конституцией Российской Федерации.

2 июля 1997 г. Конституционным Судом было принято Постановление № 11-П по делу о проверке конституционности п. «б» ч. 1 ст. 1 Закона Республики Мордовия от 20 января 1996 г. «О временных чрезвычайных мерах по борьбе с преступностью»¹. В связи с данным Постановлением Законом Республики Мордовия от 29 сентября 2005 г. № 67-3 «О признании утратившими силу некоторых законов Республики Мордовия» были признаны утратившими силу Закон Республики Мордовия от 20 января 1996 г. № 3-3 «О временных чрезвычайных мерах по борьбе с преступностью» и Закон Рес-

¹ На момент вынесения Конституционным Судом данного постановления Закон Республики Мордовия от 20 января 1996 г. «О временных чрезвычайных мерах по борьбе с преступностью» уже утратил силу, поскольку в соответствии со ст. 2 указанного Закона срок его действия был ограничен 1 апреля 1997 г.

публики Мордовия от 30 декабря 1996 г. № 41-3 «О внесении изменений в Закон Республики Мордовия «О временных чрезвычайных мерах по борьбе с преступностью».

В Определении Конституционного Суда от 9 апреля 2002 г. № 162-0 содержится указание на необходимость осуществления Законодательным Собранием Омской области законодательного регулирования механизма реализации права депутатов на осуществление своих полномочий на профессиональной постоянной основе. В настоящее время Постановление Законодательного Собрания Омской области от 27 марта 1998 г. № 7 «О порядке приема депутатов для работы в Законодательном Собрании на профессиональной постоянной основе» признано утратившим силу, порядок приема депутатов для работы в Законодательном Собрании Омской области на профессиональной постоянной основе урегулирован Законом Омской области «О Законодательном Собрании Омской области».

Псковское областное Собрание депутатов обращалось в Конституционный Суд с запросом о рассмотрении на соответствие Конституции Российской Федерации частей 1, 2, 3 и 4 ст. 22 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и пунктов 2 и 4 ч. 2 ст. 13 Закона Псковской области от 5 декабря 2005 г. № 491-03 «О государственной гражданской службе Псковской области». Постановлением Конституционного Суда от 3 февраля 2009 г. № 2-П отдельные положения закона Псковской области признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, в связи с чем принят Закон Псковской области от 10 марта 2009 г. № 841-03 «О внесении изменений в статью 13 Закона Псковской области «О государственной гражданской службе Псковской области». Следует отметить оперативность исполнения решения Конституционного Суда — Закон был принят Псковским областным Собранием депутатов на первой сессии Псковского областного Собрания депутатов, состоявшейся после вступления в силу Постановления Конституционного Суда.

Постановление Конституционного Суда от 23 марта 2000 г. № 4-П, вынесенное в отношении Закона Оренбургской области от 18 сентября 1997 г. «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области», было исполнено путем принятия Закона Оренбургской области от 12 сентября 2000 г. № 666/191-ОЗ «О внесении изменений в Закон Оренбургской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Оренбургской области».

Законом Вологодской области от 28 апреля 2008 г. № 1778-03 «О внесении изменения в статью 41 закона области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» исполнено Постановление Конституционного Суда от 11 марта 2008 г. № 4-П по делу о проверке конституционности пп. «л» п. 25 ст. 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и п. 10 ч. 9 ст. 41 Закона Вологодской области «О выборах депу-

татов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил».

В Иркутской области областной закон от 6 апреля 2011 г. № 18-03 «О выборах депутатов Законодательного Собрания Иркутской области» лишь частично учитывает данное постановление и не предусматривает возможность разумного уменьшения числа региональных групп к моменту регистрации. С другой стороны, законодательством Иркутской области не ограничивается максимальное количество кандидатов, включаемых в областной список кандидатов. Таким образом, у избирательного объединения есть возможность самостоятельно определить, какое количество кандидатов будет включено в состав каждой региональной группы. То есть минимальное число в 3 кандидата может быть превышено таким образом, чтобы минимизировать риск отказа в регистрации областного списка кандидатов вследствие случайного сокращения количества кандидатов, включенных в состав групп.

Таким образом, Закон Иркутской области от 11 ноября 2011 г. № 116-03 «О муниципальных выборах в Иркутской области» соответствует правовой позиции Конституционного Суда, изложенной в Постановлении Конституционного Суда от 11 марта 2008 г. № 4-П, и учитывает требования, предъявляемые к формированию указанных региональных групп кандидатов. Закон закрепляет положение о том, что решение избирательного объединения об исключении кандидата из списка кандидатов может быть принято в порядке, предусмотренном его уставом, обуславливает принятие решения избирательного объединения об исключении кандидата из списка кандидатов наличием оснований, указанных в уставе политической партии, что соответствует.

В Иркутской области Постановление Конституционного Суда от 29 октября 2010 г. № 19-П по делу о проверке конституционности положений п. 8 ст. 4 и ст. 11 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», п. 1 ст. 6 Закона Алтайского края «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания» и абзаца 3 п. 2 ст. 6 Закона Алтайского края «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» в связи с жалобой гражданина И.Б. Вольфсона учтена частично. В соответствии с ч. 1 ст. 50 Устава Иркутской области депутат Законодательного Собрания Иркутской области осуществляет депутатскую деятельность на профессиональной постоянной основе либо без отрыва от основной деятельности. Всем депутатам Законодательного Собрания гарантируются равные возможности выбора условий осуществления депутатской деятельности.

Для того, чтобы указанное Постановление Конституционного Суда было исполнено в полной мере, предлагается дополнить перечень областных государственных должностей, закрепленный в Законе Иркутской области от 13 декабря 2010 г. № 125-03 «О государственных должностях Иркутской области» областной государственной должностью «депутат Законодательного Собрания Иркутской области, осуществляющий свою деятельность на про-

фессиональной постоянной основе», а также в Законе Иркутской области от 28 октября 2008 г. № 90-03 «О числе депутатов Законодательного Собрания Иркутской области, работающих на профессиональной постоянной основе, и условиях осуществления депутатской деятельности на профессиональной постоянной основе в Законодательном Собрании Иркутской области» закрепить возможность для депутата Законодательного Собрания Иркутской области, не занимающего определенную должность в Законодательном Собрании, осуществлять свою деятельность на профессиональной постоянной основе.

В Архангельской области для исполнения в полном объеме указанного Постановления дорабатывается проект постановления Архангельского областного Собрания депутатов «О внесении изменений и дополнений в Регламент Архангельского областного Собрания депутатов», предполагаемый срок исполнения — 1 квартал 2013 г. Данным постановлением планируется также исполнить определения Конституционного Суда от 24 мая 2005 г. № 249-О и от 9 апреля 2002 г. № 162-О.

Конституционным Судом в Определении от 8 апреля 2004 г. № 137-О «Об отказе в принятии к рассмотрению запроса Законодательного Собрания Ростовской области о проверке конституционности статей 15.14, 15.15, 15.16 и 23.7 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» субъектам Федерации предоставлено право принимать законодательные акты об административной ответственности за нарушение бюджетного законодательства. Тем самым существовавшая правовая неопределенность, связанная с отсутствием соответствующих административных гарантий исполнения бюджетного законодательства в отношении бюджетов субъектов Федерации и местных бюджетов, была разрешена Конституционным Судом.

Однако в настоящее время существует тенденция по оспариванию законов субъектов Российской Федерации, устанавливающих административную ответственность за нарушение отдельных норм бюджетного законодательства в отношении средств областного и местных бюджетов. Определением Верховного Суда Российской Федерации от 9 февраля 2011 г. № 3-Г11-1 признаны недействующими одноименные положения Закона Республики Коми от 18 декабря 2003 г. № 95-РЗ «Об административной ответственности в Республике Коми». Определением Верховного Суда от 10 сентября 2008 г. № 59-Г08-12 также признаны недействующими ст. 2.1 (нецелевое использование бюджетных средств), ст. 2.2. (нарушение срока возврата бюджетных средств, полученных на возвратной основе), ст. 2.3. (нарушение сроков перечисления платы за пользование бюджетными средствами) Закона Амурской области «Об административной ответственности в Амурской области». В связи с чем, в настоящее время применение в субъектах Российской Федерации Определения Конституционного Суда от 8 апреля 2004 г. № 137-О ставится под сомнение.

Практика реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации, подлежащих исполнению в порядке ч. 3 ст. 87 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации».

В соответствии с ч. 3 ст. 87 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. №1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» субъекты Российской Федерации обязаны устранить из своей правовой системы положения, аналогичные тем, которые признаны Конституционным Судом Российской Федерации не соответствующими Конституции в отношении других субъектов Российской Федерации. Кроме того, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обязаны самостоятельно выявлять такие нормативные положения и осуществлять необходимое регулирование в соответствии с позициями Конституционного Суда.

Анализ материалов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, представленных для использования при подготовке Доклада, показал, что в регионах ведётся постоянный анализ принимаемых Конституционным Судом решений и учитываются его правовые позиции в своем законодательстве.

Так, во исполнение Определения Конституционного Суда от 27 июля 2000 г. № 92-0 по запросу группы депутатов Государственной Думы о проверке соответствия Конституции Российской Федерации отдельных положений конституций Республики Адыгея, Республики Башкортостан, Республики Ингушетия, Республики Коми, Республики Северная Осетия-Алания и Республики Татарстан были внесены соответствующие изменения в конституции ряда республик. Конституционным законом Чеченской Республики от 23 июля 2010 г. № 3-РКЗ «О внесении изменений и поправок в Конституцию Чеченской Республики» в Конституцию Чеченской Республики были внесены изменения и поправки, в том числе изменения, исключающие из нее понятие «многонациональный народ Чеченской Республики».

В Конституции Кабардино-Балкарской Республики, Республики Адыгея, Республики Бурятия, Республики Коми и др. внесены изменения в соответствии с Постановлением Конституционного Суда от 7 июня 2000 г. № 10-П и Определением Конституционного Суда от 27 июня 2000 г. № 92-О, исключающие положения об их государственном суверенитете и объявлении своим достоянием природных ресурсов, расположенных на их территориях. Из Устава Сахалинской области от 9 июля 2001 г. также исключена норма, устанавливающая, что источником власти в Сахалинской области являются граждане Российской Федерации, проживающие на территории Сахалинской области. Устав Ненецкого автономного округа был приведен в соответствие с законодательством Российской Федерации в части исключения положений о наличии суверенитета округа законом Ненецкого автономного округа от 7 декабря 2000 г. №267-оз. В Республике Татарстан проводится поэтапная и системная работа по подготовке дальнейших изменений в Конституции Республики Татарстан.

Важное место в обеспечении исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации занимают органы прокуратуры. Так, Верховным Судом Республики Татарстан 31 марта 2004 г. рассмотрено заявление заместителя Генерального прокурора Российской Федерации о подтверждении недействительности отдельных положений Конституции Республики Татарстан. Заявление удовлетворено частично, а именно, — судом подтверждено, что положения Конституции республики¹ аналогичны по содержанию нормам учредительных актов других субъектов Российской Федерации, ранее признанным Конституционным Судом не соответствующими Конституции Российской Федерации.

Прокуратурой Республики Татарстан проводится постоянный мониторинг изменения законодательства и соответствия норм Конституции Республики федеральному законодательству. По результатам мониторинга, в целях устранения выявленных противоречий, в качестве правотворческой инициативы, Прокуратурой Республики 9 октября 2009 г. Президенту Республики Татарстан и 16 декабря 2011 г. Председателю Государственного Совета Республики Татарстан направлена информация, содержащая предложения об изменении противоречащих федеральному законодательству формулировок статей Конституции Республики. В целях реализации системного подхода к работе над поправками Конституции Республики Распоряжением Председателя Государственного Совета Республики Татарстан от 30 мая 2012 г. № 327-р образована рабочая группа по разработке проекта закона Республики «О Конституционной комиссии Республики Татарстан». Основной задачей комиссии является разработка проекта закона Республики о внесении изменений в Конституцию Республики, рассмотрение предложений об изменении ее отдельных положений.

При этом в Конституцию Республики Татарстан Государственным Советом Республики вносятся отдельные изменения в сроки, установленные федеральными законами. Так, во исполнение Федерального закона от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ, которым восстановлен институт выборности высших должностных лиц субъектов Федерации, Государственным Советом Республики 21 июня 2012 г. внесены соответствующие изменения в Конституцию и ряд законодательных актов Республики.

Прокуратурой Республики Саха (Якутия) 23 сентября 2008 г. опротестованы отдельные положения Конституции (Основного закона) Республики Саха (Якутия). Конституционными законами Республики от 18 февраля

¹ Часть 1 ст. 1 — в той части, в которой республика объединена с Российской Федерацией Конституцией РФ, Конституцией Республики Татарстан и Договором Российской Федерации и Республики Татарстан «О разграничении предметов ведения и взаимном делегировании полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан», суверенитет республики выражается в обладании всей полнотой государственной власти (законодательной, исполнительной и судебной) вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и Республики Татарстан и является неотъемлемым качественным состоянием Республики Татарстан; ч. 1 ст. 91 — в части установления избирательного ценза для кандидата в президенты Республики Татарстан — владение государственными языками Республики Татарстан; ч. 1 ст. 3, п. 1 ч. 1 ст. 94 в той части, в которой Президент Республики обеспечивает суверенитет Республики Татарстан; ч. 1 ст. 121 — в той части, в которой государственный герб, государственный гимн, государственный флаг выражают суверенитет Республики Татарстан.

2009 г. 647-3 № 183-IV, от 22 апреля 2009 г. 669-3 № 229-IV и от 17 июня 2009 г. 692-3 № 275-IV протест частично удовлетворен. По состоянию на 1 января 2012 г. по данному протесту оставались нерассмотренными требования по следующим нормам Конституции Республики:

1) ч. 2 ст. 4, ч. 2 ст. 37, п. 1 ст. 52, ч. 2 ст. 68 о территориальной целостности Республики — указанные нормы противоречат п. «б» ст. 71 Конституции Российской Федерации, согласно которой вопросы территории отнесены к исключительному ведению Российской Федерации;

2) ч. 1 ст. 53 о перечне высших органов государственной власти республики, не включающем Правительство республики — указанная норма противоречит ст. 2 Закона № 184-ФЗ, согласно которой в систему органов государственной власти субъектов Федерации входит высший исполнительный орган; конституцией субъекта Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Федерации; в соответствии с Законом Республики Саха (Якутия) «О Правительстве Республики Саха (Якутия)» по существу предоставленных полномочий высшим исполнительным органом республики является Правительство республики; по данному вопросу имеется решение Верховного Суда Республики Саха (Якутия) от 3 мая 2001 г., преодоленное в нарушение ч. 4 ст. 253 ГПК РФ повторным принятием нормы аналогичного содержания;

3) ч. 4 ст. 62 о принятии конституционных законов Республики Саха (Якутия) не менее чем двумя третями голосов от установленного числа народных депутатов — указанная норма противоречит ч. 2 ст. 7 Закона № 184-ФЗ, устанавливающей, что законы субъекта Федерации принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов, если иное не предусмотрено настоящим Федеральным законом; иное предусмотрено только для принятия Конституции субъекта Федерации и поправок к ней, одобрения закона субъекта Федерации в ранее принятой редакции в случае его отклонения высшим должностным лицом субъекта Федерации;

4) п. 6 ст. 72 о Президенте Республики Саха (Якутия) как главе системы исполнительных органов государственной власти Республики — указанная норма противоречит п. 1 ст. 17 Закона № 184-ФЗ, согласно которой в субъекте Федерации устанавливается система органов исполнительной власти во главе с высшим исполнительным органом; в соответствии с Законом Республики Саха (Якутия) «О Правительстве Республики Саха (Якутия)» по существу предоставленных полномочий высшим исполнительным органом Республики является Правительство Республики Саха (Якутия).

Прокурором Республики 27 октября 2010 г. принесен протест на отдельные нормы Конституции республики в связи с изменением федерального законодательства:

а) ч. 4 ст. 22 Конституции Республики о праве Республики устанавливать государственные образовательные стандарты, включающие национально-региональные компоненты — указанная норма противоречит п. 14 ст. 28 Закона Российской Федерации «Об образовании», согласно которой утверждение федеральных государственных образовательных стандартов отнесено к пол-

номочиям федеральных органов государственной власти, субъект Федерации указанным правом не наделен;

б) ч. 2 ст. 69.1 Конституции Республики о сроке рассмотрения Государственным Собранием Республики Саха (Якутия) представления Президента Российской Федерации о кандидатуре на должность Президента Республики в течение 14 дней — указанная норма противоречила абз. 4 ч. 2 ст. 18 Федерального закона № 184-ФЗ (утратила силу с 1 июня 2012 г.), устанавливающему, что законодательный орган субъекта Федерации рассматривает предложенную Президентом Российской Федерации кандидатуру высшего должностного лица субъекта Федерации в течение 10 дней со дня внесения представления.

Письмом Прокурора Республики от 18 мая 2011 г. в порядке ст. 9 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в адрес Председателя Государственного Собрания Республики внесено предложение о совершенствовании нормы абзаца 2 ч. 1 ст. 71 Конституции Республики о тексте присяги Президента Республики, не содержащем обязательства соблюдать федеральное законодательство. Указанная норма, согласно Определению Верховного Суда Российской Федерации от 27 апреля 2011 г. по аналогичной норме Закона Республики Татарстан, противоречит п. 8 ст. 18 Федерального закона № 184-ФЗ, устанавливающего, что высшее должностное лицо субъекта Федерации при осуществлении своих полномочий обязано соблюдать федеральные законы.

По результатам проведенных Прокуратурой Республики проверок фактов создания препятствий для реализации закрепленных Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами и федеральными законами полномочий федеральных органов государственной власти, органов местного самоуправления, нарушения прав и свобод человека и гражданина, прав и охраняемых законом интересов юридических лиц в результате уклонения Государственного Собрания Республики от принятия в пределах своих полномочий мер по исполнению решения Верховного Суда Республики от 3 мая 2001 г. в признании недействующей ст. 50 прежней редакции Конституции Республики — аналогичной норме, содержащейся в ст. 53 действующей редакции Конституции Республики, не установлено. В указанной связи оснований для внесения Президентом Российской Федерации в соответствии с ч. 4 ст. 9 Федерального закона № 184-ФЗ предупреждения законодательному органу государственной власти субъекта Федерации не имеется. Внесенные ранее Прокурором Республики в адрес Президента Республики предложения рассмотреть вопрос в порядке ч. 2 ст. 9 Федерального закона № 184-ФЗ о досрочном прекращении полномочий Государственного Собрания Республики в связи с неисполнением названного решения Верховного Суда Республики отклонены.

Конституционным законом Республики Саха (Якутия) от 8 июня 2012 г. 1077-3 № 1035-IV «О внесении изменений и дополнений в Конституцию (Основной закон) Республики Саха (Якутия)» требование протеста Прокурора по ч. 4 ст. 62 и предложение Прокурора по абз. 2 ч. 1 ст. 71 удовлетворены. Ука-

зом Президента Республики Саха (Якутия) от 16 июня 2012 г. указанный конституционный закон обнародован.

Прокуратурой Республики Ингушетия 25 августа 2011 г. принесен протест на отдельные положения Конституции Республики Ингушетия, требующие приведения их в соответствие с Конституцией Российской Федерации:

1) абзацем 2 ст. 4 Конституции Республики установлено, что узурпация государственной власти является преступлением¹;

2) абзацем 1 ст. 6 Конституции Республики установлено, что государственная власть в Республике осуществляется на основе разделения и взаимодействия законодательной, исполнительной, судебной властей, а также разграничения полномочий между республиканскими и местными органами власти²;

3) абзацем 3 ст. 7 Конституции Республики предусмотрен термин «граждане республики»³.

Также ч. 1 ст. 12 Конституции Республики определено, что общественные, религиозные, политические объединения в Республике Ингушетия создаются на добровольных началах и действуют в рамках Конституции и законов Республики; никто не может быть принужден к вступлению в какое-либо объединение или пребыванию в нем; решения таких объединений не имеют обязывающей силы для органов государственной власти и управления⁴. Кроме того, согласно ч. 5 ст. 42 Конституции, республика устанавливает национально-региональные компоненты государственных образовательных стандартов, поддерживает различные формы образования и самообразования. Однако, Федеральным законом от 1 декабря 2007 г. № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта» п. 8 ч. 1 ст. 29 Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 г. № 3266-1 «Об образовании», определяющий компетенцию органов государ-

¹ Указанной нормой определяется деяние, которое признается преступлением, что противоречит п. «о» ст. 71 Конституции РФ, в соответствии с которым уголовное законодательство отнесено к исключительной компетенции Российской Федерации. УК РФ не содержит такого самостоятельного состава преступления, как «узурпация государственной власти», на основании чего указанная норма подлежит исключению из текста Конституции Республики.

² Разграничение полномочий между органами государственной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления осуществляется Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно ч. 2 ст. 2 которого термины «местный» и «муниципальный» и производные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления. В связи с этим формулировку ч. 1 ст. 6 Конституции Республики следовало привести в соответствие с федеральным законодательством.

³ Согласно п. «в» ст. 71 Конституции РФ гражданство РФ находится в исключительном ведении Федерации. Порядок приобретения или признания гражданства РФ установлен Федеральным законом от 31 мая 2002 г. № 62-ФЗ «О гражданстве Российской Федерации», которым не предусмотрен институт гражданства субъектов РФ.

⁴ Право граждан РФ на объединение и гарантии свободы совести закреплены в ч. 4 ст. 13, ч. 2 ст. 14, ст. 28, 30 Конституции РФ. Порядок создания и деятельности общественных, религиозных, политических объединений регламентируется Конституцией РФ и федеральным законодательством. Таким образом, ч. 1 ст. 12 Конституции Республики требует приведения в соответствие с федеральным законодательством.

ственной власти субъектов Федерации в указанной сфере правоотношений, признан утратившим силу.

Абзац 1 ст. 68 Конституции Республики, предусматривающий ограничения, связанные с осуществлением полномочий Главы Республики Ингушетия, не учитывал изменения, внесенные Федеральным законом от 9 февраля 2009 г. № 4-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в абзац 1 п. 4 ст. 18 Федерального закона № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», предусматривающие, что высшее должностное лицо субъекта Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Федерации) не может замещать также муниципальные должности и должности муниципальной службы.

По результатам рассмотрения протеста Прокуратуры Республики Народным Собранием Республики 31 октября 2011 г. принят Закон Республики «О поправке к Конституции Республики Ингушетия», которым требования протеста удовлетворены в части внесения изменений в ст. 42, 68 Конституции Республики. Внесение изменений в остальные опротестованные положения Конституции Республики (ст.ст. 4, 6, 7, 12) согласно ст. 15 названной Конституции возможно только путем проведения референдума, что является причиной длительного действия незаконных норм. С учетом этого Прокуратурой Республики в марте 2012 г. в Народное Собрание Республики и главе Республики направлена информация о необходимости проведения референдума и вынесения на него вопроса об отмене ст. 15 Конституции Республики.

Одним из примеров своевременного приведения законов Республики Башкортостан в соответствие с Конституцией Российской Федерации в связи с решением Конституционного Суда Российской Федерации является внесение на рассмотрение Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан проекта закона «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «Об обращениях граждан в Республике Башкортостан». Законопроект направлен на приведение отдельных положений Закона Республики в соответствии с постановлением Конституционного Суда от 18 июля 2012 г. № 19-П «По делу о проверке конституционности части 1 статьи 1, части 1 статьи 2 и статьи 3 Федерального закона «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» в связи с запросом Законодательного Собрания Ростовской области». Принятие законопроекта парламентом Республики в первом чтении запланировано на 20 сентября 2012 г.

В целях исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации, требующих внесения изменений в законодательство Алтайского края, Алтайским краевым Законодательным Собранием осуществлено следующее:

- Постановление Конституционного Суда от 23 марта 2000 г. № 4-П реализовано при принятии Кодекса Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов от 8 июля 2003 г. № 35-ЗС;
- во исполнение Постановления Конституционного Суда от 2 апреля 2002 г. № 7-П законом Алтайского края от 29 ноября 2005 г. № 102-ЗС «О внесении изменений в Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов и выборных должностных лиц» внесены изменения в Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов от 8 июля 2003 г. № 35-ЗС (в части исключения норм, предусматривающих отзыв выборных должностных лиц органов местного самоуправления);
- во исполнение Постановления Конституционного Суда от 30 ноября 1995 г. № 16-П законом Алтайского края от 31 декабря 2002 г. № 94-ЗС внесены изменения в закон Алтайского края от 4 декабря 2002 года № 76-ЗС «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного Собрания» (в части исключения положений, ставящих в зависимость возможность привлечения депутата законодательного органа государственной власти субъекта Федерации к уголовной, а также административной ответственности, налагаемой в судебном порядке, и на осуществление обусловленных этим мер уголовно-процессуального и административно-процессуального характера от получения согласия на это законодательного органа государственной власти субъекта Федерации);
- во исполнение Постановления Конституционного Суда от 7 июня 2000 г. № 10-П законом Алтайского края от 7 декабря 2009 г. № 97-ЗС внесены изменения в Устав (Основной Закон) Алтайского края (в части исключения положений, устанавливающих право субъекта Федерации объявлять своим достоянием (собственностью) природные ресурсы на своей территории);
- во исполнение Постановления Конституционного Суда от 29 октября 2010 г. № 19-П, определений Конституционного Суда от 9 апреля 2002 г. № 162-О и 24 мая 2005 г. № 249-О законами Алтайского края от 7 октября 2010 г. № 83-ЗС, от 5 апреля 2012 г. № 12-ЗС внесены изменения в закон Алтайского края от 8 мая 2001 г. № 22-ЗС «Об Алтайском краевом Законодательном Собрании» (в части совершенствования правового регулирования порядка реализации депутатами Алтайского краевого Законодательного Собрания права на занятие депутатской деятельностью на постоянной профессиональной основе);
- во исполнение Постановления Конституционного Суда от 7 июля 2011 г. № 15-П законом Алтайского края от 25 августа 2011 г. № 98-ЗС «О внесении изменений в Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов» внесены изменения в Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов от 8 июля 2003 г. № 35-ЗС (в части установления видов избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов).

В Оренбургской области в связи с Постановлением Конституционного Суда от 29 марта 2011 г. № 2-П по делу о проверке конституционности положения п. 4 ч. 1 ст. 16 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования — городского округа «Город Чита» разработан и внесен в Законодательное Собрание Оренбургской области законопроект, предусматривающий необходимые изменения регионального законодательства.

В законодательных актах Ульяновской области в целом отсутствуют положения, не согласующиеся с правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, за исключением правовой позиции о том, что механизм реализации права депутатов законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации на осуществление своих полномочий на профессиональной постоянной основе должен быть законодательно урегулирован (Определение Конституционного Суда от 24 мая 2005 г. № 249-0). Порядок реализации права депутатов Законодательного Собрания Ульяновской области на осуществление своих полномочий на профессиональной постоянной основе определяется в настоящее время Регламентом Законодательного Собрания Ульяновской области, а не Законом Ульяновской области от 7 октября 2002 г. № 045-30 «О статусе депутата Законодательного Собрания Ульяновской области».

Постановление Конституционного Суда от 24 ноября 1995 г. № 14-П учтено в законах Архангельской области от 3 июня 2003 г. № 170-22-ОЗ «О выборах депутатов Архангельского областного Собрания депутатов» (п. 2 ст. 9), от 15 июля 2003 г. № 170-22-ОЗ «О референдуме Архангельской области» (п. 2 ст. 16), от 30 июня 2004 г. № 240-31-03 «О местном референдуме в Архангельской области» (п. 2 ст. 33) и от 8 ноября 2006 г. № 268-13-ОЗ «О выборах в органы местного самоуправления в Архангельской области» (п. 3 ст. 15), но не учтено в законе Архангельской области от 2 июля 2012 г. № 515-32-03 «О выборах Губернатора Архангельской области».

Постановление Конституционного Суда от 11 марта 2008 г. № 4-П исполнено Законом Архангельской области от 3 июня 2003 г. № 170-22-03 «О выборах депутатов Архангельского областного Собрания депутатов», который на предусматривает возможности разумного уменьшения числа региональных групп кандидатов в списке кандидатов с целью неформального подхода к вопросу об отказе в регистрации списка.

В целях исполнения Постановления Конституционного Суда от 30 ноября 1995 г. № 16-11 по делу о проверке конституционности статей 23 и 24 Временного положения об обеспечении деятельности депутатов Калининградской областной Думы от 8 июля 1994 г. Законом Сахалинской области от 12 июля 2004 г. № 2 «О статусе депутата Сахалинской областной Думы» исключено предписание, которое устанавливало неприкосновенность депутатов Сахалинской областной Думы в сфере уголовного, уголовно процессуаль-

ного, административного и административно-процессуального права, особые условия их привлечения к уголовной и административной ответственности, а также иные исключения из общих правил уголовного, уголовно-процессуального, административного и административно—процессуального законодательства, в том числе касающиеся порядка задержания, ареста, обыска, личного досмотра и допроса.

В целях приведения в соответствие с Постановлением Конституционного Суда от 16 июля 2007 г. № 12-П п. 1 приложения 1 к Закону Томской области от 10 октября 2011 г. № 240-03 «О государственной пенсии за выслугу лет и единовременном поощрении в связи с выходом на государственную пенсию за выслугу лет» уполномоченному исполнительному органу государственной власти Томской области в сфере социальных выплат дано поручение о подготовке необходимых изменений в вышеуказанный Закон Томской области в срок до 1 декабря 2012 г.

Важным инструментом повышения эффективности исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации является мониторинг действующего законодательства, который позволяет органам государственной власти субъектов Федерации своевременно учитывать решения Конституционного Суда при принятии региональных нормативных правовых актов. При этом ими используются различные формы и методы.

Так, в Амурской области приказом прокуратуры Амурской области от 20 мая 2008 г. № 3-7 сформирована межведомственная рабочая группа по обеспечению единого правового пространства, в состав которой входят представители прокуратуры Амурской области, Правительства Амурской области, Законодательного Собрания Амурской области, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Одной из основных функций данной межведомственной рабочей группы является координация работы по обеспечению единого правового пространства на территории Амурской области, в том числе приведение нормативных правовых актов области в соответствие с федеральным и региональным законодательством, постановлениями Конституционного Суда по результатам мониторинга.

При осуществлении мониторинга правоприменения обобщается, анализируется и оценивается практика выполнения постановлений и определений Конституционного Суда. Так, по результатам проделанной работы выявлены нормы Закона Амурской области от 30 июня 2008 г. № 71-03 «О некоторых гарантиях депутатам представительных органов муниципальных образований и лицам, замещающим муниципальные должности в Амурской области», не соответствующие правовой позиции, выраженной в Постановлении Конституционного Суда от 30 марта 2012 г. № 9-П по делу о проверке конституционности ч. 2 ст. 4 Закона Российской Федерации «О приватизации жилищного фонда Российской Федерации в связи с жалобой администрации муниципального образования «Звениговский муниципальный район» Республики Марий Эл, согласно которой ограничение прав местного самоуправления на

распоряжение своей собственностью (в т.ч. жилищным фондом) допускается только в случаях, установленных федеральным законодательством, и относится к сфере гражданского законодательства. На данный момент подготовлен проект закона о внесении изменений в вышеуказанный Закон Амурской области, который рассмотрен Законодательным Собранием Амурской области в первом чтении (постановление Законодательного Собрания Амурской области от 30 августа 2012 г. № 01/390).

В Ивановской области с 2009 г. проводится планомерный мониторинг законодательства в целях исключения или изменения норм, признанных судами Российской Федерации не соответствующими законодательству. В настоящее время проводится повторный анализ нормативных актов Ивановской области в связи с изменениями федерального законодательства о государственном контроле и местном самоуправлении.

Московская городская Дума регулярно и оперативно отслеживает и сверяет свое законодательство с принятыми решениями Конституционного Суда не только в отношении законов города Москвы, но и в отношении федеральных и региональных законов, принятых другими субъектами Федерации, на предмет признания их положений неконституционными, если аналогичные нормы содержатся в московских законах. Данная работа осуществляется в рамках мониторинга законодательства города Москвы и находит отражение в справках Государственно-правового управления Думы по систематизации законодательства города Москвы. По состоянию на 1 сентября 2012 г. в отношении двух законов города Москвы распространяется действие постановлений Конституционного Суда:

- Постановление от 28 мая 2010 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности частей 2, 3 и 5 статьи 16 Федерального закона «О введении в действие Жилищного кодекса Российской Федерации, частей 1 и 2 статьи 36 Жилищного кодекса Российской Федерации, пункта 3 статьи 3 и пункта 5 статьи 36 Земельного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами граждан Е.Ю. Дугенец, В.П. Минина и Е.А. Плеханова»; в связи с вынесенным решением требуется приведение в соответствие данным постановлением ст. 12 Закона города Москвы от 19 декабря 2007 г. № 48 «О землепользовании в городе Москве»;

- Постановление от 22 ноября 2011 г. № 25-П «По делу о проверке конституционности положений части 4 статьи 31, пункта 6 части 1 статьи 33 и статьи 37 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» в связи с жалобой гражданки В.Ю. Боровик».

По исполнению данных постановлений следует отметить, что они приняты в отношении федеральных законов, нормы которых в настоящее время не приведены в соответствие с решениями Конституционного Суда Российской Федерации. В связи с этим предполагается, что, как и в случае приведения в соответствие с федеральным законодательством законов и иных нормативных правовых актов субъектов Федерации, аналогичные нормы региональ-

ных законов приводятся в соответствие с решениями суда в течение 3-х месяцев после внесения требуемых изменений в федеральные законы.

В Ямало-Ненецком автономном округе действует Закон автономного округа от 8 июня 2009 г. № 37-ЗАО «О мониторинге правового пространства в Ямало-Ненецком автономном округе», предусматривающий, что объектами мониторинга могут выступать, в том числе, правоприменительные акты судебных органов. В рамках проведения мониторинга в сфере правового регулирования общественных отношений исполнительными органами государственной власти Ямало-Ненецкого автономного округа на постоянной основе проводится мониторинг реализации постановлений Конституционного Суда Российской Федерации. Кроме того, при разработке правовых актов Ямало-Ненецкого автономного округа органами государственной власти обязательно осуществляется правовой мониторинг действующего законодательства, при этом учитываются решения судебных органов, принятых в правовом поле регулируемых отношений. По результатам работы выявлено несоответствие в одном Постановлении Правительства Ямало-Ненецкого автономного округа, которое признано утратившим силу. Иных противоречий позиции Конституционного Суда в законодательстве автономного округа не выявлено.

Позиция, выраженная в решениях Конституционного Суда по делам о соответствии Конституции Российской Федерации федеральных нормативных актов и нормативных актов субъектов Федерации, а также по иным делам, разрешенным Конституционным Судом Российской Федерации, учитывается при разработке проектов законов, их правовой экспертизе, мониторинге законодательства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, а также и при принятии решений Думой Ханты-Мансийского автономного округа. Позиция Конституционного Суда является безусловным обстоятельством уже на стадии разработки и экспертизы проектов законов Ханты-Мансийского автономного округа.

Так, Законом Ханты-Мансийского автономного округа от 7 апреля 2005 г. № 28-оз «О внесении изменений в Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа — Югры» Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа был изложен в новой редакции. При подготовке новой редакции Устава учитывался наработанный опыт органов государственной власти как Ханты-Мансийского автономного округа, так и других субъектов Федерации. При этом были приняты во внимание и решения Конституционного Суда, в том числе по делам о проверке конституционности положений конституций, уставов субъектов Федерации¹.

При принятии Закона Ханты-Мансийского автономного округа от 26 ноября 2010 г. № 188-оз «О внесении изменений в Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры «О выборах депутатов Думы Ханты-Мансийского автономного округа — Югры» была также учтена позиция Конституцион-

¹ Постановления от 24 июня 1997 г. № 9-П, от 2 июля 1997 г. № 11-П, от 15 января 1998 г. № 3-П, от 7 июня 2000 г. № 10-П, от 30 ноября 2000 г. № 15-П, от 22 января 2002 г. № 2-П, Определение от 27 июня 2000 г. № 92-0.

ного Суда, выраженная в Постановлении от 11 марта 2008 г. № 4-П «По делу о проверке конституционности подпункта «л» пункта 25 статьи 38 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и пункта 10 части 9 статьи 41 Закона Вологодской области «О выборах депутатов Законодательного Собрания Вологодской области» в связи с жалобой общественного объединения «Политическая партия «Союз правых сил».

В процессе проверки действующих законов автономного округа на предмет наличия положений, признанных неконституционными, с учетом позиции, выраженной в Постановлении Конституционного Суда от 16 июля 2009 г. № 14-П, были внесены изменения в Закон Ханты-Мансийского автономного округа — Югры от 4 марта 2009 г. № П-оз «О порядке назначения и деятельности мировых судей в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре».

Правительство Московской области при осуществлении регионального правового регулирования стремится к безусловному соответствию положений нормативных правовых актов Московской области Конституции Российской Федерации, руководствуясь, в том числе, позициями Конституционного Суда Российской Федерации, высказанными им по аналогичным вопросам.

Закон Московской области № 1/94-ОЗ «О статусе депутатов Московской областной Думы» содержал статьи (19 и 20), регулирующие вопросы депутатской неприкосновенности, условия их привлечения к уголовной и административной ответственности. До вынесения Постановления Конституционного Суда от 30 ноября 1995 г. № 16-П статьи 19 и 20 Закона Московской области № 1/94-ОЗ обжаловались прокурором Московской области в Московском областном суде. Решением Московского областного суда от 19 октября 1995 г. и Определением Верховного Суда Российской Федерации от 30 ноября 1995 г. статьи 19 и 20 были признаны недействующими. Во исполнение решения суда Законом Московской области № 64/97-ОЗ из Закона Московской области № 1/94-ОЗ «О статусе депутатов Московской областной Думы» были исключены статьи 19 и 20.

Проблема несвоевременного выявления в действующих правовых системах субъектов Федерации положений, аналогичных признанным неконституционными, может быть связана с отсутствием полной информации у органов государственной власти субъектов Федерации о принимаемых Конституционным Судом решениях. Для ее решения Законодательное Собрание Свердловской области предлагает направлять в органы государственной власти субъектов Федерации постановления Конституционного Суда, подлежащие исполнению в порядке ч. 3 ст. 87 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», для чего необходимо внести изменения в действующее законодательство. В свою очередь, Губернатор Мурманской области предлагает размещать (опубликовывать) решения

Конституционного Суда Российской Федерации на официальном Интернет-портале правовой информации (www.pravo.ru)

Важной для субъектов Федерации является проблема несвоевременного исполнения решений Конституционного Суда со стороны федеральных органов государственной власти. Нарушение федеральными органами установленных законодательством сроков приведения в соответствие с Конституцией Российской Федерации неконституционных актов сдерживает необходимое регулирование на региональном уровне¹.

Так, например, на федеральном уровне Постановление Конституционного Суда от 7 июля 2011 г. № 15-П, которым признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации положения ч. 3 ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» исполнено только в 2012 г.² Субъекты Федерации, в свою очередь, будут корректировать нормы регионального законодательства:

- в Республике Мордовия единственным решением Конституционного Суда, имеющим отношение к действующему региональному законодательству, является именно указанное постановление; из-за отсутствия на федеральном уровне критериев допустимости использования пропорциональной избирательной системы Государственное Собрание Республики Мордовия оставило без изменений редакцию ст. 6 Закона Республики Мордовия от 19 февраля 2007 г. № 16-3 «О выборах депутатов представительных органов муниципальных образований в Республике Мордовия»;

- в Республике Дагестан предполагается внесение изменений в ст. 11 Закона Республики Дагестан от 6 июля 2009 г. № 50 «О муниципальных выборах в Республике Дагестан»;

- в Курганской области в процессе разработки находится проект закона Курганской области, направленный на исполнение этого решения суда;

- В Ненецком автономном округе также разрабатывается законопроект, направленный на уточнение применения пропорциональной и смешанной систем при проведении выборов в органы местного самоуправления;

- ведется работа по внесению изменений в действующий Закон Рязанской области от 5 августа 2011 г. № 63-03 «О выборах депутатов представительного органа муниципального образования в Рязанской области»; в целях недопущения несоответствия норм регионального Закона федеральному законодательству о выборах необходимые изменения в указанный Закон Рязанской области были внесены после официального опубликования федерального закона.

Еще одним примером несвоевременного исполнения решения Конституционного Суда на федеральном уровне является Постановление Конституци-

¹ Законодательное Собрание Пензенской области, Законодательное Собрание Кировской области, Курганская областная Дума.

² 28 сентября 2012 года Государственная Дума приняла Федеральный закон «О внесении изменений в статью 35 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и статью 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

онного Суда от 22 июня 2010 г. № 14-П, которым признаны не соответствующими Конституции Российской Федерации, ее статьям 19 (ч. 2), 32 (ч. 1) и 55 (ч. 3) взаимосвязанные положения пп. «а» п. 1 и пп. «а» п. 8 ст. 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в части, лишающей гражданина Российской Федерации, получившего вид на жительство на территории иностранного государства, возможности быть членом территориальной избирательной комиссии с правом решающего голоса. С учетом правовой позиции Конституционного Суда в указанный Федеральный закон необходимо внесение изменений. До настоящего времени соответствующие изменения федеральным законодателем не внесены. При этом Законом от 19 апреля 2011 г. № 22-оз в закон Ненецкого автономного округа от 2 апреля 2003 г. № 411-оз «О территориальной избирательной комиссии» были внесены соответствующие изменения.

Раздел IV

Влияние решений Европейского Суда по правам человека на национальную систему права и осуществление правосудия в России

На совершенствование российского законодательства наряду с решениями Конституционного Суда существенное влияние оказывают решения Европейского Суда по правам человека (далее — Европейский Суд).

Деятельность Европейского Суда нацелена на выявление в деятельности национальных органов публичной власти системных проблем, приводящих к нарушению прав и свобод человека. Он анализирует обстоятельства (фактические и юридические) предполагаемого нарушения. Одной из причин таких нарушений могут служить недостатки нормативного регулирования в актах национального законодательства.

Главной задачей Европейского Суда является выработка рекомендаций по развитию и совершенствованию системы защиты прав человека для национальных судов. Решение Европейского Суда является своеобразным стимулом к внесению законодательных или иных изменений в правовую систему государства.

Европейский Суд выступает в роли инициатора процесса постепенного, но постоянного повышения уровня реальной обеспеченности этих прав и свобод на территории государств-участников Конвенции о защите прав человека и основных свобод 1950 г. (далее — Конвенция).

Европейская Конвенция о защите прав человека и основных свобод является базовым документом Совета Европы, одной из главных целей которого является защита прав человека. Конвенция не достигнет этой цели, если ее рассматривать в отрыве от деятельности национальных судов.

Место и значение международных норм, в том числе Конвенции и основанных на ней решений Европейского Суда, в правовой системе России определено Конституцией Российской Федерации, в соответствии с которой основные права и свободы человека неотчуждаемы и принадлежат каждому от рождения. Права и свободы человека и гражданина признаются и гарантируются, согласно общепризнанным принципам и нормам международного права и в соответствии с Конституцией (части 1 и 2 статьи 17). Эти принципы и нормы, а также международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, при этом международный договор имеет приоритет перед законом в случае их коллизии (часть 4 статьи 15). Решения Европейского Суда являются составной частью российской правовой системы.

Деятельность Конституционного Суда Российской Федерации и Европейского Суда направлена в итоге к общей цели — повышению качества ис-

полнения государством своих обязанностей признавать, соблюдать и защищать права и свободы лиц, находящихся под его юрисдикцией.

Конституционный Суд Российской Федерации в Постановлении от 26 февраля 2010 г. № 4-П указал, что не только Конвенция о защите прав человека и основных свобод, но и решения Европейского Суда в той части, в какой ими, исходя из общепризнанных принципов и норм международного права, дается толкование содержания закрепленных в Конвенции прав и свобод, включая право на доступ к суду и справедливое правосудие, являются составной частью российской правовой системы, а потому должны учитываться федеральным законодателем при регулировании общественных отношений и правоприменительными органами при применении соответствующих норм права.

Конституционный Суд неоднократно указывал в своих решениях на необходимость пересмотра судебных решений, вынесенных в рамках национальной юрисдикции, если устранение нарушений Европейской Конвенции, допущенных при их вынесении, не может быть обеспечено без отмены соответствующих судебных актов.

Конституционный Суд обращал внимание на отсутствие четко определенного механизма имплементации решений Европейского Суда (на уровне положений общего характера, выводимых из решений по конкретным, но типовым делам). В первую очередь это касается случаев принятия государством так называемых общих мер в отношении нарушений системного характера, констатированных Европейским Судом.

Вместе с тем Конституционный Суд осуществляет имплементацию правовых позиций Европейского Суда только в тех случаях, когда это позволяет повысить уровень защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, не нанося при этом ущерба равнозначным конституционным ценностям: независимости и государственному суверенитету.

Статьей 46 Конвенции установлен принцип обязательности силы и исполнения постановлений Европейского Суда.

Обязанность национального правоприменителя учитывать при толковании и применении Европейской Конвенции правовые позиции Европейского Суда обусловлена обязанностью соблюдения принципа верховенства Конституции Российской Федерации в иерархии национальной системы позитивного права, составной частью которой является названная Конвенция как международный договор Российской Федерации.

Важность решений Европейского Суда подчеркнута и тем, что в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 Министерство юстиции Российской Федерации наряду с мониторингом правоприменения в целях выполнения решений Конституционного Суда, проводит также мониторинг правоприменения в целях выполнения решений Европейского Суда, в связи с которыми необходимо принятие (издание), изменение или признание утратившими силу (отмена) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Проведенный Минюстом России анализ постановлений Европейского Суда показывает, что Европейский Суд в содержательной части устанавлива-

ет факт нарушения российскими властями конкретных статей Конвенции. В отличие от решений Конституционного Суда, в которых прямо признается несоответствие конкретных норм федеральных законов Конституции Российской Федерации, в постановлениях Европейского Суда, как правило, Европейский Суд констатирует проблему в рамках рассматриваемого дела, оценивая национальное законодательство и правоприменительную практику.

По результатам мониторинга выявлено 10 постановлений Европейского Суда, в связи с которыми необходимо внесение изменений в законодательство Российской Федерации.

Анализ практики Европейского Суда, а также материалов и решений Комитета министров Совета Европы свидетельствует о наличии вопросов, требующих внимания со стороны судебных органов с целью внесения корректив в правоприменительную деятельность российских судов с учетом положений Конвенции и практики Европейского Суда.

Российская Федерация стала ближе к европейским достижениям в области защиты прав и свобод, а также получила возможность совершенствования правовых механизмов защиты прав и свобод человека и гражданина, соответствующих общеевропейским стандартам.

В этой области достигнуты определенные результаты, о чем свидетельствует статистика, согласно которой если до 2010 г. отмечалась тенденция к увеличению количества жалоб, подаваемых в Европейский Суд против Российской Федерации, то в 2011 г. наметилась обратная тенденция — количество поданных жалоб уменьшилось на 13%, в отличие от ситуации в отношении большинства государств-членов Совета Европы.

Несмотря на тот факт, что на рассмотрении Европейского Суда на 1 января 2012 г. в отношении Российской Федерации находилось более 40000 жалоб, что составляет около 26% от общего количества всех жалоб (1-ое место среди государств-членов Совета Европы в абсолютном выражении), по количеству жалоб, поданных в Европейский Суд из расчета на 100 тыс. населения, Российская Федерация занимает только 22-е место.

Снизилось не только количество поданных в отношении Российской Федерации жалоб, но и количество постановлений, принятых Европейским Судом. В 2011 г. по результатам рассмотрения жалоб против Российской Федерации Европейским Судом вынесено 133 постановления, из них в 121 постановлении констатировано хотя бы одно нарушение Конвенции и протоколов к ней, тогда как в каждом из предыдущих годов такие нарушения отмечались более чем в 200 постановлениях.

Нормы Конвенции применяются в контексте правовых позиций Европейского Суда. В ходе толкования конвенционных положений, в том числе регламентирующих право на справедливое судебное разбирательство, он уточняет порядок применения данных международных норм государствами, а также определяет круг исключений, не влекущих нарушения самой сути права, гарантированного Конвенцией.

За 14 лет после ратификации Конвенции и принятия на себя обязательств по обеспечению соответствия и адаптации внутреннего законодательства европейским стандартам, а также по устранению нарушений прав и сво-

бод, гарантированных Конвенцией, в области соблюдения прав участников судопроизводства, в законодательстве и судебной практике судов общей юрисдикции Российской Федерации предприняты существенные позитивные шаги.

Инкорпорирование Конвенции в правовую систему Российской Федерации подтверждено высшими судебными инстанциями, в том числе многочисленными актами Конституционного и Верховного судов Российской Федерации. Так, с целью недопущения нарушения Конвенции Пленум Верховного Суда 10 октября 2003 г. в постановлении «О применении судами общей юрисдикции общепризнанных принципов и норм международного права и международных договоров Российской Федерации» разъяснил, что применение ими Конвенции обязательно и должно осуществляться с учетом практики Европейского Суда во избежание любых нарушений Конвенции.

Общеизвестно, что эффективное разрешение на внутреннем уровне наиболее частых жалоб на нарушения Конвенции зависит от полноты выполнения постановлений Европейского Суда, которое предполагает в случае необходимости обязательство со стороны государства не только принять меры индивидуального характера, направленные на восстановления ситуации, которая имела место до нарушения Конвенции, но и меры общего характера, носящие превентивный характер, с тем, чтобы предупредить повторение подобных нарушений в будущем. В этих целях Верховный Суд активно взаимодействует с Уполномоченным Российской Федерации при Европейском Суде и его аппаратом. Только за 2011 г. в Верховный Суд из аппарата Уполномоченного для принятия мер общего и индивидуального характера поступило 180 постановлений Европейского Суда.

Верховным Судом в части исполнения постановлений Европейского Суда предприняты определенные организационные меры, например, создан Отдел специального контроля, принимаются различные меры общего характера, а именно: копии постановлений Европейского Суда направляются в областные и равные им суды для сведения и использования в практической деятельности; публикуются извлечения из постановлений в обзорах законодательства и судебной практики Верховного Суда, составляются квартальные обзоры судебной практики, которые регулярно рассылаются во все суды общей юрисдикции, размещаются на сайте Верховного Суда в сети Интернет; анализируются правовые позиции Европейского Суда, а затем доводятся до сведения судей Верховного Суда и нижестоящих судов. Кроме того, в Российской академии правосудия на факультете переподготовки, повышения квалификации судей, государственных гражданских служащих судов общей юрисдикции и Судебного департамента при Верховном Суде регулярно проходят лекции по тематике, связанной с деятельностью Европейского Суда.

Кроме того, в настоящее время представители Верховного Суда принимают активное участие в межведомственных рабочих группах по исполнению постановлений Европейского Суда по делам «Сахновский против Российской Федерации» и «Ананьев и другие против России».

В некоторых случаях законодательно закрепленные меры индивидуального характера, принимаемые судебной системой судов общей юрисдикции,

способствуют рецепции правовых позиций Европейского Суда в практику судов Российской Федерации.

Комитет Министров Совета Европы, осуществляющий контроль за исполнением постановлений Европейского Суда, еще в рекомендации от 19 января 2000 г. NR (2000) 2 «По пересмотру дел или возобновлению производства по делу на внутригосударственном уровне в связи с решениями Европейского Суда по правам человека» указывал на обязанность государства-ответчика осуществлять меры, обеспечивающие, насколько возможно, восстановление той ситуации, в которой лицо находилось до нарушения государством Конвенции, в том числе предусматривать в своей правовой системе адекватные возможности для пересмотра дел, включая возобновление производства по делу в тех инстанциях, в которых допущено нарушение.

Как указал Конституционный Суд в своем постановлении от 26 февраля 2010 г. № 4-П, в системе действующего процессуального законодательства именно процедура пересмотра судебных постановлений по вновь открывшимся обстоятельствам предоставляет заинтересованным лицам, по жалобам которых принято постановление Европейского Суда, возможность восстановления нарушенных прав в случаях, когда для устранения нарушения Конвенции может потребоваться отмена судебных актов, вынесенных в рамках национальной юрисдикции.

В этой связи следует заметить, что в статье 314 Уголовно-процессуального кодекса РФ закреплено положение, согласно которому производство по уголовному делу может быть возобновлено ввиду новых обстоятельств, одним из которых является установленное Европейским Судом нарушение положений Конвенции при рассмотрении судом Российской Федерации уголовного дела в отношении конкретного лица или лиц, и вступившие в законную силу приговор, определение и постановление суда могут быть отменены или изменены. Такие решения Президиум Верховного Суда принимает в тех случаях, когда установленное Европейским Судом нарушение Конвенции позволяет сделать вывод о незаконности, необоснованности или несправедливости судебных актов.

Пересмотр судебных актов по уголовным делам ввиду новых обстоятельств осуществляется Президиумом по представлению Председателя Верховного Суда (ст. 415 УПК РФ).

Так, например, в 2011 г. вынесено 36 постановлений Президиума Верховного Суда, которыми представления Председателя Верховного Суда о возобновлении производства по делу удовлетворены, и судебные акты отменены или изменены в связи с определенными нарушениями Конвенции, признанными Европейским Судом.

Аналогичные по своей сути положения введены с 1 января 2012 г. и в отношении института пересмотра вступивших в законную силу судебных постановлений по гражданским делам. Отличие состоит только в том, что производство возбуждается по заявлению сторон или других участвующих в деле лиц, которые, исходя из диспозитивных начал гражданского процесса, сами определяют, обращаться ли им в суд с таким заявлением.

Правые позиции по толкованию и применению норм материального и процессуального права, в том числе международно-правовых норм, выработанные Верховным Судом в постановлениях Пленума, а также в постановлениях Президиума Верховного Суда, вынесенных по конкретным делам, могут являться основанием для пересмотра в порядке надзора или по новым обстоятельствам вступивших в законную силу судебных актов. Они ориентируют судей на правильное и единообразное применение закона на всей территории Российской Федерации при рассмотрении и разрешении дел, обеспечивая тем самым единство судебной практики.

В отношении рецепции на внутреннем уровне позиций Европейского Суда по жалобам на нарушение положений статьи 6 Конвенции можно отметить следующее.

До недавнего времени несоблюдение разумных сроков судопроизводства, сроков исполнения судебных решений было проблемным для российского правосудия.

На внутреннем уровне предпринимались определенные шаги, но в Европейский Суд продолжали поступать жалобы, связанные с этой проблематикой. Ситуация начала меняться к лучшему только после того, как во исполнение требований Европейского Суда, высказанных им в «пилотном» постановлении по жалобе «Бурдов против Российской Федерации (2)» от 15 января 2009 г., о создании эффективного средства правовой защиты в связи с выявленными системными нарушениями, выразившимися в несоблюдении разумных сроков судопроизводства и неисполнении судебных актов, в Российской Федерации был принят Закон о компенсации.

Закон предусматривает гарантии обеспечения права на судопроизводство и исполнение судебного акта в разумные сроки, нарушение которых является основанием для присуждения справедливой компенсации, посредством обращения в российские суды. Цель Закона о компенсации не только в том, чтобы защитить граждан от судебной волокиты, но и в том, чтобы не допустить каких-либо просрочек в исполнении судебных актов финансовыми органами, поскольку отсутствие денежных средств у лица, обязанного к их выплате, ни при каких обстоятельствах не может оправдывать длительность исполнения судебного акта.

В связи с тем, что при рассмотрении дел о присуждении компенсации у судов общей юрисдикции и арбитражных судов возник ряд вопросов, в целях их правильного и единообразного разрешения Пленумы Верховного Суда и Высшего Арбитражного Суда в совместном постановлении дали судам соответствующие разъяснения (постановление № 30/64 от 23 декабря 2010 г.).

Помимо этого Верховным Судом совместно с верховными судами республик, краевыми, областными и приравненными к ним судами проведено изучение дел о присуждении компенсации на основании указанного закона с учетом практики судов Российской Федерации за период с мая 2010 г. по апрель 2011 г. Изучение судебной практики показало, что суды в целом правильно применяют Закон о компенсации, что повлекло за собой значительное уменьшение обращений российских граждан в Европейский Суд — с 40 до 17%.

По этой проблематике обеспечения разумных сроков судопроизводства с 29 ноября по 2 декабря 2011 г. в Страсбурге проводилось очередное 1128-е заседание Комитета Министров Совета Европы, на котором рассмотрены вопросы об исполнении Российской Федерацией «пилотного» постановления Европейского Суда по жалобе «Бурдов против России (2)». КМ СЕ решил прекратить рассмотрение вопроса о создании эффективного внутригосударственного средства правовой защиты от нарушений, связанных с чрезмерно длительным исполнением решений национальных судов по искам и заявлениям к Российской Федерации, субъектам Российской Федерации, муниципальным образованиям и созданным ими государственным и муниципальным учреждениям.

Таким образом, можно сделать вывод, что к настоящему времени сложилась практика реализации судами Закона о компенсации, а выносимые российскими судами решения по результатам рассмотрения заявлений о присуждении компенсации во многом корреспондируют выводам и практике Европейского Суда.

По вопросу установления Европейским Судом нарушения принципа правовой определенности в связи с отменой судебных постановлений в порядке надзора необходимо обратить внимание на то, что в декабре 2010 г. завершилось крупнейшее реформирование гражданского и уголовного процессуального законодательства: приняты федеральные законы «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» и «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации», которыми введен единый порядок проверочной деятельности судов второй инстанции, установлены общие правила реализации права на апелляционное обжалование судебных постановлений, принятых мировыми судьями и федеральными судами общей юрисдикции по первой инстанции, созданы апелляционные инстанции в судах общей юрисдикции Российской Федерации всех уровней.

Также этими законами введен новый порядок проверки судебных постановлений, вступивших в законную силу, — кассационный, в котором их проверка осуществляется исключительно по вопросам права. Полномочиями суда кассационной инстанции наделяются президиумы верховных судов республик, краевых, областных и равных им судов, судебные коллегии Верховного Суда.

Традиционно в России отдельные процедуры апелляции, за исключением обжалования решений мировых судей, выполняли кассационные инстанции, которые рассматривали жалобы как по вопросам факта, так и по вопросам права. Эти же вопросы рассматривались и судами надзорных инстанций.

В связи с принятыми поправками функции надзора сохранены только за Президиумом Верховного Суда, причем в качестве строго ограниченного, экстраординарного способа проверки судебных постановлений, что фактически завершает реализацию рекомендаций Европейского Суда по преобразованию надзорного производства в судах общей юрисдикции Российской Федерации.

В развитие названных законов принят Федеральный конституционный закон от 7 февраля 2011 г. № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации», принципиальной новеллой которого является введение полномасштабного института пересмотра дел в апелляционном порядке как по гражданским делам (с 1 января 2012 г.), так и по уголовным делам (с 1 января 2013 г.). В целях реализации этого института в структуре Верховного Суда создана Апелляционная коллегия.

Судами общей юрисдикции при рассмотрении и разрешении гражданских, административных и уголовных дел не только непосредственно применяются положения Конвенции, но учитываются также и постановления Европейского Суда, в которых выражены имеющие прецедентное значение правовые позиции, выработанные на основе толкования и применения положений Конвенции.

Европейский Суд ориентирует развитие правовой системы России, ее законодательства и правоприменительной практики в направлении соответствия современному пониманию прав и свобод человека, закрепленных в Конвенции.

В свою очередь, Верховный Суд как высший для судов общей юрисдикции судебный орган страны дает разъяснения по вопросам судебной практики, которые обеспечивают единство толкования и применения законов в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Конвенцией, формируют правоприменительную практику, тем самым, обеспечивая формирование единого правового пространства на всей территории страны.

Согласно пункту 4 части 3 статьи 311 АПК РФ установленное Европейским Судом нарушение положений Конвенции при рассмотрении арбитражным судом конкретного дела, в связи с принятием решения по которому заявитель обращался в Европейский Суд, представляет собой новое обстоятельство, являющееся основанием пересмотра судебных актов по правилам главы 37 АПК РФ.

Одной из наиболее значительных реформ в данной сфере стало принятие ряда актов, направленных на обеспечение права частных лиц на судопроизводство в разумный срок и исполнение судебных актов в разумный срок для устранения системной правовой проблемы, выявленной Европейским Судом в «пилотном» постановлении по делу *Burdov v. Russia* (№ 2) (жалоба № 33509/04).

При определении размера компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок суды обязаны учитывать принципы разумности, справедливости и практику Европейского Суда.

К настоящему времени в системе арбитражных судов уже накоплена достаточно обширная практика по делам о нарушении права на судопроизводство и исполнении акта в разумный срок.

При этом нередко в мотивировочной части судебных актов по таким делам содержатся ссылки на акты Европейского Суда (решения Федерального арбитражного суда Восточно-Сибирского округа от 11.01.2011 по делу № А19-7416/09, от 31.05.2011 по делу № А19-13743/09, от 13.12.2010 по делу

№ А19-7475/2008, от 01.10.2010 по делу № А33-10546/2007; решения Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 24.05.2011 по делу № А29-637/2007; решение Федерального арбитражного суда Московского округа от 07.09.2010 по делу № А41-24439/2006; постановления Федерального арбитражного суда Северо-Кавказского округа от 26.04.2011 по делу № А-25-3290/2005, от 06.05.2011 по делу № А32-20345/2008; постановление Федерального арбитражного суда Центрального округа от 06.06.2011 по делу № А14-5355-01/174/5). При рассмотрении отдельных дел арбитражные суды выносили решения о присуждении заявителям достаточно значительных компенсаций (например, 300 000 рублей), хотя по состоянию на 01.07.2011 средний размер компенсации составлял примерно 70 000 рублей (компенсация присуждена за неисполнение судебного акта в течение 3 лет 8 месяцев — решение Федерального арбитражного суда Волго-Вятского округа от 24.05.2011 по делу № П29-637/2007; за неисполнение судебного акта в течение 9 лет и 8 месяцев — решение Федерального арбитражного суда Центрального округа от 06.06.2011 по делу № А14-5355-01/174/5).

В практике по делам, не касающимся нарушения права на судопроизводство в разумный срок, арбитражные суды также учитывают правовые позиции Европейского Суда и даже прямо цитируют их в судебных актах. В определении об отказе в передаче дела в Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации № ВАС-13802/11 от 2 ноября 2011 года содержится ссылка на ключевое постановление (landmark case) Европейского Суда в сфере надлежащего извещения участников судебного процесса (постановление от 16.12.1992 по делу *Hennings v. Germany*, жалоба № 12129/86).

Европейский Суд позитивно оценивает реформы, которые осуществляются в системе арбитражных судов России. В 2009 году Европейским Судом были приняты решения об отказе в принятии к производству жалоб по делам *Kovaleva v. Russia* (№ 6025/09) и *ООО «Link Oil SPB» v. Russia* (№ 426000/05).

В этих решениях существующая в России процедура надзорного пересмотра актов арбитражных судов Высшим Арбитражным Судом была признана эффективным средством правовой защиты для целей пункта 1 статьи 35 Конвенции. В силу этого обращение в Европейский Суд стало возможным только после рассмотрения дела высшим Арбитражным Судом (а не федеральным арбитражным судом округа, как было прежде).

В обоих решениях основное внимание уделяется сравнению процедуры надзорного пересмотра судебных актов, существовавшей в АПК РФ от 5 мая 1995 года, и новой, введенной Кодексом 2002 года.

Европейский Суд отметил, что процедура надзора, существовавшая ранее в системе арбитражных судов, не признавалась эффективным средством правовой защиты. То же сказано и о процедуре надзора, существовавшей в системе судов общей юрисдикции на момент принятия данных решений Европейского Суда.

Европейский Суд при рассмотрении значимых дел может сделать выводы, аналогичные выводам арбитражных судов России (например, о противоправности схем уклонения от налогообложения, построенных на использовании компаний-«пустышек», не осуществляющих реальной экономической

деятельности (постановление Европейского Суда по делу ОАО Neftyanaya Kompaniya YUKOS v. Russia (14902/04)); о недопустимости возложения на государство ответственности за неправомерные действия арбитражного управляющего (постановление Большой палаты Европейского Суда по делу Kotov v. Russia (№ 54522/00)).

Осуществление правосудия на основе Конвенции и с учетом прецедентного толкования ее положений Европейским Судом позволяет эффективно защищать на внутригосударственном уровне конвенционные права и свободы, как того требует статья 13 Конвенции.

Однако в настоящее время в законодательстве Российской Федерации отсутствует нормативный правовой акт, предметом регулирования которого являлись бы отношения, возникающие в связи с обязанностью государства исполнять постановления Европейского Суда, в части принятия (издания), изменения или признания утратившими силу (отмены) законодательных и иных нормативных правовых актов Российской Федерации.

Не регламентирован порядок исполнения постановлений Европейского Суда, не установлена обязанность государственных органов и должностных лиц по приведению федеральных законов и иных нормативных актов в соответствие с Конвенцией в связи с вынесением постановлений Европейского Суда, а также не установлены сроки разработки и внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации законопроектов, направленных на реализацию постановлений.

Важной задачей по исполнению решений Европейского Суда является координация деятельности соответствующих государственных органов. Настало время разработать ряд норм и процедур, которые позволили бы вести систематическую и комплексную работу по реализации мер общего характера, необходимых для исполнения решений Европейского Суда. Разработать механизмы и процедуры, которые бы обеспечивали координацию между различными органами власти — законодательными, исполнительными и судебными. Необходимо предпринять конкретные меры по приведению судебной практики в соответствие с решениями Европейского Суда.

Во многом проблемы исполнения решений Европейского Суда являются аналогичными проблемам исполнения решений Конституционного Суда.

Выводы и рекомендации

Создание условий, способствующих неукоснительной реализации решений Конституционного Суда Российской Федерации, является одной из важнейших государственных задач, её решение зависит от совместных усилий законодательных и исполнительных органов государственной власти всех уровней, прокуратуры, судебных органов и институтов гражданского общества.

Проблемы реализации решений Конституционного Суда вызваны рядом причин, основными из которых являются:

1) несовершенство законодательной базы, регулирующей статус самого Конституционного Суда, в том числе:

отсутствие реальной ответственности за неисполнение решений Конституционного Суда, неотработанность российской правовой наукой понятия и содержания конституционно-правовой ответственности в данной сфере;

неполнота правовых механизмов принудительного исполнения решений Конституционного Суда;

2) недисциплинированность государственных структур в исполнении решений Конституционного Суда;

3) низкий уровень правовой культуры, в первую очередь, должностных лиц, уполномоченных принимать решения по реализации правовых позиций, выработанных Конституционным Судом;

4) недостаточная координация, отсутствие единых процедур, требований и сроков исполнения решений Конституционного Суда в Регламенте Правительства, других федеральных органов государственной власти;

5) отсутствие в России отдельного государственного органа, наделенного обязанностями координации и полномочиями контроля в данной сфере.

При обращении к нормам права, в частности, к ст. 80 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», очевидно, что пробел в регулировании исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации имеет место в большей степени в законодательстве федерального уровня.

Во-первых, регулирование ограничивается указанием конкретного субъекта, обладающего правом законодательной инициативы, в данном случае (применительно к региональному уровню закреплено более общее правило), — Правительства Российской Федерации. Представляется, что такой подход не вполне оправдан и возможна более общая норма в отношении законодательной инициативы, обязывающая иных субъектов, перечисленных в ст. 104 Конституции Российской Федерации, разрабатывать и вносить на рассмотрение Государственной Думы соответствующие законопроекты.

Работа в этом направлении со стороны федерального законодателя уже ведется. Так, 27 марта 2013 года Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации одобрил Федеральный конституционный закон

«О внесении изменения в статью 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации»

Проект названного Федерального конституционного закона был внесен в Государственную Думу членом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации А.Г. Лысковым 19 июня 2012 года.

Федеральным конституционным законом вносится изменение в статью 80 Федерального конституционного закона от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», предусматривающее, что Правительство Российской Федерации не позднее шести месяцев после опубликования решения Конституционного Суда Российской Федерации, если иной срок не установлен постановлением Конституционного Суда Российской Федерации в соответствии со статьей 75 данного закона, вносит в Государственную Думу новый законопроект (ряд взаимосвязанных законопроектов) либо законопроект о внесении изменений в закон, признанный неконституционным в отдельной его части. Осуществлять подготовку и вносить данные законопроекты вправе Президент Российской Федерации, Совет Федерации, члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, а также Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации по вопросам их ведения. Правительство Российской Федерации в случае подготовки положительного заключения или положительного официального отзыва на законопроект, внесенный одним из указанных субъектов законодательной инициативы, вправе отложить внесение законопроекта, инициатором которого является Правительство Российской Федерации.

Положения об ответственности за неисполнение решений Конституционного Суда, закрепленные в нормах Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», обращены лишь к региональному законодателю, в то время как законодательное регулирование этой проблемы в отношении федерального уровня власти отсутствует.

Проблемности исполнения решений Конституционного Суда способствует отсутствие в Регламенте Правительства Российской Федерации указаний, определяющих порядок принятия решений о мерах по исполнению решений Конституционного Суда, разработки предложений о включении в план законопроектной деятельности Правительства, принятия решений о разработке соответствующих законопроектов. Аналогичный пробел имеет место и в Регламенте Государственной Думы.

Так как реализация принципа общеобязательности решений Конституционного Суда находится в ряду первоочередных задач в совершенствовании законодательной и правоприменительной деятельности, необходимо создание эффективных условий для его осуществления, что позволит вывести процесс исполнения решений Конституционного Суда на уровень, соответствующий его статусу.

Таким образом, по итогам мониторинга обоснованным представляется вывод о том, что действенной организационно-правовой системы (механизма) реализации решений Конституционного Суда всеми ветвями и уровнями власти в России пока не создано.

Решению этой задачи будет способствовать законодательное закрепление процесса исполнения решений Конституционного Суда, содержащего процедуры конституционно-исполнительного производства, действенного механизма конституционной ответственности за неисполнение, ненадлежащее исполнение решений органов конституционного контроля, основания, возможные санкции.

В целях обеспечения режима конституционной законности, соответствия ей всей системы законодательства назрела необходимость в более высокой степени координации и эффективности процедур исполнения решений Конституционного Суда путем реализации комплекса мер правового и организационно-управленческого характера, в частности:

1) включение в тексты ежегодных Посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию тезисов, посвященных оценке роли Конституционного Суда и принимаемых им решений в российской правовой системе, с постановкой конкретных задач совершенствования законодательного регулирования исполнения решений Конституционного Суда;

2) реализация ч. 3 ст. 100 Конституции Российской Федерации в части введения в российскую политико-правовую практику института послания Конституционного Суда Федеральному с отражением в нем вопросов исполнения решений Конституционного Суда в целях разъяснения правовых позиций и широкого информирования органов публичной власти и общества о принимаемых Конституционным Судом решениях; закрепить положение об обязательности таких посланий в Федеральном конституционном законе от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»;

3) дополнение Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» положением, обязывающим Правительство информировать Государственную Думу о проделанной работе по разработке законопроектов в части исполнения решений Конституционного Суда в рамках ежегодных отчетов о результатах своей деятельности (отдельным разделом);

4) дополнение ст. 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» положением, устанавливающим обязанность органов государственной власти Российской Федерации по приведению законов и иных нормативных актов в соответствие с Конституцией Российской Федерации в связи с решением Конституционного Суда Российской Федерации с указанием конкретных сроков;

5) официальная публикация (ежеквартально либо раз в полгода) решений Конституционного Суда (включая определения), издание обзоров решений Конституционного Суда;

6) внесение в Регламент Правительства Российской Федерации изменений, конкретизирующих сроки разработки проектов федеральных законов во исполнение решений Конституционного Суда, ускорение процедуры согла-

сования законопроектов, направленных на исполнение решений Конституционного Суда, между различными ведомствами

7) систематическое (ежеквартально либо раз в полгода) направление законодательным и высшим исполнительным органам государственной власти субъектов Российской Федерации информации о принятых Конституционным Судом решениях;

8) законодательно обязать высшие органы судебной власти приводить постановления о разъяснении судебной практики в соответствии с решениями Конституционного Суда Российской Федерации;

9) уточнение сроков приведения законов субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации в связи с решениями Конституционного Суда в зависимости от изменяемого законодательного акта, то есть, принятого в развитие федерального законодательства либо носящего самостоятельный характер и не требующего федерального регулирования;

10) дополнение федерального закона «Об исполнительном производстве» главой, регулирующей процесс исполнения решений Конституционного Суда и конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации

11) концептуальная разработка системы критериев оценки полноты исполнения решений Конституционного Суда с последующим закреплением указанных критериев в нормативных правовых актах Правительства

12) концептуальная разработка вопроса об определении правовой природы определений Конституционного Суда с «позитивным содержанием»;

13) установление в Регламенте Государственной Думы предельных сроков рассмотрения законопроектов, направленных на исполнение решения Конституционного Суда;

14) установление персональной ответственности должностных лиц федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации за неисполнение или несвоевременное исполнение решений Конституционного Суда, выразившееся в несвоевременной разработке и согласовании соответствующих законопроектов;

15) установление административной ответственности за неисполнение решений Конституционного Суда, определение круга должностных лиц, являющихся субъектами данной ответственности

16) наделить органы прокуратуры Российской Федерации полномочиями по осуществлению прокурорского надзора за своевременностью и полнотой исполнения решений Конституционного Суда;

17) закрепление порядка ежегодного направления федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации в Министерство юстиции предложений к итоговому докладу по мониторингу исполнения решений Конституционного Суда, а также к докладу Президенту Российской Федерации о результатах мониторинга;

18) создание единой информационной базы, содержащей сведения о реализации органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации решений Конституционного Суда;

19) оказание методической, консультационной помощи по приведению законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с Конституцией Российской Федерации специалистами

аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах;

20) активизация парламентского контроля за исполнением решений Конституционного Суда, в т.ч. создание совместной рабочей группы Государственной Думы и Совета Федерации по мониторингу исполнения решений Конституционного Суда;

21) создание конституционных (уставных) судов во всех субъектах Российской Федерации, усиление координационных функций Всероссийского съезда судей;

22) наделение Министерства юстиции Российской Федерации полномочиями по координации и контролю выполнения решений Конституционного суда органами Правительства, иными федеральными органами, органами власти субъектов Российской Федерации;

Не теряет остроту необходимость разработки и принятия федерального закона «О нормативных правовых актах» с урегулированием в нем вопросов принятия федеральных законов, том числе в связи с исполнением решений Конституционного Суда.

Не умаляя роль и значение в деятельности по исполнению Конституции Российской Федерации органов публичной власти всех уровней, а также институтов гражданского общества, следует подчеркнуть особую, исключительную роль в этом Конституционного Суда Российской Федерации. Именно поэтому Совет Федерации уделил данной проблеме, острота которой со временем только нарастает, столь серьезное внимание.

На проблему исполнения решений судебных органов в своем Послании Федеральному Собранию в 2008 г. указал Президент Российской Федерации: «Исполнение судебных решений — всё ещё огромная проблема, причём проблема всех судов, включая Конституционный. Причины везде, конечно, разные. Однако отмечу одну общую — это отсутствие реальной ответственности должностных лиц, да и самих граждан, которые не исполняют решения суда. Такая ответственность должна быть введена». Именно поэтому Совет Федерации уделил данной проблеме столь серьезное внимание. Ее острота позволяет спрогнозировать рост обращений в Конституционный Суд и Европейский Суд по правам человека, вызванных увеличением рисков нарушения конституционных прав и свобод граждан.

С учетом указанных обстоятельств, наиболее оптимальным и комплексным путем решения проблемы исполнения решений Конституционного Суда Российской Федерации может стать *указ Президента Российской Федерации*, включающий в себя меры, направленные на реализацию изложенных выше предложений. Содержащиеся в докладе выводы и предложения также должны стать методологической основой для планирования текущей и среднесрочной нормотворческой работы органов государственной власти всех уровней.

Таким образом, главная цель представления доклада будет достигнута лишь при целенаправленной практической деятельности всех ветвей и уровней власти, субъектов права законодательной инициативы по реализации содержащихся в нём выводов и предложений на основе *указа главы государства и гаранта Конституции России*.

**ДОКЛАД
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
Федерального Собрания
Российской Федерации
2012 года**

**О состоянии законодательства
в Российской Федерации**

Мониторинг исполнения решений
Конституционного Суда
Российской Федерации

Подписано в печать 08.04.2013. Формат 60х84 1/8.
Усл. печ. л. 16,04. Тираж 100 экз. Заказ №

Отпечатано в отделе подготовки и тиражирования документов
Управления информационных технологий и документооборота
Аппарата Совета Федерации