

Теплякова Ольга Андреевна

канд. юрид. наук, доцент кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет»
e-mail: teplyakova.oa@yandex.ru

Teplyakova Olga Andreevna

Cand. Sci. (Jur.), Associate Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, Institute of State and Law, University of Tyumen
e-mail: teplyakova.oa@yandex.ru

УДК: 342.7

ПРАВО НА КОНСТИТУЦИОННУЮ ЖАЛОБУ В РОССИИ И СТРАНАХ ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

THE RIGHT TO A CONSTITUTIONAL COMPLAINT IN RUSSIA AND EASTERN EUROPE

Аннотация. Целью статьи является исследование права граждан на конституционную жалобу в России и странах Восточной Европе. Делается вывод о том, что в законодательстве четырех стран Восточной Европы не закреплено право граждан на индивидуальный доступ к конституционному правосудию: в Болгарии, Беларуси, Молдове и Румынии. В статье представлен анализ моделей конституционных жалоб в странах Восточной Европы: России, Чехии, Словакии, Венгрии, Польше, Украине. В частности, анализ затронул перечень актов, которые могут быть обжалованы в конституционных судах этих стран. В первую группу входят страны, которые устанавливают право граждан на подачу полной конституционной жалобы, включающее право обжаловать административный акт, решение суда и нормативный акт в конституционном суде (Чешская Республика, Словакия). Во вторую группу входят страны, которые устанавливают право граждан подавать нормативную конституционную жалобу, что включает право обжаловать в конституционный суд любой нормативный акт, примененный в конкретном случае заявителя (Польша). В третью группу входят страны, которые устанавливают право граждан подавать нормативную конституционную жалобу, что включает право обжаловать в конституционный суд определенный перечень нормативных актов, примененных в конкретном случае заявителя (Россия, Венгрия, Украина).

Ключевые слова: конституционные суды в Восточной Европе, конституционная жалоба, индивидуальный доступ к конституционному правосудию, субъект конституционной жалобы, полная конституционная жалоба, нормативная конституционная жалоба, сравнительное правоведение.

Abstract. The purpose of the article is to study the right of citizens to a constitutional complaint in Russia and Eastern Europe. The author concludes that there is no right of citizens to

have individual access to constitutional justice in four countries of Eastern Europe: Bulgaria, Belarus, Moldova and Romania. The author analyzes the models of constitutional complaints in the countries of Eastern Europe: Russia, Czech Republic, Slovakia, Hungary, Poland, Ukraine. In particular, the author analyzes the list of acts that can be appealed in the constitutional courts of these countries. The first group includes countries that establish the right of citizens to a full constitutional complaint, which includes the right to appeal an administrative act, a court decision and a normative act in a constitutional court (Czech Republic, Slovakia). The second group includes countries that establish the right of citizens to file a normative constitutional complaint, which includes the right to appeal to the constitutional court against any normative act applied in a specific case of the applicant (Poland). The third group includes countries that establish the right of citizens to file a normative constitutional complaint, which includes the right to appeal in a constitutional court against a certain list of normative acts applied in a specific case of the applicant (Russia, Hungary, Ukraine).

Key words: Constitutional Courts in Eastern Europe, constitutional complaint, individual access to constitutional justice, subject of constitutional complaint, full constitutional complaint, normative constitutional complaint, comparative law.

Право граждан на конституционную жалобу – важнейшее право в демократическом государстве. Возможность подать жалобу в конституционный суд – это возможность прямого влияния граждан на законодательство. Конституционная жалоба – это действенный механизм защиты конституционных прав граждан как на уровне правоприменения, так и на уровне правового регулирования.

Существуют различные классификации конституционных жалоб. Так, например, Европейская комиссия за демократию через право (Венецианская комиссия) в исследовании о прямом доступе к конституционному правосудию выделяет следующие виды прямых жалоб в национальные конституционные суды: 1) *actio popularis* – «Каждый может представить жалобу на нормативный акт после его обнародования, не будучи обязанным доказать, что соответствующая норма непосредственно и в настоящее время затрагивает его права и свободы»; 2) *Quasi actio popularis* – заявитель вправе подать жалобу на опубликованный нормативный акт, но «заявителю необходимо доказать, что он имеет определенный законный интерес»; 3) Нормативная конституционная жалоба – заявитель вправе подать жалобу на нормативный акт, если норма применена в отношении заявителя в конкретном деле; 4) Конституционный

пересмотр – «человеку предоставляется средство правовой защиты против окончательных решений обычных судов, но не против индивидуальных административных актов». 5) Полная конституционная жалоба - лицо может обжаловать любой акт государственной власти (нормативный и правоприменительный, в том числе судебный и административный), который непосредственно и в настоящее время нарушает его основные права [1].

Эволюция права на конституционную жалобу в России. Отметим, что в России действует Конституционный суд с 1991 года, Федеральный конституционный закон «О Конституционном суде Российской Федерации» закрепляет право граждан на конституционную жалобу. Конституционная жалоба в России относится к нормативной конституционной жалобе. С момента установления права на конституционную жалобу в России оно претерпело изменения. Во-первых, расширились субъекты права подачи конституционной жалобы. Конституционный суд сам в своих решениях обосновал право иностранных граждан и юридических лиц подать жалобу в Конституционный суд тем самым расширив круг субъектов для подачи конституционной жалобы. Так, например, в Постановлении 6-П 1998 года Конституционный суд указал, что «возможность защиты прав и свобод посредством конституционного правосудия должна быть обеспечена каждому, в том числе иностранным гражданам и лицам без гражданства, если законом нарушены их права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации». Однако право на подачу конституционной жалобы иностранцев в настоящее время по-прежнему не закреплено законодательно, а существует только в форме правовой позиции Конституционного суда.

9 ноября 2020 года были приняты поправки в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации», которые закрепили, что субъектами конституционной жалобы являются «граждане, юридические лица и муниципальные образования в лице органов местного самоуправления», а также «интересах таких граждан и юридических лиц - Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации,

уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, другие уполномоченные по правам в отдельных сферах или отдельных категорий лиц, предусмотренные федеральными законами, иные органы и должностные лица в соответствии с федеральным законом, общероссийские организации, которые в соответствии с федеральным законом могут представлять интересы таких граждан и юридических лиц».

При расширении круга субъектов конституционной жалобы в России одновременно повышались требования к условиям подачи жалобы в конституционный суд. В редакции закона от 1994 года заявитель мог подать жалобу, если он усматривает нарушение его конституционных прав нормой права «примененного или подлежащего применению в конкретном деле». В 2010 году было исключено право подать жалобу на неконституционность нормы, подлежащей применению в конкретном деле, и сохранилось право подать жалобу на неконституционность нормы «примененной в конкретном деле». А в 2020 году условия подачи жалобы были дополнены требованием исчерпания всех других внутригосударственных средств судебной защиты.

Претерпел эволюцию также предмет конституционной жалобы в России. В первоначальной редакции Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» предметом жалобы мог быть только закон. С 9 ноября 2020 года был установлен перечень нормативных актов, конституционность которых может быть предметом проверки Конституционного суда России.

Исходя из данных изменений, произошедших в правовом регулировании конституционной жалобы в России, хотелось бы проследить наличие указанных особенностей в странах Восточной Европы: а) наличие органов конституционного контроля; б) наличие права на конституционную жалобу и типы конституционных жалоб в странах Восточной Европы, в) особенности подачи жалобы в конституционный суд в странах Восточной Европы.

Органы конституционного контроля в странах Восточной Европы

В Восточную Европу входят такие страны как Беларусь, Болгария, Венгрия, Польша, Молдова, Россия, Румыния, Словакия, Украина, Чехия. Во всех странах Восточной Европы созданы конституционные суды как специальные органы, которые выполняют функцию конституционного нормоконтроля.

Если сравнить страны Восточной Европы в целом с европейскими странами, то можно отметить, что конституционный контроль – институт, который существует во всех странах Европы, кроме одной – Ватикана. Анализ показал, что в 30 европейских странах созданы судебные органы конституционного контроля конституционные суды, в двух европейских странах (Франция и Сан Марино) созданы несудебные органы конституционного контроля – конституционные советы, в 11 европейских странах функция конституционного контроля возложена на суды общей юрисдикции – на верховные суды или на нижестоящие суды, в зависимости от модели централизованного или децентрализованного конституционного контроля. Анализ представлен в виде таблицы:

Таблица 1 «Органы конституционного контроля в Европе»

Страна	Конституционный суд	Конституционный совет	Верховный суд или суды общей юрисдикции как органы конституционного контроля	Орган конституционного контроля отсутствует
Восточная Европа				
Беларусь	V			
Болгария	V			
Венгрия	V			
Польша	V			
Молдова	V			
Россия	V			
Румыния	V			
Словакия	V			
Украина	V			
Чехия	V			
Западная Европа				

Австрия	V			
Бельгия	V			
Германия	V			
Люксембург	V			
Лихтенштейн	V			
Франция		V		
Монако			V	
Швейцария			V	
Нидерланды			V	
Северная Европа				
Латвия	V			
Литва	V			
Андорра	V			
Дания			V	
Ирландия			V	
Исландия			V	
Норвегия			V	
Эстония			V	
Великобритания			V	
Финляндия			V	
Швеция			V	
Южная Европа				
Албания	V			
Босния и Герцеговина	V			
Испания	V			
Италия	V			
Мальта	V			
Северная Македония	V			
Сербия	V			
Словения	V			
Хорватия	V			
Черногория	V			
Португалия	V			
Греция	V			
Сан-Марино		V		
Ватикан				V

Представленный анализ несколько выходит за рамки заявленной в статье темы, однако показывает страны Восточной Европы в целом в

сравнении со всеми европейскими государствами. Во всех странах Восточной Европы одинаковая модель конституционного контроля с точки зрения сформированного для этой цели органа.

Право на конституционную жалобу в России и странах Восточной Европы.

Право на конституционную жалобу и прямой доступ к конституционному правосудию есть в 6 из 10 стран Восточной Европы. В Беларуси, Болгарии и Молдове в законодательстве не закреплено право граждан на конституционную жалобу [2], [3], [4]. В Румынии несмотря на то, что нет права на конституционную жалобу, есть механизм косвенного доступа граждан к конституционному правосудию: «исключение неконституционности» - процессуальное средство, предоставленное стороне судопроизводства, которая имеет сомнения относительно конституционности закона, подлежащего применению в данном деле [5]. Такое ходатайство представляется обычному судье, который обязан рассмотреть его.

Виды конституционных жалоб в странах Восточной Европы.

Рассмотрим виды конституционных жалоб в шести странах Восточной Европы: Чехии, Словакии, Венгрии, Польше, России, Украине [6], [7], [8], [9], [10], исходя из классификации Венецианской комиссии ООН.

Страна	Actio popularis (на любой нормативный акт)	Quasi actio popularis (на любой нормативный акт, затрагивающий права заявителя)	Нормативная конституционная жалоба (на нормативный акт применённый в конкретном деле в отношении заявителя)	Конституционный пересмотр (на судебное решение)	Полная конституционная жалоба (на любой акт)
Чехия	-	-	✓	✓	✓
Словакия	-	-	✓	✓	✓
Венгрия	-	✓	✓	✓	-
Польша	-	-	✓	-	-
Россия	-	-	✓	-	-
Украина	-	-	✓	-	-

Анализ показал, что ни одна страна Восточной Европы не установила в своем законодательстве право граждан на абстрактный нормоконтроль в порядке «Actio popularis», то есть на любой нормативный акт, независимо от того, затрагивает ли этот акт права заявителя. Одна страна в Восточной Европе – Венгрия – сохранила права граждан на абстрактный нормоконтроль, однако в порядке «Quasi actio popularis», то есть заявитель обязан доказать, что опубликованный нормативный акт затрагивает его права и что произошло нарушение его прав опубликованным нормативным актом, наличие судебного решения не требуется, если нет судебной процедуры защиты прав. Авторы описывают причины, почему полномочие по абстрактному нормоконтролю встречается реже в полномочиях конституционных судов: «Постановления Конституционного суда, как правило, воспринимаются лучше, когда вмешательство Конституционного суда в оспариваемый акт или решение является минимальным и, таким образом, позволяет избежать судебной активности. Такой умеренный подход типичен для решения Конституционного суда по конституционным жалобам при конкретном рассмотрении. Постановления о конституционности законов при абстрактном контроле обычно подвергаются резкой критике. Это связано, в частности, с тем, что Конституционный суд считает не только решение, но и его обоснование общеобязательным, то есть источником права» [11].

В порядке конкретного нормоконтроля могут подать жалобу граждане в следующих странах Восточной Европы: Венгрия, Украина, Польша, Россия, Словакия, Чехия. В Чехии и Словакии установлено право на полную конституционную жалобу, то есть на любой акт власти. Полная конституционная жалоба включает: жалобу на индивидуальный акт органов власти, право на конституционный пересмотр судебного решения и право на нормативную конституционную жалобу. Т. Дубровски отмечает некоторые проблемы полной конституционной жалобы относительно Конституционного

суда Чехии. Проблема заключается в том, что конституционный пересмотр решений судов общей юрисдикции «вызывает значительную перегрузку Конституционного суда. Суд неоднократно подчеркивал свою решимость свести к минимуму вмешательство в судебную практику общих судов» [11].

В Венгрии установлено право граждан на конституционный пересмотр и нормативную конституционную жалобу. И наконец в России, Польше и Украине гражданам предоставлено право на нормативную конституционную жалобу.

Самый распространенный вариант конституционной жалобы – это жалоба в порядке конкретного нормоконтроля. Имеются различия моделей конституционных жалоб в порядке конкретного нормоконтроля в странах Восточной Европы.

Перечень нормативных актов, на неконституционность которых можно подать жалобу в конституционный суд

Сравним конституционные жалобы в порядке конкретного нормоконтроля по первому критерию - предмет конституционной жалобы.

Граждане в России могут оспорить конституционность следующих нормативных актов: федеральные конституционные законы, федеральные законы, нормативные правовые акты Государственной Думы, Федерального собрания, Президента, Правительства Российской Федерации, а также конституции, устав, законы, иные нормативные акты субъектов Российской Федерации.

В России перечень нормативных актов, которые могут быть предметом конституционной жалобы строго установлен. В этот перечень не входят нормативные акты Министерств. При этом Министерства в России также издаются указы нормативного характера, однако жалоба в конституционный суд на такой указ министерства будет признана недопустимой. В этот перечень не входят также нормативные акты органов местного самоуправления. По предмету конституционной жалобы российская модель относится к «нормативной конституционной жалобе», поскольку

индивидуальный акт не может быть предметом конституционной жалобы в России, а только нормативный акт. Однако в России есть тенденция к полной конституционной жалобе. То есть в России можно признать акт неконституционным в том смысле, в каком он понимается правоприменительной практикой. Такая формулировка схожа с правом на конституционное обжалование судебного решения, которое, например, закреплено в Венгрии.

Анализ законодательства показал, что шесть исследуемых нами стран Восточной Европы имеют такую конструкцию как нормативная конституционная жалоба. Разница заключается в объеме предмета конституционной жалобы.

	Все нормативные акты	Законы и подзаконные нормативные акты, но есть исключения	Только законы
Чехия	V		
Словакия	V		
Польша	V		
Венгрия		V (есть исключения по содержанию)	
Россия		V (есть исключения по юридической силе)	
Украина			V

Все нормативные акты могут быть предметом конституционной жалобы в странах, где установлено право на полную конституционную жалобу: Словения и Чехия, а также в Польше, где установлено право на нормативную конституционную жалобу. В России, Венгрии и Украине установлено право граждан на нормативную конституционную жалобу, однако предмет данной жалобы ограничен. В России имеется перечень нормативных актов, которые не могут быть предметом жалобы, в Украине предметом жалобы могут быть только законы. В Венгрии конституционный суд ограничен по обжалованию

фискальных законов.

Таким образом, проведенный нами анализ показал различия в странах Восточной Европы в праве на конституционную жалобу, а также в предмете конституционной жалобы. С одной стороны, мы констатируем, что права граждан должны постоянно расширяться и мы можем предположить, что развитие конституционного регулирования может прийти к установлению полной конституционной жалобы во все большем количестве стран Европы. Страны Восточной Европы мы условно можем поделить на 3 группы

- 1) Страны, где не предусмотрено право на конституционную жалобу граждан
- 2) Страны, где установлена нормативная конституционная жалоба, и есть имеются ограничения в предмете конституционной жалобы граждан
- 3) Страны, где установлена нормативная конституционная жалоба и нет ограничения в предмете конституционной жалобы
- 4) Страны, где установлено полная конституционная жалоба.

Можем ли мы утверждать, что это определенные этапы движения стран к установлению прав граждан на конституционную жалобу, можем ли мы утверждать, что все страны постепенно придут к полной конституционной жалобе. Скорее всего такие выводы делать преждевременно, однако правительства государств могут задуматься о возможности расширения прав граждан в рамках конституционного производства, используя опыт ближайших соседей. Мы полагаем, что право на полную конституционную жалобу все-таки может стать общепризнанной моделью в европейских странах.

Список литературы:

1. Venice Commission, 2010 - Study on Individual Access to Constitutional Justice Adopted by the Venice Commission at its 85th Plenary Session (Venice, 17-18 December 2010).
2. Constitutional Court Act of Belarus, 2014 – Belarus - Law of the Republic of Belarus № 124-Z of January 8, 2014 On Constitutional Court Proceedings. National Legal Internet Portal of the Republic of Belarus. URL: <https://pravo.by/document/?guid=3871&p0=H11400124> (accessed 22.07.2021)

3. Constitutional Court Act of Bulgaria 1991 – Bulgaria – Constitutional Court Act № SG. 67/16 of Aug 1991. Constitutional Court of the Republic of Bulgaria: website. URL: <http://www.constcourt.bg/en/LegalBasis> (accessed 22.07.2021)
4. Constitutional Court Act of Moldova, 1994 – Moldova - Law of the Republic of Moldova on the Constitutional Court No. 317-XIII of 13.12.1994. Constitutional Court of the Republic of Moldova: website. URL: <https://www.constcourt.md/?l=ru> (accessed 22.07.2021)
5. Constitutional Court Act of Romania, 1992 – Law № 47 of 1992 On the Organisation and Operation of the Constitutional Court. Constitutional Court of Romania: website. URL: <https://www.ccr.ro/wp-content/uploads/2020/11/LAW-No47.pdf> (accessed 22.07.2021)
6. Constitutional Court Act of Hungary, 2011 – Act CLI of 2011 On the Constitutional Court of Hungary. Council of Europe – Venice Commission: website. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF\(2012\)017-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-REF(2012)017-e) (accessed 22.07.2021)
7. Constitutional Tribunal Act of Poland, 2016 – The Constitutional Tribunal Act of 22 July 2016, published in the Journal of Laws of the Republic of Poland on 1 August 2016, item 1157. Council of Europe Venice Commission: website. URL: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF\(2016\)052-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-REF(2016)052-e) (accessed 22.07.2021)
8. Constitutional Court Act of Ukraine, 2017 - Law of Ukraine № 2147-VIII of October 3, 2017 «On the Constitutional Court of Ukraine». Constitutional Court of Ukraine: website. URL: https://ccu.gov.ua/sites/default/files/law_on_ccu_amended_2017_eng.pdf (accessed 22.07.2021)
9. Constitutional Court Act of the Slovak Republic, 2018 - Law № 314 of 24 October 2018 on the Constitutional Court of the Slovak Republic, amending and supplementing certain other laws. Constitutional Court of the Slovak Republic: website. URL: https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/0/314_2018_Law+CC+-+Slovakia.pdf/65fda308-73b4-40f9-bea7-8ff4205cfead (accessed 22.07.2021)
10. Constitutional Court Act of Czech Republic, 1993 - Constitutional Court Act № 182/1993 Sb. of 16 June 1993. Ústavní soud: website. URL: https://www.usoud.cz/fileadmin/user_upload/ustavni_soud_www/Pravni_uprava/AJ/ConstitutionalCourtAct_1.pdf (accessed 22.07.2021)
11. Dumbrovsky, Tichy, 2019 - Dumbrovsky T., Tichy L.. EU Integration and the Czech Constitution: Assertive Judiciary and Baffled Administration. Hart: Oxford 2019. URL: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2615617 (accessed 22.07.2021)