

УДК 342.565.2

М. Гультай, суддя Конституційного Суду України, кандидат юридичних наук

Інститут конституційної скарги у Російській Федерації: основні особливості та тенденції розвитку

Дослідження іноземного досвіду функціонування інституту конституційної скарги у світлі перспектив його запозичення в Україні вимагає вивчення відповідного напрямку конституційного правосуддя у Російській Федерації (далі, якщо не вказане інше, — РФ). Російська та українська школи конституційного права мають багаторічні спільні традиції взаємодії та взаємозбагачення, які активно підтримуються та заохочуються їх видатними представниками у наш час¹.

Вітчизняні дослідники у пошуках шляхів вдосконалення національної конституційної юрисдикції спираються на праці відомих російських конституціоналістів, присвячених проблемам конституційної юстиції, передусім Ф. Абдулаєва, М. Баглая, М. Бондаря, М. Вітрука, Г. Гаджиева, В. Зорькіна, Д. Керимова, В. Кряжкова, Л. Лазарева, В. Лучина, А. Мазурова, Г. Мальцева, Т. Морщакова, О. Тиунова, Б. Ебзеєва та ін., а також роботи, безпосередньо присвячені інституту індивідуальних та колективних звернень до Конституційного Суду РФ щодо захисту прав і свобод², у тому числі — відповідні дисертаційні дослі-

¹ Див., зокрема: Конституционное развитие России и Украины. Вып. 1 : Сб. науч. тр. – Харьков : Право, 2011. – 216 с.; Конституционно-правовые основы народовластия в России и Украине : сб. науч. тр. – Харьков : Право, 2012. – 296 с.

² Див.: Лазарев Л. В. Гражданин и Конституционный Суд / Л. В. Лазарев // Рос. Федерация. – 1995. – № 18. – С. 55 – 57; Тиунов О. И. О решениях Конституционного Суда Российской Федерации в связи с жалобами граждан на нарушение их конституционных прав и свобод / О. И. Тиунов // Рос. юрид. журн. – 1996. – № 2. – С. 48 – 62; Овсянян Ж. И. Субъекты права на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации / Ж. И. Овсянян // Рос. юстиция. – 1996. – № 1. – С. 10 – 12; Лучин В. О. Жалобы граждан в Конституционный Суд Российской Федерации / В. О. Лучин, О. Н. Доронина. – М. : Закон и право, ЮНИТИ, 1998. – 260 с.; Кравец И. А. Конституционная жалоба в механизме гарантий прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации / И. А. Кравец // Проблемы развития и совершенствования российского законодательства : сб. ст. / под ред. В. Ф. Воловича. – Ч. 1. – Томск, 1999. – С. 101–105; Кравец И. А. Конституционная жалоба: традиции и новации в механизме гарантий прав и свобод личности / И. А. Кравец // Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. – 2003. – № 18. – Ч. 1. – С. 38–48; Кудрявцев Ю. Индивидуальная жалоба в Конституционный Суд (на примере законодательства и практики Конституционного Суда Российской Федерации)

дження¹. У той же час особливості російської моделі конституційної скарги так і не стали самостійним предметом дослідження українських вчених.

Отже, метою цієї статті є визначення основних етапів трансформації інституту конституційної скарги у РФ, особливостей сучасної російської моделі такої скарги та елементів її правового механізму функціонування у світлі перспектив запровадження цього конституційно-правового інституту в Україні.

Інститут конституційної скарги у Російській Федерації існує з моменту створення Конституційного Суду РФ, що свідчить, за твердженням проф. М. Бондаря, про невід'ємний характер цього інституту для національної російської моделі конституційного правосуддя і дозволяє оцінити накопичений досвід його реалізації, виявити тенденції розвитку². Цей інститут уперше був визнаний у раніше діючому Законі Російської Федерації від 12 липня 1991 р. «Про Конституційний Суд РРФСР», який передбачав право громадян на звернення до Конституційного Суду зі скаргою щодо конституційності *правозастосовної практики*. Правом подання такої скарги були наділені громадяни РФ, іноземці та особи без громадянства, які вважали, що їх основні права та законні інтереси порушені або не захищені остаточним рішенням суду, іншого державного органу чи посадової особи, що набуло чинності.

/ Ю. Кудрявцева // Конституционное правосудие (Молдова). – 2003. – № 2. – С. 58–62; Князев С. Д. Институт конституционной жалобы в Российской Федерации: законодательная модель и судебная практика / С. Д. Князев // Теоретические и практические аспекты, связанные с индивидуальной конституционной жалобой в европейской модели конституционного правосудия : сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. (13–14 мая 2010 г.). – Минск : БДП, 2010. – С. 38–50 та ін.

¹ Див.: Голик Н. М. Конституционная жалоба – гарантия защита прав и свобод граждан в практике конституционного правосудия Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Н. М. Голик. – М., 2008. – 25 с.; Николаева Т. А. Обращения граждан в органы конституционной юстиции Российской Федерации и зарубежных стран: сравнительно-правовой анализ [Электронный ресурс] : автореф. дис. ... канд. юрид. наук / Т. А. Николаева. – М., 2008. – Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/obrashcheniya-grazhdan-v-organy-konstitutsionnoi-yustitsii-rossiiskoi-federatsii-i-zarubezhn> та ін.

² Бондар М. Інститут конституційної скарги: співвідношення приватних і публічних начал (з практики Конституційного Суду Російської Федерації) / М. Бондар // Захист прав людини органами конституційної юстиції: можливості і проблеми індивідуального доступу : матеріали міжнар. конф., м. Київ, 16 верес. 2011 р. / Конституц. Суд України ; відп. ред. А. С. Головін. – К. : Логос, 2011. – С. 101.

При цьому визнання Конституційним Судом РФ неконституційності правозастосовної практики не спричиняло позбавлення норми закону, застосованого у конкретній справі, юридичної сили. Такий закон міг бути скасований тільки законодавцем, а Конституційний Суд РФ лише мав повноваження обмежити його застосування¹. Особливою умовою розгляду справи про конституційність правозастосовної практики стало ухвалення оскаржуваного рішення відповідно до «узвичасня»². Це, на думку М. Вітрука, давало можливість поставити питання про перевірку конституційності правозастосовної практики, яка могла виходити далеко за межі закону або складатися всупереч його вимогам³.

Однак контроль за конституційністю правозастосовних актів був визнаний таким, що неповною мірою відповідає завданням конституційної юрисдикції, а його юридичні наслідки — сутності конституційного контролю, який має забезпечувати верховенство Конституції передусім через вилучення з правового поля неконституційних нормативних актів, які є загальнообов'язковими та ухвалюються вищими органами держави. У зв'язку з цим було вирішено трансформувати національну модель конституційної скарги у бік *конкретного нормоконтролю*, тобто визнати право осіб ініціювати перевірку Конституційним Судом РФ конституційності норми у разі її застосування (можливості застосування) у конкретній справі, що призвело до порушення конституційних прав і свобод.

Така модель конституційної скарги отримала закріплення у *Конституції Російської Федерації*, що була схвалена всенародним голосуванням 12 грудня 1993 р. та набула чинності 25 грудня 1993 р. з дня її офіційного оприлюднення (чинна редакція діє з 31 грудня 2008 р.)⁴.

¹ Докладніше див.: Демичев Д. М. Конституционная жалоба: история и современность / Д. М. Демичев // Теоретические и практические аспекты, связанные с индивидуальной конституционной жалобой в европейской модели конституционного правосудия : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. (13–14 мая 2010 г.). – Минск : БДП, 2010. – С. 138.

² Кравец И. А. Конституционная жалоба: традиции и новации в механизме гарантий прав и свобод личности / И. А. Кравец // Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. – 2003. – № 18. – Ч. 1. – С. 39.

³ Витрук Н. В. Конституционное правосудие. Судебное конституционное право и процесс / Н. В. Витрук. – М., 1998. – С. 299.

⁴ Офіційне оприлюднення: Рос. газ. № 3237(853), 25 декабря 1993. Дані про ухвалення, оприлюднення та внесення змін до Конституції РФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.constitution.ru/10003000/note.htm>. Текст Конституції в актуальному стані [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.constitution.ru>. Текст звірений з офіційним виданням Конституції Російської Федерації.

Конституційному Суду РФ безпосередньо присвячена ст. 125 Основного Закону, в якій серед інших його повноважень вказується, що *«Конституційний Суд РФ за скаргами на порушення конституційних прав і свобод громадян і за запитами судів перевіряє конституційність закону, застосованого або такого, що підлягає застосуванню у конкретній справі, у порядку, встановленому федеральним законом»* (ч. 4 ст. 125 Конституції РФ). Це положення Основного Закону заклало конституційні засади права на конституційну скаргу, яке, за твердженням І. Кравця, фактично стало новим правом громадян¹. Д. Демічев справедливо зазначив, що після закріплення конституційної скарги у законодавстві Російської Федерації був розширений перелік засобів захисту конституційних прав і свобод громадян, а також істотно збільшена їх альтернативність у механізмі юридичних гарантій².

Положення ч. 4 ст. 125 Конституції РФ вказують на підставу конституційної скарги, якою виступає *«порушення конституційних прав і свобод громадян»*. Конституція РФ не конкретизує поняття «конституційні права і свободи громадян», залишаючи відкритим питання, чи йдеться лише про права і свободи, закріплені у Главі 2 «Права і свободи людини і громадянина» Основного Закону, чи припускається розширене тлумачення цього поняття. При цьому в самій Главі 2 Конституції РФ словосполучення «конституційні права і свободи» не вживається, тоді як у ст. 55 Основного Закону використовується словосполучення «основні права і свободи», перераховані в Конституції РФ.

Т. Хабрієва вважає, що для вирішення справ за скаргами громадян обов'язковим є звернення Конституційного Суду РФ до конституційних норм, роз'яснення їх змісту, оскільки сама скарга подається на порушення законом конституційних прав і свобод. У іншому випадку скарга просто не допускається³. З. Попов наголошує на розумінні конституційних прав і свобод як найважливіших прав і свобод людини і гро-

¹ Кравец И. А. Конституционная жалоба: традиции и новации в механизме гарантий прав и свобод личности / И. А. Кравец // Журн. рос. права. – 2003. – № 8. – С. 19.

² Демичев Д. М. Конституционная жалоба: история и современность / Д. М. Демичев // Теоретические и практические аспекты, связанные с индивидуальной конституционной жалобой в европейской модели конституционного правосудия : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. (13–14 мая 2010 г.). – Минск : БДП, 2010. – С. 137.

³ Хабриева Т. Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика / Т. Я. Хабриева. – М. : Юрист, 1998. – С. 206.

мадянина, що розкривають природний стан свободи і отримують вищий юридичний захист. Порушення саме таких прав і свобод є підставою для звернення зі скаргою до Конституційного Суду РФ¹. У цьому зв'язку М. Вітрук вказує, що Конституційний Суд РФ визнає такими правами й *права людини, які безпосередньо не закріплені в Конституції РФ, але визнані міжнародним правом*². Таке «розширення» підстав конституційної скарги Конституційним Судом РФ ґрунтується на конституційних положеннях, зокрема, про те, що основні принципи і норми міжнародного права та міжнародні договори РФ є складовою частиною її правової системи (ч. 4 ст. 15 Основного Закону). Конституційний Суд РФ в Ухвалі від 31 липня 1995 р. відзначив, що органи влади держави у своїй діяльності зв'язані як внутрішнім, так і міжнародним правом³.

Інші елементи правового механізму функціонування конституційної скарги докладно регламентовані у Федеральному конституційному законі «Про Конституційний Суд Російської Федерації» від 21 липня 1994 р. № 1-ФКЗ (із наступними змінами та доповненнями⁴ (передусім у Главі XII. Розгляд справ щодо конституційності законів за скаргами на порушення конституційних прав і свобод громадян), а також конкретизовані правовими позиціями Конституційного Суду РФ. Процедурні питання визначено у Регламенті Конституційного Суду Російської Федерації, остання редакція якого була ухвалена Конституційним Судом РФ у пленарному засіданні 24 січня 2011 р.⁵

Для формування уявлення про інститут конституційної скарги у Російській Федерації принципове значення має ідентифікація *кола суб'єктів, уповноважених звертатися до Конституційного Суду зі*

¹ Попов З. В. Рассмотрение Конституционным Судом Российской Федерации индивидуальных и коллективных жалоб и обращений / З. В. Попов // Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. – 2005. – № 20. – Ч. 1. – С. 100.

² Витрук Н. В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): очерки теории и практики / Н. В. Витрук. – М. : Городец-издат, 2001. – С. 235.

³ Див.: Тиунов О. Решения Конституционного Суда и международное право / О. Тиунов // Рос. юстиция. – 2001. – № 10. – С. 15.

⁴ О Конституционном Суде Российской Федерации [Электронный ресурс] : Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (с изменениями и дополнениями). – Режим доступа: <http://base.garant.ru/10101207/>.

⁵ Регламент Конституционного Суда Российской Федерации [Электронный ресурс] : Принят Конституционным Судом Российской Федерации в пленарном заседании 24 января 2011 г. – Режим доступа: <http://www.ksrf.ru/ru/Info/LegalBases/Reglament/Pages/default.aspx>.

скаргою на порушення прав і свобод громадян¹. При цьому, як зазначає С. Князев, слід ураховувати, що цей та інші «параметри конституційного оскарження» не лише визначаються законодавством, а й підпадають під активний інтерпретаційно-змістовний вплив із боку самого Конституційного Суду².

Відповідно до ч. 1 ст. 96 ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації» із змінами, внесеними Федеральним конституційним законом від 3 листопада 2010 р. № 7-ФКЗ, правом на звернення до Конституційного Суду РФ з *індивідуальною або колективною скаргою* на порушення конституційних прав і свобод володіють *громадяни*, чії права і свободи порушуються законом, застосованим у конкретній справі, та *об'єднання громадян*, а також інші органи і особи, вказані у федеральному законі.

За буквального тлумачення цього положення Закону, Конституційний Суд РФ розглядає лише скарги громадян РФ. Однак правовими позиціями Конституційного Суду РФ неодноразово підтверджено, що право на звернення до Конституційного Суду РФ гарантується не тільки власне російським громадянам, а й іноземцям та особам без громадянства, якщо законом порушені їх права і свободи, гарантовані Конституцією³.

Поряд з індивідуальною скаргою, наведене положення ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації» закріплює також право на звернення громадян з *колективними скаргами*. В. Кряжков та Л. Лазаєв пропонують розуміти під колективною скаргою групи осіб, кожна з яких має право на звернення до Конституційного Суду і до якої за-

¹ Докладніше про суб'єктів конституційної скарги див.: Князев С. Д. Институт конституционной жалобы в Российской Федерации: законодательная модель и судебная практика / С. Д. Князев // Теоретические и практические аспекты, связанные с индивидуальной конституционной жалобой в европейской модели конституционного правосудия : сб. материалов междунар. науч.-практ. конф. (13–14 мая 2010 г.). – Минск : БДП, 2010. – С. 40–44; Попов З. В. Рассмотрение Конституционным Судом Российской Федерации индивидуальных и коллективных жалоб и обращений / З. В. Попов // Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. – 2005. – № 20. – Ч. 1. – С. 100–101.

² Князев С. Д. Институт конституционной жалобы в Российской Федерации: законодательная модель и судебная практика / С. Д. Князев // Теоретические и практические аспекты, связанные с индивидуальной конституционной жалобой в европейской модели конституционного правосудия : сб. материалов Междунар. науч.-практ. конф. (13–14 мая 2010 г.). – Минск : БДП, 2010. – С. 39–40.

³ Див., зокрема, ухвалу Конституційного Суду РФ від 17 лютого 1998 р. № 6-П у справі про перевірку конституційності положення ч. 2 ст. 31 Закону СРСР від 24 червня 1981 р. «Про правове становище іноземних громадян в СРСР» у зв'язку зі скаргою Ях'я Дашти Гафура.

стосований або підлягає застосуванню оспорюваний закон¹. Тобто колективну скаргу може подати група осіб, кожний представник якої володіє правом на індивідуальну скаргу та має підстави для її подання. Як підкреслює М. Вітрук, колективну скаргу за російським законодавством не слід «змішувати» з так званою народною скаргою, яка не припускається у конституційному судочинстві Росії².

Стаття 96 (ч. 1) ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації» до суб'єктів конституційної скарги відносить також *об'єднання громадян*, до яких передусім належать створювані громадянами відповідно до ст. 30 Конституції РФ громадські об'єднання (громадські організації, політичні партії, професійні спілки)³. Однак Конституційний Суд РФ «розширив коло таких суб'єктів звернення»⁴, визнавши юридичних осіб різної форми власності (у тому числі, в окремих випадках — державні підприємства та державні установа), релігійні об'єднання, а також муніципальні утворення належними суб'єктами звернення зі скаргою щодо захисту конституційних прав і свобод⁵.

¹ Кряжков В. А. Конституционная юстиция в Российской Федерации / В. А. Кряжков, Л. В. Лазарев. – М. : БЕК, 1998. – С. 285.

² Вітрук Н. В. Конституционное правосудие в России (1991–2001 гг.): очерки теории и практики / Н. В. Вітрук. – М. : Городец-издат, 2001. – С. 236.

³ Див.: Романовская О. В. Понятие «объединение граждан» в решениях Конституционного Суда Российской Федерации / О. В. Романовская // Рос. юрид. журн. – 2009. – № 5. – С. 196–204.

⁴ Проблеми та перспективи запровадження індивідуальної конституційної скарги в Україні: монографія / О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова. – К. : Атіка-Н, 2010. – С. 38.

⁵ Див.: *Ухвалу* Конституційного Суду від 24 жовтня 1996 р. № 17-П у справі про перевірку конституційності ч. 1 ст. 2 Федерального закону від 7 березня 1996 р. «Про внесення змін і доповнень до Закону Російської Федерації «Про акцизи», прийнятому у зв'язку зі зверненням акціонерного товариства, товариства з обмеженою відповідальністю і двох товариств; *Ухвалу* від 12 жовтня 1998 р. № 24-ГТ у справі про перевірку конституційності п. 3 ст. 11 Закону РФ від 27 грудня 1991 р. «Про основи податкової системи в Російській Федерації»; *Ухвалу* Конституційного Суду від 28 червня 2009 р. № 10-П у справі про перевірку конституційності п. 4 ч. 2 ст. 250, ст. 321¹ Податкового кодексу РФ і абз. 2 п. 3 ст. 41 Бюджетного кодексу РФ у зв'язку зі скаргами Російського хіміко-технологічного університету ім. Д. І. Менделєєва і Московського авіаційного інституту (державного технічного університету); *Ухвалу* Конституційного Суду від 2 квітня 2002 р. № 7-П у справі про перевірку конституційності окремих положень Закону Красноярського краю «Про порядок відклику депутата представницького органу місцевого самоврядування» і Закону Коряцького автономного округу «Про порядок відклику депутата представницького органу місцевого самоврядування, виборної посадової особи місцевого самоврядування у Коряцькому автономному окрузі» у зв'язку зі скаргами заявників А. Г. Злобіна та Ю. А. Хнаєва та окремих ін.

Як передбачено ч. 1 ст. 96 ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації», правом на звернення до Конституційного Суду РФ з конституційною скаргою, крім громадян та їх об'єднань, володіють «інші органи і особи, вказані у федеральному законі». До таких суб'єктів сьогодні належать *Генеральний прокурор Російської Федерації* (ч. 6 ст. 35 Федерального закону «Про прокуратуру Російської Федерації») і *Уповноважений з прав людини в Російській Федерації* (п. 5 ч. 1 ст. 29 Федерального закону «Про Уповноваженого з прав людини в Російській Федерації»). Однак, як стверджує І. Кравець, помітного практичного впливу на здійснення конституційного контролю за конституційними скаргами ці посадові особи не здійснюють¹.

Наведені вище положення ст. 96 ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації» вказують не лише на суб'єктів, а й на *предмет конституційної скарги та умови її прийнятності*. У вказаній статті передбачається, що правом на звернення зі скаргою на порушення конституційних прав і свобод володіють громадяни та їх об'єднання, чий права і свободи порушуються *законом*. Зазвичай до Конституційного Суду оскаржуються окремі положення закону, які порушують конституційні права і свободи окремих осіб, хоча можливим є й оскарження закону в цілому. Наприклад, Ухвалою від 1 квітня 2008 р. № 194-О-П Конституційний Суд РФ визнав таким, що втратив чинність, увесь Закон Калінінградської області «Про організацію місцевого самоврядування на території Балтійського міського округу»².

Тривалий час у діяльності Конституційного Суду РФ застосовувався формально-юридичне тлумачення терміна «закон», що міститься в ч. 4 ст. 125 Конституції РФ і статтях 96, 97 ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації». Таке розуміння закону означало, що під ним розумілися «нормативно-правові акти законодавчого походження, прийняті федеральними або регіональними парламентами»³. Отже, у формально-юридичному значенні поняття закону охоплює *федеральні конституційні закони, федеральні закони і закони суб'єктів Російської*

¹ Кравець І. А. Конституционная жалоба: традиции и новации в механизме гарантий прав и свобод личности / И. А. Кравец // Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. – 2003. – № 18. – Ч. 1. – С. 42.

² Проблеми та перспективи запровадження індивідуальної конституційної скарги в Україні : монографія / О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова. – К. : Атіка-Н, 2010. – С. 42.

³ Кравець І. А. Конституционная жалоба: традиции и новации в механизме гарантий прав и свобод личности / И. А. Кравец // Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. – 2003. – № 18. – Ч. 1. – С. 44.

Федерації. Однак В. Кряжков та Л. Лазарев ще у 1998 р. зазначали, що Конституційний Суд міг би і не самообмежувати свою компетенцію за ч. 4 ст. 125 Конституції РФ буквальним тлумаченням поняття «закон». Предметом конституційної скарги можна вважати не тільки нормативні акти з таким найменуванням. Фактично роль закону виконують й інші акти¹.

Згодом таку позицію зайняв і сам Конституційний Суд РФ. Його Ухвала від 5 липня 2001 р. внесла істотні корективи у розуміння терміна «закон». Конституційний Суд визнав такими, що підлягають конституційному контролю, *постанови Державної Думи про амністію*, виходячи з того, що «має гарантуватися захист і проти таких, що приймаються з порушенням принципів правової держави, актів про амністію»². Таким чином, розширене тлумачення терміна «закон» відносно підконтрольних Конституційному Суду РФ актів дозволило визнати *нормативні постанови Державної Думи* (якими є акти про амністію) *законами в матеріальному значенні*³.

У конституційно-правовій літературі справедливо наголошується на можливих випадках, коли з питань, що зачіпають права і свободи громадян, ухвалюються не тільки законодавчі акти парламенту, а й нормативні акти інших органів державної влади. За твердженням В. Маєвського, саме в нормативних актах і постановах федеральних і регіональних органів законодавчої і виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування міститься переважна частина порушень прав і свобод людини і громадянина, гарантованих Конституцією РФ⁴.

Однак спочатку Конституційний Суд РФ сформував підхід, що ані Конституція, ані ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації» взагалі не передбачають можливість перевірки конституційності по-

¹ Кряжков В. А. Конституционная юстиция в Российской Федерации / В. А. Кряжков, Л. В. Лазарев. – М. : БЕК, 1998. – С. 289.

² Див.: Постановление Конституционного Суда РФ от 5 июля 2001 г. «По делу о проверке конституционности Постановления Государственной Думы от 28 июня 2000 года № 492-III ГД «О внесении изменения в Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «Об объявлении амнистии в связи с 55-летием победы в Великой Отечественной войне 1941–1945 годов» в связи с запросом Советского районного суда города Челябинска и жалобами ряда граждан» // Собр. законодательства РФ. – 2001. – № 29. – Ст. 3059.

³ Кравец И. А. Конституционная жалоба: традиции и новации в механизме гарантий прав и свобод личности / И. А. Кравец // Конституционное правосудие в странах СНГ и Балтии. – 2003. – № 18. – Ч. 1. – С. 45.

⁴ Маевский В. Страсти по судебной реформе / В. Маевский // Рос. юстиция. – 2001. – № 11. – С. 8.

станов Уряду за зверненнями громадян¹. Проте в Ухвалі від 27 січня 2004 р. № 1-П Конституційний Суд РФ фактично переглянув свою правову позицію, спираючись на ст. 125 (ч. 4) Конституції РФ і статті 96, 97, 101 і 103 ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації», і в своїх подальших рішеннях вже виходив із висновку про можливість перевірки у порядку конституційного судочинства за скаргами громадян такої постанови Уряду, яка ухвалена на підставі прямої вказівки федерального закону і підлягає застосуванню разом з ним у конкретній справі у нерозривній єдності².

У випадку, якщо в конкретній справі підлягають застосуванню інші, не вказані вище нормативні акти федерального органу державної влади (наприклад, укази Президента), що порушують те чи інше конституційне право або свободу людини, скарга громадянина на невідповідність даного акта закону не розглядатиметься Конституційним Судом РФ, оскільки належить до компетенції загальних судів.

На окрему увагу заслуговує проблема прийнятності конституційних скарг та «фільтрів», які використовуються для відсікання скарг, що є недопустимими. У Російській Федерації запроваджено конституційну скаргу щодо конституційності нормативних актів у зв'язку з їх застосуванням у конкретних справах. Подання до Конституційного Суду РФ абстрактних скарг громадян, не пов'язаних із конкретною справою, не допускається. Як встановлено в Ухвалі Конституційного Суду РФ від 19 лютого 2004 р. № 33-0, конкретно є справа, у зв'язку з якою судом чи іншим правозастосовним органом у рамках юрисдикційної чи іншої процедури й на основі норм відповідного закону вирішується питання, що зачіпає права і свободи заявника, а також встановлюються та (або) досліджуються фактичні обставини. Водночас згідно з Ухвалою Конституційного Суду РФ від 27 грудня 2005 р. № 522-0 не виключається можливість подання абстрактної скарги щодо конституційних (статутних) судів суб'єктів РФ³.

¹ Див., напр.: Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 14 марта 1995 г. № 6-П, от 28 июня 1995 г. № 35-0, от 4 декабря 1997 г. № 121-0, от 8 января 1998 г. № 2-0 и др.

² Елинский А. В. Форма оспариваемого акта как критерий допустимости его проверки в процедуре конституционного судопроизводства по жалобам граждан и запросам судов в части вопросов, касающихся уголовно-правовой сферы / А. В. Елинский // Журн. конституц. правосудия. – 2010. – № 2 (14). – С. 15.

³ Проблеми та перспективи запровадження індивідуальної конституційної скарги в Україні : монографія / О. В. Петришин, Ю. Г. Барабаш, С. Г. Серьогіна, І. І. Бодрова. – К. : Атіка-Н, 2010. – С. 41, 42.

Однак на сьогодні Конституція РФ та ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації» неоднозначно вирішують питання щодо умов прийнятності конституційної скарги у частині застосування закону в конкретній справі. Згідно з ч. 4 ст. 125 Основного Закону скарга може бути подана як у *регресному порядку* (тобто після набрання рішенням суду законної сили), так і у *випереджаючому* (тобто за умови, коли такий закон може бути застосований тільки у конкретній справі)¹.

Аналогічні положення щодо умов прийнятності конституційної скарги було закріплено у статтях 96–98 ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації», однак такий підхід значно ускладнював процедуру розгляду таких скарг Конституційним Судом РФ та призводив до його необґрунтованого перевантаження. У зв'язку з цим ФКЗ «Про внесення змін до Федерального конституційного закону “Про Конституційний Суд Російської Федерації”» від 3 листопада 2010 р. № 7-ФКЗ² вилучив із ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації» (статті 96–98) положення, які надавали можливість оскаржувати закони, що можуть бути застосовані в конкретних справах. Отже, на сьогодні, відповідно до ст. 97 Закону, скарга на порушення законом конституційних прав і свобод визнається прийнятною, якщо: 1) закон зачіпає конституційні права і свободи громадян; 2) закон застосовано у конкретній справі, розгляд якої завершено в суді³.

Однак виникають серйозні питання стосовно того, що відповідні зміни не було внесено до ч. 4 ст. 125 Конституції РФ. Нові положення ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації», хоча й оптимі-

¹ Конституция Российской Федерации: доктринальный комментарий (постатейный) / [под ред. Ю. А. Дмитриева]. – М. : Деловой двор, 2009. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/5697462/>

² Федеральный конституционный закон от 3 ноября 2010 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://base.garant.ru/199637/#1037>. Текст федерального конституционного закона опубликован в «Российской газете» от 10 ноября 2010 г. № 253, в Собрании законодательства Российской Федерации от 8 ноября 2010 г. № 45 ст. 5742, в «Парламентской газете» от 12 ноября 2010 г. № 59.

³ Порядок обращения в Конституционный Суд Российской Федерации / Конституционный Суд Российской Федерации [Электронный ресурс] : Из Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (с изменениями от 8 февраля 2001 г., 15 декабря 2001 г., 7 июня 2004 г., 5 апреля 2005 г., 5 февраля 2007 г., 2 июня 2009 г., 3 ноября 2010 г., 28 декабря 2010 г.). – Режим доступа: <http://www.krsf.ru/Treatments/Pages/default.aspx>.

зують діяльність органу конституційного контролю, однак можуть розцінюватись як такі, що звужують конституційні права громадян щодо судового оскарження та обмежують їх доступ до конституційного судочинства. З іншого боку, російські конституціоналісти на обґрунтування такого підходу пропонують доктринальне тлумачення вказаного положення Основного Закону, за яким випереджаючий конституційний контроль стосується тільки запитів судів.

Вимоги законодавства РФ у його актуальному стані та запропоновані в конституційно-правовій літературі узагальнення¹ дозволяють дійти висновку, що скарга на порушення законом конституційних прав і свобод вважається допустимою, якщо: 1) заявник оскаржує закон (або інший нормативний акт, визнаний Конституційним Судом РФ допустимим предметом конституційної скарги); 2) закон зачіпає його особисті права і свободи; 3) ці права і свободи гарантовані на конституційному або міжнародному рівні; 4) є конкретна справа, розгляд якої завершений судом; 5) оскаржуваний закон застосований у цій справі відносно заявника.

За підсумками розгляду скарги на порушення законом конституційних прав і свобод громадян, як це передбачено новою редакцією ст. 100 ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації», Конституційний Суд РФ виносить одну з таких ухвал: 1) про визнання закону або окремих його положень такими, що відповідають Конституції РФ; 2) про визнання закону або окремих його положень такими, що не відповідають Конституції РФ; 3) про визнання оскаржуваних заявником положень нормативного правового акта аналогічними нормам, раніше визнаним такими, що не відповідають Конституції РФ ухвалою Конституційного Суду РФ, що зберігає чинність, і тому також не відповідними Конституції РФ, або про констатацію факту, що застосована у конкретній справі норма раніше визнана неконституційною ухвалою Конституційного Суду РФ, яка зберігає чинність. В останніх двох випадках справа, в якій був застосований оскаржуваний закон, у будь-якому разі *підлягає перегляду компетентним органом в звичайному порядку*.

У разі визнання оскаржуваного закону або його окремих положень такими, що не відповідають Конституції РФ, громадянам і (або)

¹ Кудрявцев Ю. Индивидуальная жалоба в Конституционный Суд (на примере законодательства и практики Конституционного Суда Российской Федерации) / Ю. Кудрявцева // Конституционное правосудие (Молдова). – 2003. – № 2. – С. 59.

об'єднанням громадян, що звернулися до Конституційного Суду РФ з конституційною скаргою, за рахунок бюджетних коштів відшкодовуються фактично понесені витрати (сплачене державне мито; витрати на оплату послуг представників; на проїзд і проживання заявників та їх представників; поштові витрати; компенсація за фактичну втрату часу). При цьому компенсація шкоди, завданої ухваленням судового рішення, заснованого на неконституційному законі, Конституційним Судом РФ не присуджується.

Проведене дослідження дозволяє дійти висновків, що на початку свого запровадження у 1991 р. інститут конституційної скарги передбачав контроль за конституційністю *правозастосовної практики*, однак через його неповну відповідність завданням конституційної юрисдикції та сутності конституційної юстиції був трансформований у бік *конкретного нормоконтролю*. Вже у 1993 р. на рівні Основного Закону була визнана модель нормативної конституційної скарги¹, предметом конституційного оскарження якої міг виступати закон (його окремі положення), *застосований або такий, що підлягає застосуванню у конкретній справі*. У процесі розвитку інституту конституційної скарги у 2010 р. на рівні ФКЗ «Про Конституційний Суд Російської Федерації» було визнано прийнятними лише скарги проти закону, застосованого у конкретній справі, розгляд якої завершено в суді, отже, було скасовано *випереджаючий* та залишено виключно *регресний порядок подання конституційної скарги*.

Названі основні етапи трансформації інституту конституційної скарги свідчать, що Російська Федерація йшла шляхом його послідовного реформування й оптимізації та віддала перевагу *моделі нормативної конституційної скарги*. У той же час російська модель конституційної скарги характеризується розглянутими вище національними особливостями елементів правового механізму її функціонування, які дозволяють мінімізувати ризики, пов'язані з цим конституційно-правовим інститутом (зокрема, перевантаження органу конституційного контролю, вихід ним за межі конституційної юрисдикції та окремі ін.), та підсилити його переваги як ефективного засобу захисту прав

¹ Докладніше див.: Гультай М. Питання вдосконалення індивідуального доступу до конституційного правосуддя в Україні / М. М. Гультай // Захист прав людини органами конституційної юстиції: можливості і проблеми індивідуального доступу : матеріали міжнар. конф., м. Київ, 16 верес. 2011 р. / Конституц. Суд України ; відп. ред. А. С. Головін. – К. : Логос, 2011. – С. 63, 64.

людини, утвердження демократії та верховенства права. У цілому, позитивний досвід Російської Федерації щодо запровадження та вдосконалення інституту конституційної скарги потребує подальшого докладного вивчення з метою його врахування при розробці *Концепції запровадження інституту конституційної скарги в Україні*¹.

Гультай М. Институт конституционной жалобы в Российской Федерации: основные особенности и тенденции развития

В статье освещаются основные этапы трансформации института конституционной жалобы в Российской Федерации, особенности современной российской модели такой жалобы и элементов её правового механизма функционирования, которые подлежат учету при решении вопроса о введении этого конституционно-правового института в Украине.

Ключевые слова: конституционный контроль, Конституционный Суд РФ, конституционная жалоба, конституционные права и свободы человека и гражданина.

Gultay M. Institute of constitutional complaint in Russian Federation: basis features and trends of development

The article is devoted to the description of basic stages of transformation of the institute of constitutional complaint in Russian Federation, features of modern Russian model of such complaint and the elements of its legal mechanism of functioning, which should be considered in the course of introduction of constitutional complaint in Ukraine.

Keywords: constitutional control, Constitutional Court of Russian Federation, constitutional complaint, constitutional rights and freedoms of man and citizen.

¹ Про ідею розробки такої концепції див.: Головін А. С. Захист прав і свобод людини і громадянина при здійсненні правосуддя у рішеннях Конституційного Суду України / А. С. Головін. – К. : Логос, 2011. – С. 274, 277, 278.