



*Е. В. Герасимова*

**ИНСТИТУТ КОНСТИТУЦИОННОЙ ЖАЛОБЫ  
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ**

*Институт конституционной жалобы – действенный механизм защиты прав и свобод человека в России. Конституционный суд Российской Федерации разрешает дела по поступившим жалобам на основании Конституции России и соответствующего законодательства. В то же время на практике возникают некоторые проблемы в правовом регулировании конституционной жалобы и деятельности органа конституционного правосудия по ее рассмотрению.*

*Constitutional complaint is an efficient instrument of constitutional right protection in Russia. The judicial body dealing with such complaints is the Constitutional Court of the Russian Federation. However, certain problems arise due to the legislative regulation of constitutional complaints in the Constitutional Courts practice.*

**Ключевые слова:** конституционная жалоба, Конституционный суд Российской Федерации, защита прав и свобод человека и гражданина.

**Keywords:** constitutional complaint, Constitutional Court of Russia, protection of rights and freedoms.

Институт конституционной жалобы является востребованным инструментом защиты прав и свобод человека в Российской Федерации. Ежегодно право на подачу конституционной жалобы реализуют более 10 тыс. заявителей, индивидуально или коллективно обращающихся в высший орган конституционного правосудия России. В связи с этим представляется актуальным рассмотреть законодательное регулирование данного института, определить некоторые проблемы, существующие в этой области, и наметить пути их решения.

Институт конституционной жалобы и проблемы, связанные с реализацией права на обращение в орган конституционного правосудия, широко обсуждаются в научной среде. Так, Н. С. Бондарь считает право на конституционную жалобу проявлением комплекса конституционных прав, включающих право на участие в управлении делами государства, право на обращение, право на судебную защиту, а также право каждого на рассмотрение его дела в том суде и тем судьей, к подсудности которых оно отнесено законом [1, с. 42–43]. Полагаем, что право на подачу конституционной жалобы производно от права на судебную защиту (ст. 46 Конституции Российской Федерации), поскольку представляет собой специальный вид обращения для защиты прав и свобод человека и гражданина органами конституционного правосудия. Другие конституционные права указывают на характеристики права на подачу конституционной жалобы как субъективного права, в то время



как содержание права наиболее тесно связано с судебной защитой особыми средствами — конституционным правосудием.

Рассмотрение Конституционным судом Российской Федерации конституционной жалобы предусмотрено в ч. 4 ст. 125 Конституции: Конституционный суд по жалобам на нарушение конституционных прав и свобод граждан и по запросам судов проверяет конституционность закона, примененного или подлежащего применению в конкретном деле, в порядке, установленном федеральным законом. Формулировка ч. 4 ст. 125 Основного закона России недостаточно ясна: должен ли быть закон применен в конкретном деле в определенном порядке, или федеральный закон устанавливает порядок рассмотрения данной категории дел. Полагаем, что речь идет о порядке рассмотрения дел по жалобам и запросам судов, установленном федеральным законом. В то же время возникает вопрос: необходимо ли принимать специальный закон, регламентирующий порядок рассмотрения дел в Конституционном суде Российской Федерации? Некоторые специалисты полагают, что не следует понимать заключительную фразу ч. 4 ст. 125 Конституции как основание для принятия специального закона, поскольку орган конституционного правосудия сам может определить подобный порядок и восполнить образовавшийся пробел [2, с. 551]. Однако представляется, что помимо положений федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» конституционное судопроизводство по данным категориям дел должно было бы регламентироваться в судебно-конституционном процессуальном кодексе, а также в иных законах. К иным законам можно отнести закон Российской Федерации от 17.01.1992 г. «О прокуратуре Российской Федерации». В частности, положения ст. 35 предоставляют Генеральному прокурору Российской Федерации право обращаться в Конституционный суд по вопросу нарушения конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле [3].

Федеральным конституционным законом «О Конституционном Суде Российской Федерации» установлены критерии допустимости жалобы. Так, закон должен затрагивать конституционные права и свободы граждан; рассмотрение конкретного дела завершено или начато в суде или ином органе, применяющем закон; закон применен или подлежит применению в конкретном деле. Таким образом, предметом рассмотрения в Конституционном суде Российской Федерации по жалобе может выступать только норма, примененная в конкретном деле. Конкретным является дело, в связи с которым судом или иным правоприменительным органом на основе норм соответствующего закона разрешается вопрос, затрагивающий права и свободы заявителя, а также устанавливаются и (или) исследуются фактические обстоятельства [4, с. 10].

Важным аспектом института конституционной жалобы являются также пределы проверки конституционности оспариваемого акта: заявитель может требовать проверки конституционности закона по его форме, порядку подписания, принятия, опубликования и введения в



действие; по соблюдению принципа разделения властей, а также разграничению компетенции между федеральными органами государственной власти, предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и входящих в его состав субъектов [5, с. 26–27].

Проверка по формальному критерию (формальный конституционный контроль) включает анализ соблюдения формы акта (федеральный закон, закон субъекта Российской Федерации и т.д.), а также соблюдения установленной процедуры от подписания до вступления в силу нормативно-правового акта. По материальному критерию (материальный конституционный контроль) закон проверяется с точки зрения содержания норм, соблюдения закрепленного Конституцией принципа разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную, а также разграничения полномочий федеральных органов государственной власти между собой и между федеральными органами и органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

При осуществлении проверки в рамках конкретного конституционного контроля Конституционный суд рассматривает положения закона по форме и содержанию, прежде всего с позиции применения его в конкретном деле, а также связи между формой или содержанием этого закона и нарушением конституционных прав и свобод заявителя.

На реализацию права на обращение с конституционной жалобой и ее рассмотрение в Конституционном суде Российской Федерации существенное влияние оказывает практика самого органа конституционного правосудия: для урегулирования некоторых пробелов в законодательстве дается расширительное толкование (с учетом конституционно-правового смысла норм) положений федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Прежде всего, Конституционный суд Российской Федерации в своих решениях расширительно толкует объект конституционного контроля по конституционной жалобе и круг субъектов обращения с жалобой. В литературе высказывается мнение, что изначально под «законом» понимались федеральные конституционные законы, федеральные законы, а также конституции республик, уставы иных субъектов Федерации, законы субъектов Федерации при условии их применения в конкретном деле по жалобе заявителя [6, с. 4–5]. В порядке конституционной жалобы предметом рассмотрения могут быть и законы субъектов Российской Федерации, принятые по предметам ведения субъекта Российской Федерации, если они нарушают конституционные права и свободы.

В литературе встречается мнение о том, что конституционные права и свободы часто нарушаются подзаконными актами [7, с. 14]. Конституционный суд Российской Федерации для преодоления данного пробела в законодательстве использует расширительное толкование объекта конституционной жалобы. Так, Конституционный суд в силу ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации может признать допустимой жалобу гражданина на нарушение конституционных прав и свобод, в которой оспаривается конституционность как федерального закона, так и нормативного акта Правительства Российской Федера-



ции, если между ними имеет место прямая нормативная связь и если эти акты применены или подлежат применению в конкретном деле в неразрывном единстве. Добавим, что постановления Правительства Российской Федерации являются предметом рассмотрения (по ч. 4 ст. 125 Конституции) и в том случае, когда они являются единственным источником регулирования для данных правоотношений. Так, в Постановлении от 14.05.2009 г. Конституционный суд России в очередной раз подчеркнул, что проверка конституционности нормативного акта Правительства Российской Федерации как по содержанию норм, так и с точки зрения разграничения компетенции между федеральными органами законодательной и исполнительной власти может иметь место, поскольку постановление Правительства было принято во исполнение полномочия, возложенного на него непосредственно федеральным законом по вопросу, в самом федеральном законе не получившему содержательной регламентации. Именно на основании этого уполномочия Правительство Российской Федерации осуществило правовое регулирование соответствующих правовых отношений [8].

Что касается актов органов законодательной власти, то в Постановлении от 5.07.2001 г. №11-П Конституционный суд признал допустимой проверку конституционности по жалобам граждан постановлений Государственной думы Российской Федерации об амнистии. По мнению Суда, исходя из положения Постановления Государственной думы об объявлении амнистии в системе нормативно-правовых актов по уровню и материально-правовому содержанию, они могут быть приравнены к принимаемым Государственной думой законам, следовательно, проверка их конституционности по жалобам возможна [9].

Также Конституционный суд Российской Федерации уточнил в своих решениях круг субъектов обращения в порядке конкретного нормоконтроля и вышел за рамки, обозначенные в ч. 4 ст. 125 Конституции Российской Федерации и ст. 96 федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Часть 1 ст. 96 указывает, что право на обращение в Конституционный суд с индивидуальной и коллективной жалобой на нарушение конституционных прав принадлежит гражданам, объединениям граждан и иным органам и лицам, указанным в федеральном законе [10].

В Постановлении от 17.2.1998 г. № 6-П в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура указано, что защита прав и свобод средствами конституционного правосудия должна быть обеспечена каждому, в том числе прямо не упоминаемым в законе иностранным гражданам и лицам без гражданства, если законом нарушены их права и свободы, гарантированные Конституцией Российской Федерации [11].

Помимо индивидуальных заявителей в Конституционный суд Российской Федерации обращаются объединения граждан. Как отмечает Л. В. Лазарев, Конституционный суд широко толкует понятие «объединение граждан», не ограничивая их круг только теми общественными объединениями, которые образуются в соответствии со ст. 30 Конституции Российской Федерации [12, с. 32–33]. Надлежащими субъектами конституционной жалобы на основании практики Суда признаны: ре-



лигиозные объединения, а также объединения, созданные для совместной реализации таких конституционных прав, как право свободно использовать свои способности и имущество для предпринимательской и иной не запрещенной законом экономической деятельности — юридические лица.

Конституция Российской Федерации и федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» не называют муниципальные образования, органы местного самоуправления, их должностных лиц в качестве надлежащих субъектов обращения с конституционной жалобой. До 2002 г. органы местного самоуправления не рассматривались как субъекты при подаче конституционных жалоб. Однако в Постановлении от 2.04.2002 г. №7-П Конституционный суд отнес к надлежащим субъектам конституционной жалобы муниципальное образование как территориальное объединение граждан, коллективно реализующих на основании Конституции право на осуществление местного самоуправления [13]. Дальнейшее развитие эта позиция Конституционного суда получила в Постановлении от 15.05.2006 г. по жалобе главы города Твери и Тверской городской думы, где оспаривалась конституционность закона, нарушавшего конституционное право на местное самоуправление [14].

Согласимся с мнением Е. С. Шугриной: Конституционный суд Российской Федерации пошел по пути расширительной интерпретации содержания конституционных норм, обеспечил доступ к конституционному правосудию более широкого круга субъектов — муниципальных образований в лице органов местного самоуправления, и это является позитивной тенденцией, которую необходимо отразить в федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [15, с. 156 — 157].

Также к субъектам конституционной жалобы отнесен Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, который по результатам рассмотрения жалобы индивида вправе обратиться в Конституционный суд с жалобой на нарушение конституционных прав и свобод граждан законом, примененным или подлежащим применению в конкретном деле. В ст. 96 федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» данный субъект не назван, он действует на основании федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации». Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации активно использует это право. Так, последнее Определение по делу, инициированному жалобой Уполномоченного по правам человека, Конституционный суд Российской Федерации вынес 15.01.2009 г. [16].

На основании ст. 96 федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» заявители могут обращаться с коллективной жалобой. Такая жалоба должна быть связана с нарушением законом конституционных прав каждого из заявителей. Так, в Постановлении от 24.01.1997 г. Суд рассматривал дело о коллективном обращении на нарушение права на избрание органов местного самоуправления. Однако Суд установил, что применение оспариваемо-



го закона в конкретном деле относилось не ко всем заявителям, а лишь к одной из них, обратившейся в суд общей юрисдикции в связи с нарушением законом ее прав. Таким образом, в производстве по настоящему делу Конституционный суд Российской Федерации рассматривает фактически не коллективную, а лишь индивидуальную жалобу заявительницы [17].

Рассмотрев круг субъектов конституционной жалобы, отметим, что положения законодательства устанавливают узкий перечень надлежащих заявителей. В научной литературе высказываются мнения о необходимости устранения недостатков ст. 96 федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», закрепляющей перечень субъектов обращения с конституционной жалобой, поскольку многие из вышеназванных субъектов существенно отличаются по своим признакам от того понимания, которое вытекает из Конституции Российской Федерации.

Отметим, что при рассмотрении Конституционным судом Российской Федерации дел по конституционным жалобам имеются определенные особенности реализации принципов судопроизводства. По общему правилу, разбирательство в заседаниях проходит устно. Однако в связи с большим объемом дел по конституционным жалобам Конституционный суд начал применять письменное производство по обращениям, в которых ставится вопрос, уже рассмотренный Судом и сформулированный в общеобязательных правовых позициях. Не принимая обращение к рассмотрению, на пленарных заседаниях по докладу судьи выносится определение с позитивным содержанием. Рассмотрение таких дел происходит без заслушивания сторон и истребования от них объяснений и отзывов, то есть без соблюдения принципов устности и состязательности. Правовая основа применения такой практики до конца не определена: с одной стороны, это ранее вынесенные решения Конституционного суда, а с другой — ст. ст. 79 и 87 федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации», которые устанавливают, что признание нормативного акта либо отдельных его положений не соответствующими Конституции является основанием для отмены в установленном порядке положений других нормативных актов, основанных на нормативном акте, признанном неконституционным, либо воспроизводящих его или содержащих такие же положения, какие были предметом обращения.

Рассмотрение конституционной жалобы имеет своим результатом вынесение одного из решений — постановление или определение. Природа решений Конституционного суда Российской Федерации — дискуссионный вопрос в российской науке. В то же время относительно решений Конституционного суда по конституционным жалобам согласимся с мнением В. Д. Зорькина о наличии в них прецедентных начал [18, с. 9]. Об этом свидетельствует характер и правовые последствия вынесения решения. Согласно решению по конституционной жалобе закон или его положения признаются соответствующими либо не соответствующими Конституции России. Такое решение содержит норму права, подтверждающую конституционность или неконституционность положений закона. Решение Конституционного суда является





общеобязательным для всех органов государственной власти и должностных лиц.

Результатом рассмотрения жалобы может быть и вынесение решения в форме определения с позитивным содержанием, в котором ранее вынесенные Судом правовые позиции распространяются на аналогичную ситуацию. Прецедентные начала определений с позитивным содержанием по конституционным жалобам проявляются в ссылке на уже принятые решения, с правовыми позициями, применяемыми в аналогичных делах. Вынесение Конституционным судом таких определений имеет значение для защиты прав и свобод человека и гражданина, поскольку в них Суд решает конституционный вопрос и правовые последствия такого решения являются такими же, как в постановлении.

Прецедентный характер решений Конституционного суда Российской Федерации подтверждает и характер их исполнения. Решения Конституционного суда Российской Федерации обладают качеством самодостаточности, это проявляется в том, что признанный неконституционным акт исключается из правовой системы [19, с. 36]. Решения Конституционного суда России действуют непосредственно и не требуют подтверждения другими органами и должностными лицами. Хотя в ряде случаев для обеспечения реализации решений от органов законодательной власти требуются действия по внесению изменений в нормативно-правовой акт. Для решений Конституционного суда Российской Федерации также характерно свойство окончательности, они не подлежат обжалованию. Таким образом, совокупность рассмотренных выше признаков говорит о наличии в решениях Конституционного суда Российской Федерации прецедентных начал.

Для защиты прав и свобод человека и гражданина в рамках института конституционной жалобы важно не только вынесение решения о неконституционности закона, но и его исполнение. Исполнение решения может быть длительным процессом, поскольку в результате признания неконституционным закона или его положений возникает пробел в законодательстве, и следовательно, неурегулированные общественные отношения по-прежнему нарушают права и свободы человека и гражданина. Статья 80 федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» устанавливает, что Правительство Российской Федерации в срок не позднее трех месяцев после опубликования решения Суда вносит в Государственную думу проект нового закона или законопроект о внесении изменений, дополнений в закон, признанный неконституционным в отдельной части. Что касается такого объекта обжалования по процедуре конституционной жалобы, как нормативный акт Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации, то Президент или Правительство Российской Федерации не позднее двух месяцев после опубликования решения Суда отменяют данные акты, а затем принимают новые или вносят соответствующие изменения, дополнения. Таким образом, из ч. 2 ст. 80 федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» следует, что в течение определенного срока права и свободы человека и гражданина по-прежнему нарушаются неконституционным актом. Полагаем, что установление



самим Конституционным судом рекомендаций по отсрочке исполнения решений возможно; но вместе с тем целесообразно изменить норму закона и установить, что акты Президента и Правительства утрачивают силу с момента вынесения решения Конституционного суда Российской Федерации.

Подводя итог рассмотрению института конституционной жалобы, отметим следующее. Полномочие Конституционного суда России по разрешению конституционных жалоб в рамках конкретного конституционного контроля является основным направлением его деятельности по защите прав человека. Конституционный суд Российской Федерации решает по жалобе заявителя вопросы права, выступает как орган судебной защиты конституционных прав и свобод от нарушений неконституционными законами.

Рассматривая конституционные жалобы заявителей, Конституционный суд проверяет их на соответствие критериям допустимости, решает дела в пределах, установленных Конституцией и соответствующим законодательством. Конституционный суд, вынося решение о неконституционности закона в конкретном деле, восстанавливает права не только заявителя, но и других лиц, в отношении которых закон применялся, поскольку противоречащий Конституции закон утрачивает юридическую силу, исключается из правовой системы.

В процессе реализации компетенции в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина у Конституционного суда Российской Федерации для полной и эффективной защиты возникла необходимость расширения толкования ряда положений федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации». Исходя из Конституции Российской Федерации, принципа приоритета прав и свобод человека и гражданина, Конституционный суд в своих решениях расширительно толкует круг субъектов конституционной жалобы и предмет конституционной жалобы, а также использует новые процедурные правила для оптимизации рассмотрения большого объема поступающих конституционных жалоб. В связи с этим полагаем целесообразным закрепить новые аспекты реализации полномочия по рассмотрению конституционных жалоб Конституционным судом Российской Федерации в ФКЗ «О Конституционном суде», что послужит более действенной защите прав и свобод человека и гражданина.

#### Список литературы

1. *Бондарь Н. С.* Власть и свобода на весах конституционного правосудия: защита прав человека Конституционным судом Российской Федерации. М., 2005.
2. *Кравец И. А.* Российский конституционализм: проблемы становления, развития и осуществления. СПб., 2005.
3. *О прокуратуре* Российской Федерации: закон Российской Федерации от 17.01.1992 г. // Собрание законодательства Российской Федерации (далее — СЗ РФ). 1995. № 47. Ст. 4472.
4. *Кажлаев С. А.* Генезис правовых позиций Конституционного суда Российской Федерации // Журнал российского права. 2007. № 3.
5. *Кравец И. А.* Конституционная жалоба: традиции и новации в механизме гарантий прав и свобод личности // Журнал российского права. 2003. № 8.





6. *Кряжкова О.Н.* Рассмотрение жалоб граждан о защите прав в Конституционном суде Российской Федерации // Вестник публичного права. 2004. № 5.

7. *Несмеянова С.Э.* Судебная практика Конституционного суда Российской Федерации с комментариями. М., 2007.

8. *Постановление* Конституционного суда Российской Федерации от 14.05.2009 г. по делу о проверке конституционности положения подпункта «б» пункта 4 постановления Правительства Российской Федерации «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия» в связи с запросом Верховного суда Республики Татарстан // Российская газета. 2009. 27 мая.

9. *Постановление* Конституционного суда Российской Федерации от 5.07.2001 г. № 11-П по делу о проверке конституционности постановления Государственной думы от 28.06.2000 г. № 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» // СЗ РФ. 2001. № 29. Ст. 3059.

10. *О Конституционном Суде Российской Федерации: федеральный конституционный закон* от 21.07.1994 г. № 1-ФКЗ // СЗ РФ. 1994. № 13. Ст. 1447.

11. *Постановление* Конституционного суда Российской Федерации от 17.02.1998 г. № 6-П по делу о проверке конституционности положений части второй статьи 31 закона СССР от 24.06.1981 г. «О правовом положении иностранных граждан в СССР» в связи с жалобой Яхья Дашти Гафура // СЗ РФ. 1998. № 9. Ст. 1142.

12. *Лазарев Л.В.* Правовые позиции Конституционного суда России. М., 2003.

13. *Постановление* Конституционного суда Российской Федерации от 2.04.2002 г. «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”» // СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

14. *Постановление* Конституционного суда РФ от 15.05.2006 г. № 5-П «По делу о проверке конституционности положений статьи 153 федерального закона от 22.08.2004 г. № 122-ФЗ “О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” в связи с жалобой главы города Твери и Тверской городской думы» // СЗ РФ. 2006. № 22. Ст. 2375.

15. *Шугрина Е.С.* Особенности обращения органов местного самоуправления в Конституционный Суд Российской Федерации // Модели конституционной юстиции в современном мире: материалы научной конференции, проведенной 25–26 мая 2006 г. юридическим факультетом СПбГУ совместно с Конституционным судом Российской Федерации. СПб., 2007.

16. *Определение* Конституционного суда Российской Федерации от 15.01.2009 г. № 144-О-П по жалобе Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации на нарушение конституционных прав гражданки Халимбековой Ш.Ш.



положениями части 4 статьи 39, статей 270, 288 и 304 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации // Российская газета. 2009. 13 мая.

17. *Постановление* Конституционного суда РФ от 24.1.1997 г. №1-П «По делу о проверке конституционности закона Удмуртской Республики от 17.04.1996 г. "О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике"» // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

18. *Зорькин В.Д.* Конституцию надо менять лишь тогда, когда ее уже нельзя не менять // Закон. 2006. № 11.

19. *Кальяк А.М.* Самоисполнимость решений конституционных судов (на примере постсоциалистических государств) // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 10.

### **Об авторе**

Е. В. Герасимова — ст. препод., РГУ им. И. Канта; e-mail: e.gerasimova@mail.ru

### **Author**

Ye. Gerasimova — Senior Lecturer, IKSUR; e-mail: e.gerasimova@mail.ru