

ИНДИВИДУАЛЬНАЯ КОНСТИТУЦИОННАЯ ЖАЛОБА: ЕВРОПЕЙСКИЕ ТЕНДЕНЦИИ СИСТЕМНОГО РАЗВИТИЯ

Г.Г. Арутюнян – Председатель КС РА, д. юр. наук, профессор, член Венецианской комиссии Совета Европы (выступление на Международной конференции, посвященной пятидесятилетию Конституционного Суда Украины, Киев, 16.09.2011г.)

Многоуважаемый Президент Украины!
Уважаемый Председатель Конституционного Суда Украины!
Уважаемые коллеги!
Дамы и господа!

Прежде всего хочу от имени Международной конференции органов конституционного контроля стран новой демократии, а также от имени Конституционного Суда Республики Армения поздравить всех присутствующих с пятидесятилетием Конституционного Суда Украины и выразить благодарность за предоставленную возможность выступить перед Вами.

Тема моего доклада непосредственно связана с принятием на 85-ом пленарном заседании Венецианской комиссии от 18 декабря 2010 года развернутого исследования по данной проблематике на основании комментариев, подготовленного мною, господином Пацолом и госпожой Ангеликой Нуссбергер.

Венецианская комиссия не только обобщила международный опыт в данной области, но и представила основные тенденции развития данного института с учетом общеевропейских принципов и стандартов обеспечения верховенства права.

С учетом того обстоятельства, что исследование в целом доступно всем (на английском и русском языках оно размещено на веб-сайте нашего Конституционного Суда и на английском и французском языках - на веб-сайте Венецианской комиссии), в течение отведенного мне времени я остановлюсь только на некоторых ключевых аспектах функционирования института индивидуальной конституционной жалобы.

Международный опыт показывает также, что функционирование института прямой индивидуальной жалобы в каждом государстве имеет свои функциональные и процессуальные особенности.

Венецианская комиссия обращает особое внимание на особенности следующих моделей:

1. Actio popularis. Данная форма конституционной жалобы подразумевает право каждого представлять жалобу на нормативный акт после его обнародования, не будучи обязанным доказать, что соответствующая норма непосредственно затрагивает его права и свободы. Кельзен определял *actio popularis* как основную гарантию всеобъемлющего конституционного контроля, так как каждый может обратиться в Конституционный Суд. В данном случае гражданин просто выполняет свою обязанность по защите Конституции. Не обязательно, чтобы основные права заявителя были нарушены. *Actio popularis* играет незначительную роль в Лихтенштейне, где необходимо выполнить несколько условий для подачи *actio popularis*, Мальте, Перу и Чили. В Венгрии, "Бывшей Югославской Республике Македония", Хорватии и Грузии он также способствует развитию правопорядка. В Южной Африке физическое или юридическое лицо может обратиться в суд для защиты общественных интересов. Тем не менее, Кельзен пришел к выводу, что *actio popularis* не является эффективным средством конституционного контроля, поскольку в данном случае неизбежны злоупотребляющие заявления. Следовательно, большинство государств не предусмотрело *actio popularis* как средство для оспаривания нормативных актов в Конституционном Суде.

2. Quasi actio popularis (необходимость доказать законный интерес). Институт *quasi actio popularis* занимает среднее место между абстрактным *actio popularis* и нормативной конституционной жалобой. Правила, регулирующие порядок представления жалоб *quasi actio popularis*, более ограничительные, что устраняет некоторые проблемы, связанные с *actio popularis*, так как заявителю необходимо доказать, что он имеет определенный законный интерес в применении общей нормы. Нормы, устанавливающие право представления данной жалобы, аналогичны нормам, регулирующим вопросы относительно нормативной конституционной жалобы, за исключением того, что не обязательно, чтобы заявителю непосредственно был нанесен вред. Заявителю просто необходимо доказать, что правовая норма влияет на его права, законные интересы или правовое положение. Данный вид доступа в Конституционный суд существует, например, в Греции.

3. Индивидуальное предложение. Это является одним из видов абстрактного контроля, в представлении которого участвует физическое или юридическое лицо, и который оставляет большую возможность усмотрения Конституционному Суду. Физическое или юридическое лицо может непосредственно обратиться в Конституционный Суд с **предложением** о рассмотрении конституционности нормативного акта. Однако оно не может требовать, чтобы Конституционный Суд начал судопроизводство. Фактически, в данном случае физическое или юридическое лицо может “способствовать” тому, чтобы суд действовал по своей инициативе (*proprio motu*), что является довольно редкой возможностью. Тем не менее, в некоторых государствах, таких как Албания, Венгрия и Польша, в определенных случаях предусмотрена такая возможность.

4. Конституционное обращение. В Украине лицо может обратиться в Конституционный Суд с запросом об обязательном толковании, если утверждает, что противоречия в применении закона могут привести или привели к нарушению его конституционных прав. В данном случае вопрос касается не индивидуального акта, а толкования нормативного акта. Таким образом, конституционное обращение по существу выполняет функцию нормативной конституционной жалобы.

5. Нормативная конституционная жалоба. Это самая распространенная и основная форма прямой конституционной жалобы. Физическое или юридическое лицо может представить жалобу на нарушение его основных субъективных прав индивидуальным актом, принятым на основании нормативного акта. Таким образом, в данном случае инициатива по осуществлению контроля **связана с конкретным делом**. Однако в системах, предусматривающих только нормативную конституционную жалобу, индивидуальный акт, применяющий нормативный акт, не может оспариваться, и контроль, осуществляемый Конституционным Судом, не касается применения нормативного акта. В данном случае вопрос относительно эффективной защиты основных индивидуальных прав может возникнуть, только если применение конституционного закона или равноценного акта нарушает такие права.

Нормативная конституционная жалоба может быть полной и частичной. В первую группу входят страны (Германия, Испания, Бельгия, Мальта, Чехия, Словакия, Хорватия,

Грузия и др.), где каждый человек может обращаться в Конституционный Суд по вопросу определения конституционности принятой в отношении него любого правового акта, а также если он исчерпал другие возможности защиты своих конституционных прав.

Данный институт отличается тем, что решение Конституционного Суда приобретает принципиальное значение не только при защите объективных прав и как источник права, но и становится действенным рычагом защиты субъективных прав человека.

Характерная особенность частичной индивидуальной жалобы заключается в том, что она имеет очень ограниченные объекты конституционной жалобы. Это относится в основном к примененной судами в отношении конкретного субъекта нормы закона, конституционность которого оспаривается в Конституционном Суде. Подобный институт функционируют в Польше, Российской Федерации, Латвии, Армении и в некоторых других странах.

В условиях возрастающего значения защиты прав человека очевидна тенденция к осуществлению конституционного контроля индивидуальных административных актов и решений суда на основании индивидуальных жалоб, так как нарушения прав человека часто являются результатом неконституционных индивидуальных актов.

Венецианская комиссия высказывается в пользу института полной конституционной жалобы не только потому, что он обеспечивает всеобъемлющую защиту конституционных прав, но также с точки зрения субсидиарного характера средства правовой защиты в Европейском суде по правам человека и желания разрешать проблемы по правам человека на национальном уровне.

Полная конституционная жалоба, несомненно, дает возможность для самого всеобъемлющего индивидуального доступа к конституционному правосудию и, следовательно, реализации права человека на конституционное правосудие. Лицо может обжаловать любой акт государственной власти, который непосредственно нарушает его основные права.

Венецианская комиссия пришла к выводу, что в ходе рассмотрения индивидуальной жалобы Конституционный Суд должен иметь возможность дать эффективное указание о немедленном возобновлении и прекращении производства по делу в обычном суде. При данном виде доступа Конституционный Суд должен иметь

возможность обеспечить компенсацию, равноценную той, которую заявитель может получить в Страсбургском суде.

В отношении функционирования различных моделей конституционной жалобы Венецианская комиссия обращает внимание на следующие обстоятельства:

1. Европейский суд по правам человека в зависимости от определенных условий и последствий может считать индивидуальную жалобу в Конституционный Суд или аналогичный орган, предусмотренную в некоторых государствах-членах Совета Европы, эффективным средством правовой защиты от нарушений Европейской конвенции по правам человека, которая, следовательно, может быть фильтром до представления дел в Страсбургский суд. Статистика Суда показывает, что в государствах, в которых предусмотрен упомянутый механизм полной прямой конституционной жалобы, число жалоб в Суд (пропорционально числу населения) меньше, чем в государствах, в которых не предусмотрен данный механизм. Следовательно, такие механизмы содействуют предотвращению перегрузки Европейского суда по правам человека.

2. Относительно видов норм, которые могут рассматриваться в порядке конституционного контроля, Венецианская комиссия считает, что Конституционный Суд должен рассматривать конституционность только нормативных актов, а контроль нижестоящих актов, как правило, должны осуществлять обычные суды, что способствует предотвращению перегрузки Конституционного Суда.

3. Конституционное судопроизводство, как правило, включает некоторые формальные требования и фильтры с целью облегчения нагрузки суда, а также во избежание злоупотреблений средствами правовой защиты, предусмотренными до обращения в суд:

- для начала судопроизводства обычно предусматриваются сроки для подачи заявлений. Однако вышеуказанные сроки должны быть разумными, чтобы лицо имело возможность подготовить жалобу или найти юриста. Конституционный Суд должен также иметь возможность продлить сроки только в исключительных случаях;

- в случае необходимости должна предоставляться бесплатная юридическая помощь;

- относительно судебных расходов следует отметить, что Венецианская комиссия рекомендовала, чтобы они не были чрезмерно высокими и их целью должно быть недопу-

шение злоупотребляющих заявлений, а при их установлении должно быть принято во внимание финансовое положение заявителя;

- решения Конституционного Суда являются окончательными, и должна быть возможность возобновления производства по делу только при исключительных обстоятельствах (таких, как наличие осуждающего решения Европейского суда по правам человека);

- в государствах с централизованным конституционным контролем исчерпание средств правовой защиты является необходимым условием для предотвращения перегрузки Конституционного суда;

- доступное средство правовой защиты должно быть достаточным для возмещения причиненного заявителю вреда (например, упрощенное судопроизводство в случаях чрезмерной длительности судопроизводства).

4. В числе процессуальных принципов, применяемых в ходе конституционного контроля, принцип, согласно которому Конституционный Суд должен принимать решения в течение соответствующего срока, соблюдая право доступа к конституционному правосудию. В состязательной системе судопроизводства сторонам обычного судопроизводства должна предоставляться возможность представлять свою точку зрения на конституционном уровне.

5. Что касается временных мер, Венецианская комиссия высказалась в пользу наличия полномочия по приостановлению действия, оспариваемого индивидуального и/или нормативного акта при установлении его неконституционности, если действие соответствующего акта в дальнейшем может нанести вред или стать причиной нарушений, которые не могут быть возмещены или восстановлены. Особенно относительно нормативных актов необходимо принять во внимание также неприменение акта, поскольку применение может нанести вред или стать причиной нарушений, которые не могут быть возмещены или восстановлены. Следует также отметить, что обычный судья, как правило, должен быть обязан приостановить производство по делу, когда он обращается в Конституционный Суд с запросом о проверке конституционности закона, подлежащего применению в дан-

ном деле. В случае необратимого вреда правам человека приостановление производства по делу является обязательным.

6. Конституционный Суд должен иметь возможность продолжить рассмотрение обращения даже в случае его отзыва, для защиты общественных интересов. Нет единого мнения относительно возможности Конституционного Суда продолжить рассмотрение дела в случаях, когда оспариваемый акт утратил силу. Одно прекращение производства по делу может быть недостаточным для обеспечения защиты прав человека в случаях конкретного контроля или индивидуальных жалоб. Тем не менее, спорным является вопрос о том, должен ли Конституционный Суд иметь возможность назначить денежную компенсацию или инициировать дело о ее присуждении за нарушение права с целью компенсации за упомянутое нарушение. В странах общего права возмещение убытков является частью деликтного права; если государственная власть нарушает индивидуальные права, человек имеет право на возмещение.

Венецианская комиссия обращает также особое внимание на разные модели действия решений конституционных судов. Решение может распространяться только на стороны или на всех лиц в зависимости от действия решения *inter partes* или *erga omnes* (действие *ratione personae*) или оно может иметь разное действие во времени (действие *ratione temporis*).

Действие решения о неконституционности нормативного акта во времени может быть различным. Оно может быть *ex tunc*, когда утрата актом юридической силы распространяется на отношения, возникшие с момента принятия решения, или *ex tunc*, когда акт признается недействительным с момента его принятия, что имеет значительные последствия для конкретных дел. Только несколько государств внедрили модель действия *ex tunc* решений Конституционного Суда (например, Армения, Андорра, Бельгия, Эстония, Венгрия, Латвия, Германия, Италия, Польша, Португалия, Словения, Швейцария, Южная Африка, Испания, “Бывшая Югославская Республика Македония”), и они имеют ограниченное действие.

Актуальным является также проблема **злоупотребления правом обращаться в Конституционный Суд**. Стороны обязаны добросовестно пользоваться своими процессуальными правами. Когда заявитель злоупотребляет этой обязанностью, искажается эффективность конституционного правосудия. И, несмотря на то, что институт индивидуальной жалобы имеет важное значение для защиты прав человека, такое злоупотребление наносит ущерб конституционному строю, защищаемому конституционными судами.

Требует особого внимания **институт исчерпания средств правовой защиты**. Содержание понятия исчерпания средств правовой защиты может быть различным в соответствии с нормами, регулирующими данный институт, например, некоторые процессуальные кодексы не предусматривают систематического доступа в обычные верховные суды. Это типичное условие для представления полной нормативной конституционной жалобы в Конституционный Суд, так как оно подчеркивает субсидиарный характер жалобы.

Для принятия решения Конституционный Суд должен определить содержание оспариваемого положения. Относительно этого возможны два случая: 1) когда Конституционный суд придерживается толкования обычных судов; 2) или дает собственное толкование. Как правило, ни один Конституционный Суд “строго не связан толкованием рассматриваемого положения, данным обратившимся судом”, за исключением Португалии, где Конституционный Суд неоднократно отмечал, что в случае конкретного контроля он ограничен толкованием обратившегося суда относительно рассматриваемого положения.

Важным фактором четкости в отношениях между Конституционным Судом и обычными судами является определенное законодательное или, лучше, конституционное положение, обязывающее все другие государственные органы, в том числе суды, придерживаться данного Конституционным Судом конституционного толкования, что может служить основанием для требования защиты конституционных прав в суде.

Если Конституционный Суд отменяет окончательное решение суда, он обычно требует пересмотреть конкретное дело (например, в Андорре, Боснии и Герцеговине, Хорватии, Чешской Республике, Германии, Венгрии, Латвии, Лихтенштейне, Португалии, России, Словакии, Словении, Швейцарии, Республике Корея). Аналогично этому, если Суд отменяет индивидуальный административный акт, то отсутствие административного акта, в принципе, создает обязанность для административных органов принять новый акт.

Тогда как некоторые конституционные суды могут действительно давать указания относительно того, как соответствующие органы должны действовать, чтобы их действия соответствовали Конституции, и как они должны правильно исполнить конкретное решение (например, в Чешской Республике, Германии, Мальте, Словакии, Словении, Испании, Украине), в других государствах нет такого полномочия указывать или издавать приказы о выполнении положительных действий. Несмотря на то, что в последнем случае более очевидным является признание принципа разделения властей, это может привести к неэффективности решений Суда.

В случае нарушений основных индивидуальных прав последние должны быть восстановлены как можно быстрее. **В этом смысле важен вопрос отношений между обычными судами и Конституционным Судом.**

Есть несколько вопросов, касающихся отношений между обычными судами и Конституционным Судом. Первым является вопрос о компетенциях: в какой мере конституционные суды могут вмешиваться в юрисдикцию обычных судов? Вторым является вопрос толкования, который имеет два аспекта: ссылается ли Конституционный суд на толкования обычных судов, и применяют ли обычные суды решения Конституционного Суда?

Теоретически отношения между Конституционным Судом и обычными судами менее конфликтны в случае частичной нормативной конституционной жалобы, чем полной, так как Конституционный Суд непосредственно не рассматривает применение нормативного акта обычным судом. Тем не менее, даже в государствах, где существует ограниченная нормативная конституционная жалоба, могут возникнуть разногласия.

Иногда конституционные суды, осуществляющие контроль по конституционным жалобам, сталкиваются с проблемой вмешательства в юрисдикцию обычных судов. Воз-

возможность рассматривать решения обычных судов может вызвать напряжение и даже конфликты в отношениях между обычными судами и Конституционным Судом. Следовательно, **необходимо избежать такого решения вопроса, когда Конституционному Суду предоставляется статус "вышестоящего Верховного суда"**. Отношения последнего с "обычными" высшими судами (Кассационный суд) должны быть недвусмысленно определены." **"Конституционный суд должен рассматривать только "конституционные вопросы", оставляя компетенцию толкования обычных законов судам общей юрисдикции. Несмотря на это, следует отметить, что выявление конституционных вопросов может быть затруднительным относительно права на справедливое судебное разбирательство, так как любое процессуальное нарушение обычными судами может считаться нарушением права на справедливое судебное разбирательство. Следовательно, некоторые ограничения со стороны Конституционного Суда кажутся уместными не только во избежание собственной перегрузки, но также и "из уважения" к юрисдикции верховных судов.**

Актуальной является проблема обязанности общих судов представить предварительный конституционный запрос. Если вопрос четко не регулируется в Конституции, конституционные суды часто стараются возложить на обычные суды обязанность представить запрос относительно конституционности нормативного акта, подлежащего применению в конкретном деле, так как это укрепляет унифицирующую и формулирующую роль Конституционного Суда. Различаются две группы государств, в которых существует возможность представления предварительного запроса:

1. Государства, в которых обычные суды **не имеют возможности усмотрения**. Когда выявляются факты, которые могут стать поводом для сомнений относительно конституционности положения, подлежащего применению в конкретном деле, суды должны быть обязаны обратиться в Конституционный Суд с предварительным запросом (в Албании, Австрии, Бельгии, Боснии и Герцеговине, Латвии, Литве, Молдове, "Бывшей Югославской Республике Македония" и Румынии). А в Австрии кругу законов, которые "могут применяться" в конкретном деле, дается расширительное толкование: Конституционный Суд может отказать в принятии предварительного запроса к рассмотрению, если

только нет вероятности того, что для принятия решения по конкретному делу необходимо применение положения.

2. В Болгарии, Чешской Республике, Кипре, Германии, Венгрии, Италии, Люксембурге, России, Словакии, Словении, Турции обычный судья представляет предварительный запрос в Конституционный Суд, только если убежден в неконституционности нормативного акта и отсутствии толкования, допускающего конституционное применение закона. Это особенно в тех случаях, когда стороны судопроизводства поднимают вопрос об исключении неконституционности. Тем не менее, **Венецианская комиссия отмечает, что, если не предусмотрен прямой индивидуальный доступ к конституционному правосудию, должен быть довольно высокий порог для обуславливания предварительных запросов убеждением обычных судей о неконституционности положения; серьезных сомнений уже должно быть достаточно.**

Следующий вопрос касается дискреционного полномочия судов в решении вопроса о том, должно ли заявление об исключении неконституционности, поданное стороной обычного судопроизводства, представляться в Конституционный Суд. В Алжире, Андорре, Армении, Бельгии, Белоруссии, Франции, Венгрии, Италии, Люксембурге, Мальте, Польше, Словакии, Испании, Румынии, Турции и Украине решение обычного судьи не представлять предварительный запрос на основании ходатайства стороны подчеркивает независимость первого, так как отказ должен быть мотивированным, но не может быть обжалован (за исключением случаев отсутствия обоснования или иных формальных ошибок). Тем не менее, отказ не обязательно препятствует праву заявителя требовать представления предварительного запроса в каждой инстанции (это четко выражено в законе Сан-Марино). В Уругвае, с другой стороны, можно обжаловать отказ суда, а в Румынии обычный судья обязан представить предварительный запрос в Конституционный Суд по ходатайству одной из сторон. Во Франции после вступления в силу поправок относительно представления предварительных запросов в 2010 году обычные судьи представляют предварительные запросы в Конституционный Совет, только если они имеют серьезные сомнения относительно конституционности нормы.

При наличии института нормативной индивидуальной конституционной жалобы одним из основных проблем продолжает оставаться функционирование института новых

обстоятельств для возобновления рассмотрения дела в обычных судах после решения Конституционного Суда.

Конституционный Суд Республики Армения за последние пять лет дважды признал неконституционными нормы законов, регулирующие функционирование данного института, с учетом того обстоятельства, что они не обеспечили эффективные возможности восстановления нарушенных конституционных прав человека. Естественно, данный институт имеет существенные различия в условиях полной и частичной индивидуальной конституционной жалобы, что может стать предметом обсуждения на отдельной конференции.

Подводя итоги, еще раз хочу подчеркнуть, что невозможно в рамках одного доклада охватить все актуальные вопросы функционирования института индивидуальной конституционной жалобы. Однако мировой опыт недвусмысленно показывает, что без внедрения действенного института полной конституционной жалобы невозможно системно обеспечить верховенство Конституции и гарантировать устойчивое развитие конституционализма в стране.