

Доктрина политического вопроса в практике Верховного Суда США и Конституционного Суда России

Полномочия Конституционного Суда Российской Федерации имеют естественные пределы, обусловленные его принадлежностью к судебной ветви государственной власти. Одним из таких ограничителей является принцип решения исключительно вопросов права. Несмотря на фундаментальный характер этой нормы, в практике Конституционного Суда до настоящего времени не выработан системный подход к ее применению, не сформулированы критерии отграничения вопросов права. В связи с этим возрастает актуальность обращения к зарубежному опыту, прежде всего — к практике Верховного Суда Соединенных Штатов Америки, который выработал и применяет доктрину политического вопроса. В решениях Верховного Суда США сформулированы критерии, на основании которых им и другими судами дается квалификация рассматриваемых судами вопросов как политических либо не являющихся таковыми.

Ключевые слова: судебная власть; политический вопрос; Конституционный Суд России; Верховный Суд США

A.A. Petrov

The Doctrine of the Political Question in the practice of the US Supreme Court and the Russian Constitutional Court

The powers of the Constitutional Court of the Russian Federation have natural limits due to its belonging to the judicial branch of power. One of these restrictions is the principle of deciding only questions of law. Despite the fundamental nature of this norm, neither a systematic approach to its application has been developed in the practice of the Constitutional Court, nor criteria for delimiting questions of law have been formulated. In this regard, the relevance of turning to foreign experience is increasing, first of all, regarding practice of the Supreme Court of the United States, who has developed the doctrine of political question and applies it. In its decisions the Supreme Court of the United States formulated the criteria on

the basis of which this court and other courts qualify the issues considered as political or not.

Keywords: judicial branch; political question; Constitutional Court of Russia; US Supreme Court.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации полномочия Конституционного Суда Российской Федерации устанавливаются Конституцией и федеральным конституционным законом (ст. 125 ч. 8, ст. 128 ч. 3). Это означает, что перечень полномочий Конституционного Суда, содержащийся непосредственно в Конституции, не является исчерпывающим и может быть дополнен федеральным конституционным законом. На основании приведенных положений Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» устанавливает расширенный по сравнению с Конституцией перечень полномочий Конституционного Суда.

Подход к закреплению полномочий Конституционного Суда, отраженный в Конституции и Законе о Конституционном Суде, не ограничивается перечислением категорий дел, которые могут им рассматриваться. Наряду с этим перечнем как Конституция, так и Закон о Конституционном Суде содержат ряд установлений более общего характера, ограничивающих деятельность Конституционного Суда в рамках его правовой природы как судебного органа конституционного контроля. Речь идет, в частности, о целях деятельности Конституционного Суда — ст. 125 ч. 1 Конституции и ст. 1 Закона о Конституционном Суде гласят, что Конституционный Суд действует в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции на всей территории Российской Федерации.

Кроме того, к числу указанных установлений относится положение части третьей статьи 3 Закона о Конституционном Суде, в соответствии с которой Конституционный Суд решает исключительно вопросы права. В литературе эта норма понимается в основном как запрещающая Конституционному Суду разрешать политические, социально-экономические и иные подобные вопросы, не являющиеся правовыми [2, с. 47]. Такая интерпретация имеет право на существование, тем более что в

ранее действовавшем Законе РСФСР от 12 июля 1991 года «О Конституционном Суде РСФСР» прямо указывалось, что Конституционный Суд не рассматривает политические вопросы (ст. 1 ч. 3). Можно предположить, что авторы Закона о Конституционном Суде, закрепляя принцип решения Конституционным Судом исключительно вопросов права и находясь под влиянием непростого опыта конституционного кризиса, предшествовавшего принятию Конституции, стремились прежде всего оградить Конституционный Суд от втягивания в рассмотрение политических вопросов, но сформулировали эту идею в форме обязывающего установления («решает»), а не запрета («не рассматривает»).

Вместе с тем норма о решении Конституционным Судом исключительно вопросов права, как уже подчеркивалось, определяет пределы осуществления Конституционным Судом принадлежащих ему полномочий. Поэтому она имплицитно подлежит применению в каждом деле, более того — при разрешении вопроса о принятии каждого поступающего в Конституционный Суд обращения к рассмотрению (если содержание обращения таково, что Конституционный Суд при его рассмотрении должен будет выйти за рамки решения исключительно вопросов права, то такое обращение не может быть принято к рассмотрению, поскольку это влекло бы неправомерный результат).

Возникает вопрос о том, что представляют собой «вопросы права» в смысле части третьей ст. 3 Закона о Конституционном Суде, по каким критериям они отграничиваются от иных вопросов, которые Конституционный Суд, соответственно, не вправе решать. Следует отметить, что в российской конституционно-судебной практике этот вопрос не получил не только законченного, но и сколько-нибудь развернутого решения. Имеются лишь отдельные случаи, когда Конституционный Суд применял часть третью ст. 3 Закона о Конституционном Суде именно в целях квалификации тех или иных вопросов как не являющихся вопросами права.

Наибольшую известность в этом смысле получило определение Конституционного Суда от 20 ноября 1995 года № 77-О об отказе в принятии к рассмотрению запроса группы депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и запроса Верховного Суда Российской Федерации о

проверке конституционности ряда положений Федерального закона от 21 июня 1995 года «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Именно это определение приводится в комментариях к ст. 3 Закона о Конституционном Суде как пример подхода Конституционного Суда к определению вопросов права [1, с. 101]. Суть дела состояла в том, что группа депутатов Государственной Думы оспорила конституционность положений названного закона, которые установили смешанную (мажоритарно-пропорциональную) систему выборов, а также некоторые сопутствующие предписания. В запросе Верховного Суда ставился вопрос о проверке конституционности нормы об исключении из распределения депутатских мандатов избирательных объединений, получивших менее пяти процентов голосов (эту норму оспаривали и депутаты Государственной Думы). Конституционный Суд отказал в принятии обоих запросов к рассмотрению. В пользу такого решения он выдвинул два основных аргумента:

– выбор варианта избирательной системы и его закрепление в избирательном законе зависит от конкретных социально-политических условий и является вопросом политической целесообразности. Этот выбор осуществляет представительный орган — Федеральное Собрание Российской Федерации — в соответствии с правилами законодательной процедуры. Конституционный Суд решает исключительно вопросы права и должен воздерживаться от рассмотрения дел, в которых по сути преобладают аспекты политической целесообразности;

– оба запроса поступили в Конституционный Суд уже после начала избирательной кампании. Сам момент обращения свидетельствует о том, что реальная позиция заявителей является в большей мере политической, нежели правовой. Любое суждение Конституционного Суда относительно конституционности оспариваемых положений превратило бы его в участника избирательной кампании, что противоречит его предназначению и принципам деятельности.

Оба аргумента сводятся к тому, что поступившие запросы предполагали рассмотрение и разрешение Конституционным Судом политических вопросов, а не вопросов права. Критериями такой квалификации, с точки зрения Конституционного Су-

да, явились, во-первых, содержание поставленных вопросов, и, во-вторых, момент обращения.

Подход Конституционного Суда к отграничению вопросов права от иных вопросов, которые не могут им разрешаться, не получил развития в последующей практике. Более того, Конституционный Суд впоследствии принял к рассмотрению запрос Саратовской областной Думы об оспаривании конституционности ряда положений того же Федерального закона (включая нормы, которые оспаривались ранее) и разрешил дело по существу, приняв постановление от 17 ноября 1998 г. № 26-П. Аргумент о времени направления запросов также сомнителен: если бы запросы поступили после проведения выборов, то и в этом случае признание оспариваемых норм не соответствующими Конституции могло бы иметь весьма далеко идущие политические последствия, вплоть до постановки вопроса о легитимности состава Государственной Думы, избранного на основании таких норм.

Другой подход к отграничению вопросов права от иных вопросов был применен Конституционным Судом при разрешении дела об оспаривании нормативных правовых актов, на основании которых были начаты операции по восстановлению конституционного правопорядка в Чеченской Республике в 1995 г. В принятом постановлении от 31 июля 1995 года № 10-П Конституционный Суд указал, что в соответствии с принципом решения исключительно вопросов права он не рассматривает в данном деле вопрос о политической целесообразности принятых решений, равно как об адекватности осуществлявшихся на их основе мер. В дальнейшем Конституционный Суд неоднократно указывал, что воздерживается от рассмотрения вопросов социально-политической или экономической целесообразности (постановление от 5 июля 2001 г. № 11-П), не оценивает экономическую политику (постановление от 22 июля 2002 г. № 14-П) и т.п. Однако ни в названных, ни в иных решениях Конституционный Суд не сформулировал четкие правовые позиции о критериях отграничения вопросов права для целей осуществления его полномочий, ограничиваясь констатацией того, что тот или иной вопрос не может быть им разрешен.

В этих условиях представляется полезным обратиться к американскому опыту, где в судебной деятельности (прежде всего под влиянием Верховного Суда США) получила развитие

так называемая доктрина политического вопроса. Ее суть состоит в том, что если для разрешения конституционного спора необходимы знания неправового характера или технологии принятия решений, неприменимые для судов, или если разрешение соответствующего вопроса явно отнесено Конституцией США к ведению Президента США или Конгресса США, то такой спор лежит в политической, а не в правовой плоскости, вследствие чего суды должны отказаться его рассматривать.

Категория политического вопроса была введена в оборот знаменитым решением Верховного Суда США по делу *Marbury v. Madison* [6], когда Верховный Суд признал за собой полномочия объявлять законы неконституционными. В решении указано, что некоторые действия Государственного секретаря США не подлежат рассмотрению судами, поскольку осуществляются на основании его усмотрения, не ограниченного юридически установленными рамками (стандартами).

Важную роль в развитии доктрины политического вопроса сыграло решение Верховного Суда США по делу *Luther v. Borden* [5]. Это дело возникло на почве борьбы за власть в штате Род-Айленд, где возникло повстанческое движение за расширение избирательных прав жителей штата (в тот период времени Род-Айленд все еще не имел собственной Конституции и управлялся на основании колониальной хартии, подписанной королем Англии Карлом II, а повстанцы сформировали параллельное правительство штата). Истец состоял в этом движении и был арестован и подвергнут обыску должностными лицами официальных властей штата. Он утверждал, что хартия Род-Айленда не является «республиканской», поскольку наделяет избирательными правами только наиболее обеспеченных жителей. Делая это утверждение, истец опирался на положение ч. 4 ст. IV Конституции США, согласно которому Соединенные Штаты гарантируют каждому штату республиканскую форму правления (так называемая «гарантирующая оговорка»). Однако Верховный Суд США счел, что вопрос о том, является ли власть штата республиканской, представляет собой именно политический вопрос, который подлежит разрешению Президентом и Конгрессом США, но не судебной властью.

Ключевое значение для доктрины политического вопроса имеет решение по делу *Waker v. Carr* [3], где Верховный Суд США пришел к выводу, что вопрос об определении границ из-

бирательных округов для целей проведения выборов в законодательные органы штатов не является политическим и в силу этого может являться предметом рассмотрения в федеральных судах. В этом деле доктрина политического вопроса была изложена в наиболее полном виде. Верховный Суд США сформулировал следующие критерии, на основании которых должны делаться выводы о наличии в деле политического вопроса:

- наличие текстуально обоснованного согласия с тем, что вопрос относится к ведению определенного органа власти;
- отсутствие стандартов для разрешения вопроса, которые могут быть выявлены и применены юридическим путем;
- невозможность принятия решения по делу в отсутствие без предварительного определения соответствующей политики, которое явно должно иметь место вне рамок судебного усмотрения;
- невозможность принятия судом решения без выражения неуважения к другим ветвям власти;
- необычная потребность в беспрекословной приверженности уже принятому политическому решению;
- затруднение вследствие противоречивых официальных заявлений различных ведомств по одному и тому же вопросу.

В практике Верховного Суда США есть и другие дела, где он квалифицировал различные вопросы как политические (либо, напротив, как не являющиеся политическими). Например, в деле *Coleman v. Miller* [4] вопрос о признании поправки к Конституции США, ратифицированной в ситуации, когда Конгресс США при принятии поправки не установил срок ее ратификации штатами, был признан политическим. Напротив, вопрос о пределах полномочий Палаты представителей Конгресса США исключать конгрессмена из своего состава не является политическим и может быть предметом судебного рассмотрения (дело *Powell v. McCormack* [7]).

Сопоставление приведенной практики Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда США свидетельствует о том, что в американской судебной системе доктрина политического вопроса получила существенно более детальное развитие. Наряду с решениями по отдельным делам, в которых поставленные вопросы квалифицировались как политические или неполитические, Верховный Суд США выработал и общие критерии для такой квалификации. В то же время российская

конституционно-судебная практика лишь эпизодически обращается к этой теме в стремлении обеспечить исполнение Конституционным Судом требования о разрешении исключительно вопросов права. Эти попытки не опираются — во всяком случае, если судить по текстам решений Конституционного Суда — на какие-либо концептуальные, системные подходы к проблеме. Вместе с тем задача выработки таких подходов остается актуальной.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННОЙ ЛИТЕРАТУРЫ

1. Комментарий к Федеральному конституционному закону «О Конституционном Суде Российской Федерации» (постатейный) / под ред. Г.А. Гаджиева. — Москва : Норма : Инфра-М, 2012. — 671 с.

2. Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» : комментарий. — Москва: Юридическая литература, 1996. — 352 с.

3. Baker v. Carr, 369 U.S. 186 (1962). URL: <https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/369/186.html>.

4. Coleman v. Miller, 307 U.S. 433 (1939) URL: <https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/307/433.html>.

5. Luther v. Borden, 48 U.S. (7 How.) 1 (1849) URL: <https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/48/1.html>.

6. Marbury v. Madison, 5 U.S. (1 Cranch) 137 (1803) URL: <https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/5/137.html>.

7. Powell v. McCormack, 395 U.S. 486 (1969) URL: <https://caselaw.findlaw.com/us-supreme-court/395/486.html>.

Информация об авторе

Алексей Александрович Петров — профессор кафедры конституционного и административного права Байкальского государственного университета, доктор юридических наук; e-mail: petrov-a-irk@mail.ru.

Author

Aleksey Aleksandrovich Petrov — Professor of the Department of Constitutional and Administrative Law, Baikal State University, Doctor of Law; e-mail: petrov-a-irk@mail.ru.