

А. А. Петров

ВОПРОС ПРАВА КАК ОГРАНИЧИТЕЛЬ КОМПЕТЕНЦИИ КОНСТИТУЦИОННОГО СУДА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье обосновывается необходимость углубленного изучения принципа, согласно которому Конституционный Суд Российской Федерации решает исключительно вопросы права. Этот принцип ограничивает Конституционный Суд в осуществлении принадлежащих ему полномочий, что подтверждается примерами из практики судебного конституционного контроля. Несмотря на исключительную важность указанного принципа, он не получил достаточного раскрытия ни в практике Конституционного Суда, ни в юридической науке. Высказано суждение о том, что вопросы о проверке некоторых объектов конституционного контроля не могут быть разрешены Конституционным Судом на основании Конституции РФ, в силу чего такие вопросы не являются вопросами права по смыслу Закона о Конституционном Суде.

Ключевые слова: судебный конституционный контроль; полномочия Конституционного Суда; вопрос права; судебная власть.

А. А. Petrov

QUESTION OF LAW AS A LIMITER OF COMPETENCE OF THE CONSTITUTIONAL COURT OF THE RUSSIAN FEDERATION

The paper substantiates necessity of an in-depth study of the principle according to which the Constitutional Court of the Russian Federation decides exclusively questions of law. This principle limits the Constitutional Court in exercising its powers, which is confirmed by examples from the practice of judicial constitutional control. At the same time, despite the exceptional importance of this principle, it has not received sufficient disclosure either in the practice of the Constitutional Court or in legal science. It is argued that the issues of verification of certain objects of constitutional control cannot be resolved by the Constitutional Court on the basis of the Constitution, which is why such issues are not questions of law within the meaning of the Law on the Constitutional Court.

Keywords: judicial constitutional review; powers of the Constitutional Court; question of law; judicial power.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации полномочия Конституционного Суда Российской Федерации устанавливаются Конституцией и федеральным конституционным законом (ч. 8 ст. 125 и ч. 3 ст. 128). Обычно под полномочиями органа публичной власти понимается его права и обязанности, а применительно к суду – круг дел, которые он вправе рассматривать. Пе-

речень категорий дел, рассмотрение и разрешение которых относится к полномочиям Конституционного Суда, закреплен в ст. 125 Конституции Российской Федерации. Одновременно Конституция допускает определение полномочий Конституционного Суда также федеральным конституционным законом, в связи с чем этот перечень расширен в ст. 3 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ (далее – Закон о Конституционном Суде).

Вместе с тем определение полномочий Конституционного Суда не исчерпывается лишь формальным определением дел, которые он вправе рассматривать. Необходимо учитывать, что Конституционный Суд занимает особое место как в судебной системе, так и в системе власти в целом. Согласно ч. 1 ст. 125 Конституции, Конституционный Суд является высшим судебным органом конституционного контроля в Российской Федерации, осуществляющим судебную власть посредством конституционного судопроизводства в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции на всей территории Российской Федерации. Это же положение закреплено и в Законе о Конституционном Суде (ст. 1). Таким образом, законодатель не только перечисляет вопросы, которые относятся к компетенции Конституционного Суда, но и нормативно определяет его правовую природу.

Конституционно-правовая характеристика Конституционного Суда играет двоякую роль. С одной стороны, она определяет общие, предельно возможные рамки его полномочий. Например, если тот или иной вопрос не охватывается правовой природой Конституционного Суда, то данный вопрос в принципе не может быть отнесен к его полномочиям. Кроме того, характеристика Конституционного Суда как судебного органа конституционного контроля позволяет наделять его в будущем полномочиями по рассмотрению и разрешению иных конституционно-правовых по своей природе споров (см. абз. 3, п. 5.2 мотивировочной части постановления Конституционного Суда от 21 марта 2007 г. № 3-П). С другой стороны, характеристика Конституционного Суда установлена одновременно с его полномочиями, а значит, она оказывает ограничивающее регулирующее воздействие и на те полномочия, которыми Конституционный Суд наделен уже сейчас. В то же время сама по себе формулировка ч. 1 ст. 125 Конституции и ст. 1 Закона о Конституционном Суде не позволяет с достаточной точностью выявить направления такого воздействия. В связи с этим Закон о Конституционном Суде содержит ряд установлений «промежуточного» характера, которые конкретизируют правовую характеристику Конституционного Суда в целях уточнения рамок осуществления его полномочий. Одно из таких установлений содержится в ч. 3 ст. 3 Закона о Конституционном Суде, которая гласит, что Конституционный Суд решает исключительно вопросы права.

Несмотря на фундаментальное значение этого принципа, его нормативное содержание в литературе практически не исследовано. Имеющиеся суждения сводятся в основном к тому, что Конституционный Суд не решает вопросы, которые вопросами права не являются (политические, экономические и т. п.).

Отдельные примеры применения ч. 3 ст. 3 Закона о Конституционном Суде имеются в практике самого Конституционного Суда, но и они не столько помогают раскрыть содержание этого законоположения, сколько указывают на вопросы, лежащие за его рамками. Так, в определении от 20 ноября 1995 г. № 77-О Конституционный Суд указал, что должен воздерживаться от рассмотрения дел, в которых по сути преобладают аспекты политической целесообразности (абз. 2 п. 2 мотивировочной части). В постановлении Конституционного Суда от 31 июля 1995 г. № 10-П отмечено, что Конституционный Суд не рассматривает вопрос о политической целесообразности принятых решений, равно как об адекватности осуществлявшихся на их основе мер (абз. 10 п. 2 мотивировочной части).

Таким образом, как в науке, так и на практике сложился такой подход к пониманию принципа решения Конституционным Судом вопросов права, который основан на отрицании компетенции Конституционного Суда рассматривать и решать определенные вопросы в рамках осуществления его полномочий. При всей ценности такого подхода он не позволяет ответить на вопрос о том, что представляют собой собственно «вопросы права», которые Конституционный Суд уполномочен решать. Попытки определить содержание понятия вопросов права применительно к конституционному правосудию предпринимались в науке, но они не представляются достаточно убедительными. Так, Е. В. Тарибо под вопросами права понимает вопросы толкования Конституции, определение принадлежности спорной компетенции, проверку конституционности международных договоров, инициативы проведения референдума или соблюдения процедуры импичмента, а также вопросы о конституционности нормативного правового акта [2]. Однако принцип решения только вопросов права установлен законодателем одновременно с определением полномочий Конституционного Суда по толкованию Конституции, нормоконтролю, разрешению споров о компетенции и т. п. Поэтому фактическое отождествление вопросов права с полномочиями Конституционного Суда не имеет ни практического смысла, ни правовых оснований. Здесь следует еще добавить, что Закон о Конституционном Суде требует от заявителя определить свою позицию по поставленному в обращении вопросу и сформулировать ее правовое обоснование со ссылками на соответствующие положения Конституции (п. 8 ч. 2 ст. 37); тем самым любой вопрос, который ставится перед Конституционным Судом, можно «технически» облечь в правовую форму, даже если по своей сути он не является вопросом права.

Итак, что же такое «вопросы права» по смыслу ч. 3 ст. 3 Закона о Конституционном Суде?

Представляется, что подходы к ответу на этот вопрос лежат в самой конструкции анализируемого законоположения. Из указания о том, что Конституционный Суд решает только вопросы права, следует, что все вопросы, которые Конституционный Суд вправе решать в рамках осуществления своих полномочий, являются вопросами права. Даже устанавливая фактические обстоятельства в случаях, когда это возможно по смыслу ч. 4 ст. 3 Закона о Конституци-

онном Суде, Конституционный Суд делает это в конечном счете именно в целях решения вопросов права (здесь следует заметить, что законодатель говорит об «установлении фактических обстоятельств», а не о «решении вопросов факта» – это не совпадающие понятия). Иными словами, не только Конституционный Суд решает вопросы права, но и сами вопросы права таковы, что они могут быть разрешены именно Конституционным Судом. Следовательно, природа вопросов права неразрывно связана с природой деятельности Конституционного Суда, с его предназначением в системе власти. Как уже было отмечено, Конституция определяет Конституционный Суд как судебный орган конституционного контроля, обеспечивающий верховенство и прямое действие Конституции. Сопоставляя это установление с принципом решения Конституционным Судом исключительно вопросов права, можно прийти к выводу о том, что вопрос права в смысле Закона о Конституционном Суде – это такой вопрос, который может быть решен Конституционным Судом на основании положений Конституции.

Этот тезис на первый взгляд представляется слишком очевидным. Однако он указывает на наличие объективных ограничений для осуществления полномочий Конституционного Суда, вытекающих из особенностей Конституции: если Конституция не содержит положений, на основании которых Конституционный Суд мог бы дать ответ на вопрос, поставленный заявителем, то этот вопрос не может быть разрешен им на основании Конституции. В этом случае решение такого вопроса требует применения принципиально других средств, которые несовместимы с природой и целями деятельности Конституционного Суда.

Описанная ситуация может возникать, например, в случае оспаривания конституционности норм концептуального характера, закладывающих основы содержания и развития правового регулирования в определенной сфере. Судья Конституционного Суда М. И. Клеандров в особом мнении по делу о проверке конституционности ряда положений Федерального закона «О связи» справедливо отметил, что «конституционное правосудие сегодня не призвано (да и по причинам процессуального характера пока не способно) осуществлять конституционный надзор в отношении в целом организационно-правового механизма любой крупной целевой программы» [1]. Определение концепции правового регулирования – это выбор, который, хотя и осуществляется в конституционных рамках, но который делается на основе учета факторов социального, экономического, политического и иного подобного (неправового) характера. Предписания концептуального характера зачастую формулируются в виде норм-принципов, при том, что и положения Конституции, на соответствие которым предлагается такие нормы проверить, также характеризуются высшей степенью нормативной обобщенности. В такой ситуации крайне затруднено, а зачастую и невозможно, сформулировать и обосновать вывод относительно конституционности оспариваемых норм на основании исключительно правовых аргументов.

С наименьшими сложностями Конституционный Суд может столкнуться, рассматривая вопросы о проверке конституционности норм, имеющих узкоспе-

специализированный предмет правового регулирования и в силу этого не затрагивающих конституционные ценности, которые подлежат охране средствами конституционного правосудия. В качестве примера такой нормы можно привести правило абз. 3 п. 13 Положения о совете по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук (утв. приказом Минобрнауки России от 10 ноября 2017 г. № 1093), согласно которому общее количество членов диссертационного совета должно быть не менее 11 чел. Это настолько «тонкое» регулирование, что его практически невозможно сопоставить с конкретными положениями Конституции.

Таким образом, закрепленный в ч. 3 ст. 3 Закона о Конституционном Суде принцип, согласно которому Конституционный Суд решает исключительно вопросы права, требует дальнейшего изучения в целях определения его влияния на пределы осуществления полномочий Конституционного Суда. Выработка системных представлений об этом вопросе будет способствовать укреплению положения Конституционного Суда как самостоятельного органа, наделенного уникальными прерогативами в системе публичной власти.

Список использованной литературы

1. Особое мнение судьи Конституционного Суда Российской Федерации М. И. Клеандрова по делу о проверке конституционности отдельных положений Федерального закона «О связи» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2006. – № 11. – Ст. 1230.

2. Тарибо Е. В. Судебный конституционный нормоконтроль: осмысление российского опыта. – Москва : НОРМА, 2018. – 256 с.

Информация об авторе

Петров Алексей Александрович – доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и административного права, Байкальский государственный университет, 664003, г. Иркутск, ул. Ленина, 11, e-mail: petrov-a-irk@mail.ru.

Author

Petrov Aleksei Aleksandrovich – Doctor of Law, Professor, the Chair of Constitutional and Administrative Law, Baikal State University, 11 Lenin st., Irkutsk, 664003, e-mail: petrov-a-irk@mail.ru.