

Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации как инструмент развития политической конкуренции¹.

Аннотация: Несмотря на отсутствие в действующем законодательстве термина «политическая конкуренция», представляется, что данный институт предусмотрен положениями Конституции РФ – в первую очередь, статьёй 13, в которой закреплены принципы идеологического многообразия и политического плюрализма – и, следовательно, вопросы политической конкуренции подведомственны Конституционному Суду Российской Федерации. Поскольку решения Конституционного Суда представляют собой правовую позицию судей по определённому вопросу, целесообразным будет выявить природу правовых позиций Конституционного Суда РФ, определить, что является правовой позицией и каким образом она может повлиять на правоотношения в сфере политической конкуренции. Данная работа представляет собой краткий анализ поставленных вопросов с приведением примера того, как решения Конституционного Суда РФ могут выступать в качестве эффективного инструмента развития конкурентного правопорядка.

Ключевые слова: Конституционный Суд РФ, правовые позиции, политическая конкуренция, конкурентный правопорядок, толкование норм, конституционный контроль

¹ В данной научной работе использованы результаты, полученные в ходе выполнения проекта «Анализ и моделирование конкурентного правопорядка», реализуемого в рамках Программы «Научный фонд НИУ ВШЭ» в 2013 году, грант № 12-05-0006.

Политическая конкуренция как правовой институт находит своё отражение в ряде положений Конституции РФ – в частности, в статьях 13, 29-34, 44, 46, 97 и т.д. Хотя данный термин и не закреплён законодательно, он встречается в решениях Конституционного Суда Российской Федерации² (далее по тексту – Конституционный Суд, КС РФ). Учитывая роль Конституционного Суда в российской правовой системе как органа конституционного контроля, решения которого в силу являются общеобязательными и не подлежат обжалованию, представляется интересным рассмотреть роль КС РФ в развитии конкурентного правопорядка. Следует сделать оговорку, что целью настоящей работы не является доказательство эффективности решений Конституционного Суда РФ как единственного института, осуществляющего регулирование в области политической конкуренции. Приводимый анализ призван лишь указать на некоторые правовые аспекты, позволяющие сделать вывод об эффективности КС РФ в развитии конкурентного правопорядка.

Определим специфику деятельности Конституционного Суда РФ и его роль в российской правовой системе. Исходя из положений Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» (далее по тексту – ФКЗ «О Конституционном Суде РФ»), Конституционный Суд является специализированным органом конституционного контроля, осуществляющим свои функции посредством особого вида судопроизводства, заключающегося в проверке соответствия Конституции России нормативных правовых актов высших федеральных и региональных органов государственной власти, внутригосударственных и международных договоров Российской Федерации, а также разрешении споров о компетенции между соответствующими органами и иных дел конституционного характера³. Место Конституционного Суда в судебной системе России и его статус обусловлены спецификой компетенции в рамках судебного конституционного контроля. Конституционный Суд не принимает норм для разрешения того или иного дела, а исследует их на предмет соответствия или несоответствия Конституции России, он призван решать исключительно вопросы права. Таким образом, Конституционный Суд обеспечивает гармоничное развитие системы российского права, а также сбалансированное функционирование и взаимодействие органов государственной власти.

Для того, чтобы сделать правильные выводы о значении правовых позиций Конституционного Суда, необходимо выяснить, что представляет собой правовая позиция. Как отмечает О.Н. Кряжкова, в российской правовой науке нет единого понимания того, что такое правовая позиция⁴. Для целей настоящего исследования проанализируем некоторые доктринальные определения данного понятия и выделим существенные признаки правовой позиции. Г.А. Гаджиев и С.Г. Пепеляев определяют правовую позицию Конституционного Суда как фрагмент мотивировочной части его окончательного постановления⁵. По мнению Н.В. Витрука, правовые позиции Конституционного Суда - это его правовые представления, выводы общего характера как результат толкования Судом Конституции РФ и выявления им конституционного смысла положений законов и других нормативных актов в пределах компетенции Суда. Такие

² см., напр.: Постановление КС РФ от 24.12.2012 № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы»

³ Васильева С.В., Виноградов В.А., Мазаев В.Д. Конституционное право России. // М.: Эксмо, 2010. С.: 549

⁴ К.Н. Коротеев Правовые позиции КС: элемент процесса или норма права? // «Закон», Сен. 2009, С.: 66

⁵ Гаджиев Г.А., Пепеляев С.Г. Предприниматель - налогоплательщик - государство. Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации // М.: ФБК-ПРЕСС, 1998. С.: 56

выводы снимают конституционно-правовую неопределенность и служат правовым основанием итоговых решений (постановлений) Конституционного Суда⁶. К.Н. Коротеев указывает, что понятия «правовая позиция Конституционного Суда» и «решение Конституционного суда» - не одно и то же. Даже при том, что Закон о КС 1994 года понимает под решением КС не только окончательный документ, но и итоговый вывод, резолютивную часть документально оформленного решения, решение КС РФ, в отличие от правовой позиции, не может быть пересмотрено. Следовательно, считает К.Н. Коротеев, правовые позиции следует искать в мотивировочных частях решений КС РФ⁷. Т.Г. Морщакова указывает на преюдициальный характер правовых позиций Конституционного Суда. В силу закона, его решения применяется ко всем другим аналогичным случаям и в дальнейшем связывают и сам Суд; кроме того, факт, который установил Конституционный Суд и суть которого в том, что определенное положение не соответствует Конституции, больше никем не может устанавливаться - ни Конституционным Судом, ни другими органами⁸. Исходя из изложенного, определим термин «правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации». Правовая позиция КС РФ является результатом толкования нормы права, она носит преюдициальный характер, она неизменна и содержится в мотивировочной части решения Конституционного Суда по конкретному делу.

Раскрыв понятие «правовая позиция Конституционного Суда», определим, каким образом такие позиции могут повлиять на развитие конкурентного правопорядка в России. Одним из ярких проявлений политической конкуренции является участие граждан и политических партий в избирательном процессе, причём важен не только сам процесс волеизъявления избирателей, но и инструменты контроля за законностью проведения выборов и возможность оспаривать их результаты. В этой связи рассмотрим Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.2013 № 8-П «По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта «з» пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии Справедливая Россия в Воронежской области». В данном решении КС РФ указывает на обязанность федерального законодателя обеспечить для избирателей - наряду с избирательными объединениями, кандидатами - право обжалования в судебном порядке решений и действий (бездействия) избирательных комиссий с тем, чтобы именно в ходе судебной процедуры они могли получить окончательную юридическую оценку доводов об обстоятельствах, свидетельствующих о соответствующих нарушениях. Также, Конституционный Суд отмечает, что обжалуемые положения части первой статьи 259 ГПК Российской Федерации и пункта 10 статьи 75 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», устанавливающие круг лиц, уполномоченных на обращение в суд с

⁶ Витрук Н.В. Конституционное правосудие в России (1991 - 2001 гг.): Очерки теории и практики // М.: Городец, 2001. С.: 111

⁷ К.Н. Коротеев. Указ. соч. С.: 61

⁸ Интервью с заместителем Председателя Конституционного Суда Российской Федерации Т.Г. Морщаковой // Законодательство, 1999., № 5

заявлениями о защите избирательных прав граждан, непосредственно не предусматривают дифференциацию возможностей соответствующих субъектов права на судебную защиту и условий его реализации, в том числе в зависимости от предмета обращения. Отсутствие такой дифференциации может расцениваться как свидетельство формального уравнивания перечисленных в них субъектов и признания за всеми ними общих оснований для обращения в суд. Поскольку же поводом для обращения в суд федеральный законодатель признает во всех случаях нарушение избирательных прав именно граждан Российской Федерации, приведенные законоположения, касающиеся дел, возникающих из публичных правоотношений, могут рассматриваться как устанавливающие для всех субъектов права на обращение в суд с заявлениями о защите избирательных прав граждан универсальную возможность по возбуждению в суде дел о защите не только собственно своего интереса, но и интересов неопределенного круга лиц, т.е. избирательных прав всех граждан как участников соответствующих выборов. Наконец, Конституционный Суд указывает, что каждый гражданин, проживающий на территории, где проводятся выборы, признается избирателем, и как избиратель он во всяком случае не может быть лишен возможности обжаловать решения и деяния, связанные с подсчетом голосов и установлением итогов голосования на том избирательном участке, на котором он проголосовал. Именно на этом территориальном уровне наиболее непосредственно проявляется электоральный интерес гражданина, связанный с правильным учетом поданного им голоса (его волеизъявления), и у него как избирателя могут быть реальные возможности по выявлению фактов, которые свидетельствуют о нарушениях, допущенных избирательной комиссией на той или иной стадии избирательного процесса.

Как видно из приведённого примера, Конституционный суд признал за избирателями важное с точки зрения политической конкуренции право на судебное обжалование результатов выборов, причём в случае такого обжалования могут защищаться избирательные права неопределённого круга лиц, а не только группы заявителей. Такая правовая позиция позволяет определить КС РФ как орган, способный осуществлять эффективное регулирование в вопросах политической конкуренции.

В качестве ещё одного примера рассмотрим дело по спору о компетенции, рассматриваемое Конституционным Судом. Поскольку в таких спорах решается вопрос об объёме полномочий у разных публично-правовых образований и, следовательно, о наличии или отсутствии у них политического влияния в определённой сфере правоотношений, такие дела представляют интерес с точки зрения политической конкуренции. Проанализируем правовую позицию Конституционного Суда в Постановлении от 1 декабря 1999 № 17-П по спору о компетенции между Советом Федерации и Президентом Российской Федерации относительно принадлежности полномочия по изданию акта о временном отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела. Спор возник в связи с тем, что Президент РФ своим указом отстранил от должности Скуратова Юрия Ильича в связи с проведением в отношении последнего уголовного разбирательства⁹. По мнению Совета Федерации, такое отстранение должно осуществляться Советом Федерации по представлению Президента Российской

⁹ Указ Президента РФ от 2 апреля 1999 года № 415 «О Скуратове Ю.И.» // Собрание законодательства Российской Федерации, вып. № 14, 1999. Ст.: 1711

Федерации, и, следовательно, Президент Российской Федерации был не вправе издать соответствующий Указ. Тем не менее, Конституционный Суд указал, что при принятии акта об отстранении Генерального прокурора Российской Федерации от должности в связи с возбуждением в отношении него уголовного дела какая-либо оценка этого основания отстранения исключается, а потому Совет Федерации как коллегиальный представительный орган не может решать такого рода вопросы. Возможность наделения представительного органа подобными полномочиями могла бы обсуждаться только в связи с вопросом о лишении должностного лица статуса неприкосновенности, коим Генеральный прокурор РФ не обладает. Конституционный Суд отмечает, что признание оспариваемой компетенции за Советом Федерации означало бы фактическое установление неприкосновенности Генерального прокурора, что нарушало бы установленный статьёй 19 Конституции РФ принцип равенства граждан перед законом при осуществлении уголовного преследования. Далее Конституционный Суд приходит к выводу, что Президент РФ в силу своего конституционно-правового статуса не просто вправе, но и обязан издать акт о временном отстранении Генерального прокурора от должности на период расследования возбуждённого в отношении последнего уголовного дела. Таким образом, в данном деле Конституционный Суд РФ встал на сторону Президента РФ, согласившись с его правовой позицией и расширив тем самым и без того немалый объём президентских полномочий.

Безусловно, политическая конкуренция проявляется не только в спорах о компетенции между высшими органами государственной власти или в отстаивании гражданами избирательных прав. Приведённые примеры, хотя и показывают возможность Конституционного Суда Российской Федерации выступать в качестве инструмента развития политической конкуренции, не позволяют сделать вывод о том, что правовые позиции Конституционного Суда, вырабатываемые им в постановлениях, могут стать достаточным средством для установления эффективного конкурентного правопорядка. Тем не менее, с учётом изложенного выше, решения Конституционного Суда представляются как минимум одним из действенных правовых средств для достижения названных целей.