Толкование Конституции России: историко-правовой анализ*

МАРИНО Иван, руководитель Центра политико-конституционного устройства Российской Федерации, кандидат юридических наук

Италия, г. Неаполь

E-mail: info@osservatoriorussia.it

Автор статьи анализирует историческую подоплеку подготовки Конституции Российской Федерации 1993 г., рассматривает, каким образом реализовались усилия разработчиков Основного закона России, а также, что необходимо было сделать для придания совершенства изданному конституционному тексту. В этих целях автор проинтервьюировал многих российских правоведов — участников конституционного процесса. Интерес представляет цитирование в статье ранее недоступных источников и исключительных точек зрения участников событий тех времен. Проводится сравнительно-правовой анализ осуществления парламентом и Конституционным Судом Российской Федерации контроля за регулирующим воздействием конституционных нормативных правовых положений, рассматриваются различные аспекты их функционирования в указанной сфере и их так называемая взаимная конкуренция в механизме государственной власти. Отмечается, что проводимая сегодня в России конституционная реформа является перспективной и актуальной. При этом обращено внимание на то, что создатели действующей Конституции в свое время дали верный прогноз, заявив, что эта Конституция будет существовать в неизменном виде в течение примерно 25 лет.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, конституционная реформа, конституционный процесс, закон, Конституционный Суд Российской Федерации, парламент.

Для цитирования: Марино И. Толкование Конституции России: историко-правовой анализ // Журнал российского права. 2020. № 6. С. 52—78. DOI: 10.12737/jrl.2020.067

Interpretation of the Constitution of Russia: Historic and Legal Analysis

Ivan MARINO, Observatory on the Political-Constitutional System of the Russian Federation, Naples, Italy

E-mail: info@osservatoriorussia.it

The article, presented here, is devoted to the specific information, concerning the 1993 Russian Federation Constitution composing historical background and its roots. Having been a scientific legal expert of the consequent events, documents and circumstances, the author of the article tried his best to understand how the 1993 Constitution founders' efforts were justified, how their ideas came true and what was to be done for issuing the perfected constitutional text of the main Russian law. Having made an acquaintance of many lawyers and colleagues in Russia and being able to speak Russian fluently, the author interviewed many of the constitutional process participants. The readers might be interested in finding out previously unavailable data, unattainable protocols and exclusive viewpoints of those times. The article is also dedicated to the comparative legal analysis of the Russian Federation Parliament and the Constitutional Court contributions to the constitutional control over the constitutional provisions regulating validity. Different aspects of their activities in the mentioned sphere and their so-called “mutual competition” in the state power mechanism are considered as well. It is said too, that the constitution reforms, held in Russia now are very perspective and timely. In the article it is noticed, that the creators of the latest Russian Constitution in force were absolutely right and displayed their predictability when they stated, that this Constitution would be existing unchangeably for, approximately, twenty five years.

* Научный редактор статьи — ведущий научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации кандидат юридических наук С. В. Шульга.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, constitutional reforms, constitutional process, law, Constitutional Court of the Russian Federation, Parliament.

For citation: Marino I. Interpretation of the Constitution of Russia: Historic and Legal Analysis. *Zhurnal rossijskogo prava = Journal of Russian Law*, 2020, no. 6, pp. 52—78. DOI: 10.12737/jrl.2020.067 (In Russ.)

Посвящается памяти профессора Димитра Атанасовича Ковачева, утверждавшего, что «конституционное право — это джунгли конституционных иллюзий», и сделавшего ценный вывод: «Не погибнет в этих джунглях только тот, кто в качестве “компаса” использует закономерности правовой материи»¹.

Вместо предисловия. Напомним всем заинтересованным читателям и прежде всего членам рабочей группы по подготовке поправок, подлежащих внесению в Конституцию Российской Федерации, о том, что при ее разработке в 1993 г. обсуждалось и нашло поддержку предложение о запрещении внесения поправок в Конституцию России ранее 2030 г. Данное предложение опубликовано в соответствующих стенограммах, документах, иных материалах, в которых были закреплены итоги работы Конституционного Соперования в 1993 г.

Предлагаем читателю перенестись на некой «машине конституционного времени» во времена горячих политических конституционных баталий, дебатов авторов Конституции², участников Конституционного Соперования

сформированного в то время при Президенте РФ Б. Н. Ельцине.

На заседаниях Конституционного Соперования обсуждалась и рассматривалась среди прочих многочисленных предложений норма (авторы — А. Ю. Царев и Г. В. Горячко), подлежащая внесению в первый пункт текста преамбулы Конституции в следующей редакции: «Конституция вводится на срок 25 или 36 лет. В течение этого срока изменения, дополнения, поправки в Конституцию вводить запрещается»³.

25 декабря 1993 г. — день официального опубликования Конституции Российской Федерации. Получается, что поправки в Конституцию России можно было бы вносить не ранее 25 декабря 2029 г., а фактически — не ранее 2030 г. Данное предложение на Конституционном Соперовании было озвучено А. М. Яковлевым⁴, официально поставлено на

¹ См.: Ковачев Д. А. Очерки конституционного права иностранных государств. М., 1999. С. 22.

² А. Я. Слива, будучи членом Конституционного Соперования, предпочитал применять другое определение: «составители Конституции». Вот что он говорил по этому поводу: «Но вы представьте себе, с мая по 12 июля 1993 г. в течение двух месяцев составлялся текст Конституции. Я настаиваю на этом слове. Я вообще считаю, что авторов Конституции нет. Есть составители Конституции» (Стенограмма «круглого стола» Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству на тему: «Конституционное Соперование 1993 года как форма участия гражданского общества в подготовке Конституции Российской Федера-

ции // Конституционный вестник. 2013. № 3 (21). С. 190).

³ Конституционное Соперование. Стенограммы, материалы, документы. 29 апреля — 10 ноября 1993 г. Издание Администрации Президента Российской Федерации / под общ. ред. С. А. Филатова, В. С. Черномырдина, С. М. Шахрая, Ю. Ф. Ярова, А. А. Собчака, В. Ф. Шумейко. М., 1995. Т. 1. С. 332; Т. 2. С. 39 (далее в сносках используется сокращенное название данной работы — Конституционное Соперование).

⁴ А. М. Яковлев — участник работы Конституционного Соперования как представитель Президента и Правительства Российской Федерации по доработке проекта ее Конституции.

голосование⁵ на заседании одной из групп Конституционного Сопения, но необходимой поддержки голосов на пленарном заседании, к счастью, не получило⁶.

В противном случае это могло бы стать редчайшим примером самоограничения законодателей в сфере конституционного правотворчества. Озвученное конституционное предложение осталось только в стенографическом отчете о работе Конституционного Сопения, используемом учеными, исследователями и специалистами в контексте проводимого ими анализа истории создания Конституции России. Оно предназначено и для иных читателей, интересующихся информацией, сведениями и фактами, содержащимися в 20 томах стенограмм, документов, материалов Конституционного Сопения⁷.

⁵ Было поставлено на голосование В. Л. Шейнисом на заседании группы представителей политических партий, профсоюзных, молодежных, иных общественных организаций, массовых движений и конфессий по доработке проекта Конституции РФ. См.: Конституционное Сопение. Т. 2. С. 328. Кроме того, это же предложение было также поставлено на голосование С. М. Шахраем на заседании группы представителей органов государственной власти республик в составе РФ, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга по доработке проекта Конституции РФ (см.: Конституционное Сопение. Т. 1. С. 155).

⁶ См.: Конституционное Сопение. Т. 2. С. 39.

⁷ В связи с этим обратим внимание на еще один бесценный и полезный для исследования по конституционной истории материал другого парламентского органа по разработке Конституции, который функционировал до созыва Конституционного Сопения с 1990 г. — Конституционной Комиссии народных депутатов Верховного Сопения, игравшей огромную роль в создании очень интересного проекта Конституции, многочисленных прогрессивных конституцион-

При данных обстоятельствах можно было бы полагать, что в истории с этим конституционным положением поставлена точка. Однако это не совсем так. Два российских юриста — активные члены Конституционного Сопения — все-таки вспомнили и «реанимировали» вышеуказанное предложение, внесенное официально в 1993 г. одним из их коллег по Конституционному Сопению.

С. М. Шахрай⁸, профессор, видный специалист в области конституционного права, в разные времена политический и государственный деятель, был кандидатом на пост судьи Конституционного Суда РФ⁹. В определенный момент его политической и научной карьеры он начал все более интенсивно выражать свое мнение о том, что «...всем политическим силам, как непосредственно

ных положений, определенная часть которых, к счастью, была включена в принятый текст Основного закона страны (см.: Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная Комиссия. Стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.): в 6 т. (10 кн.) / под общ. ред. О. Г. Румянцев. М., 2007—2010).

⁸ С. М. Шахрай, когда работал в Конституционном Сопении, был заместителем Председателя Сопия Министров — Правительства России, Председателем Государственного комитета РФ по делам федерации и национальностей, а также членом Сопия Безопасности РФ. В Конституционном Сопении работал как представитель Президента РФ и Правительства РФ по доработке проекта Конституции РФ.

⁹ С. М. Шахрай интересно рассказывает, как все это происходило: «Как я по воле большинства Съезда народных депутатов РСФСР не стал судьей Конституционного Суда... 17 мая 1991 года Ельцин как Председатель Верховного Сопия представил Съезду народных депутатов РСФСР список кандидатов в состав КС. В списке присутствовали целый ряд предложенных автором этих строк кандидатур... Была в списке в том числе и моя фамилия...» (Шахрай С. М. Неизвестная Конституция. М., 2013. С. 57).

участвующим в отправлении государственной власти, так и оппозиции, было бы полезно принять решение о своего рода “моратории” на изменение действующей Конституции Российской Федерации»¹⁰. При этом С. М. Шахрай поясняет, какие тактические концептуальные действия необходимо совершать в оправдание предложенного им моратория: «...назревшие проблемы можно и нужно решать путем принятия федеральных конституционных законов, а также с помощью решений Конституционного Суда Российской Федерации, имеющего право толковать Конституцию, т. е. давать юридически обязательные разъяснения тех или иных положений Основного закона страны»¹¹.

М. А. Митюков¹², профессор и не менее известный специалист в области конституционного права, как и С. М. Шахрай, в разные времена

¹⁰ Как ни парадоксально, но С. М. Шахрай на пленарном заседании Конституционного Соединения предложил отклонить мораторий на изменение Конституции: «Кто за то, чтобы отклонить поправку, изложенную, вот, в таблице номер 2, — поправку Царева и Горячко? Кто за то, чтобы отклонить? Разобьем их на части. Кто за то, чтобы отклонить сроки 25 и 36 лет для включения в Конституцию? По-моему, это очевидно. Это мы отклоняем» (Конституционное Соединение. Т. 1. С. 155). Со временем С. М. Шахрай, видимо, передумал и убедился, что высказанная тогда им позиция: «По-моему, это очевидно. Это мы отклоняем» была недалеко-видной.

¹¹ См., например: *Шахрай С. М.* Урок Конституции. Для школы (От одного из авторов Основного закона) // Конституционный вестник. 2013. № 3 (21). С. 60.

¹² М. А. Митюков членствовал в Конституционном Соединении в качестве представителя федеральных органов государственной власти РФ по доработке проекта Конституции РФ. Во время работы Конституционного Соединения был председателем Комиссии законодательных предложений при Президенте РФ и одновременно первым заместителем Министра юстиции России.

бывший политическим и государственным деятелем, а также кандидатом на пост судьи Конституционного Суда РФ, одновременно с ним заявляет о том, что «необходим мораторий на изменение Конституции России»¹³.

Не знаем, насколько это было скоординированно либо это просто случайное совпадение позиций каждого из них, тем не менее учеными защищается идея о необходимости сохранения моратория на изменение Конституции России.

Несомненный научный интерес представляет комментарий С. М. Шахрая¹⁴: «Путь немедленного внесения изменений в Конституцию страны свидетельствует скорее о “подростковом максимализме” общественного мнения, чем о несовершенстве Основного закона»¹⁵. Юрист-правовед, видимо, интересовался еще и юридической психологией, поэтому «подростковый максимализм» он определил в качестве диагноза, который поставил обществу и рекомендовал его представителям в парламенте избавиться от него, «пройдя курс терапевтического лечения» в виде запрета принимать поправки в Конституцию.

Два уважаемых юриста настойчиво пропагандируют и отстаивают тактическую концепцию успешного

¹³ См. об этом: *Боброва Н. А.* Новейшая хрестоматия конституционалистов. Самара, 2016. С. 132.

¹⁴ См.: *Шахрай С. М.* О Конституции. Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М., 2013. С. 18; также см.: *Шахрай С. М.* Неизвестная Конституция. М., 2013. С. 280.

¹⁵ Интересно, но С. М. Шахрай тогда считал, что Конституция рассчитана на два-три года. Б. С. Эбзеев отметил в связи с этим: «Я хорошо помню наш разговор с Шахраем. Никогда еще о нем не рассказывал. Когда одно из моих предложений не прошло, Сергей Михайлович меня успокаивал: “Не переживай, эта Конституция рассчитана на два-три года...”» (Конституционный вестник. 2013. № 3 (21). С. 72).

преобразования Конституции без вторжения в ее текст. В частности, М. А. Митюков допускает понятие «молчаливое превращение Конституции» в результате ее усовершенствования «без изменения конституционного текста»¹⁶. Впоследствии их поддерживали и другие конституционалисты, включая Председателя Конституционного Суда РФ. Так, В. Д. Зорькин подчеркивает возможность совершенствования Конституции на данном этапе в первую очередь с помощью судебной практики «не через замену Конституции, а через ее интерпретацию и толкование»¹⁷.

В результате конституционную реформу все же было решено реализовать посредством изменения конституционного текста.

Как известно, Президент России В. В. Путин, не участвовавший в работе Конституционного Сопения в 1993 г., взял инициативу на себя и 15 января 2020 г. обратился к Федеральному Собранию с Посланием, в котором указал, что, по его мнению, наступило время принять некоторые поправки к действующей Конституции России. Аргументация у главы Российского государства была следующей: «Разумеется, нельзя не согласиться с теми, кто говорит, что Конституция была принята уже более четверти века назад в условиях тяжелого внутриполитического кризиса, и положение дел с тех пор кардинально изменилось... и полагаю возможным обозначить здесь и свою позицию, вынести на обсуждение ряд конституционных поправок, которые считаю вполне обоснованными и важными для дальнейшего развития России...».

¹⁶ Митюков М. А. Рождение Конституции России. Конституционное Сопение 1993 года. Статьи, выступления, интервью, документы, дневниковые и блокнотные записи (1993—2012). М., 2014. С. 98.

¹⁷ Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. М., 2008. С. 35.

Представляется, что и в 1993 г. для некоторых членов Конституционного Сопения (составителей/авторов Конституции) было совершенно очевидным, что Конституция рано или поздно может быть изменена.

Так, предполагалось принять правовой акт под названием «Конституция переходного периода»¹⁸. Также шли разговоры о необходимости вступления в силу «малой Конституции»¹⁹, «временной Конституции»²⁰, нормативного правового акта под названием «Конституционный переходный закон»²¹. Наряду с этим предлагалось принятие «Временного конституционного акта»²² и даже «мини-Конституции»²³. Иными

¹⁸ См.: Конституционное Сопение. Т. 3. С. 257.

¹⁹ По этому поводу С. А. Филатову пришлось резко выступить: «...не поощряйте распространения сведений о том, что будет принята какая-то малая Конституция, какой-то переходный вариант» (Конституционное Сопение. Т. 4. С. 476).

²⁰ Эту идею пропагандировал Л. Б. Волков: «...я рассматриваю этот проект Конституции, как бы мы его в конце концов ни зафиксировали, только как переходный, как временную Конституцию» (Конституционное Сопение. Т. 5. С. 54).

²¹ Приведем мнение И. М. Хакамады: «...может быть, и не будет принята Конституция в ближайшее время, а будет принят конституционный переходный закон, где будет реализована только одна проблема — проблема формирования власти, досрочные выборы и закон о выборах» (Конституционное Сопение. Т. 5. С. 317).

²² Г. А. Явлинский полагал, что «...временный конституционный акт или временный конституционный закон, который нужно принять, именно и является тем инструментом, с помощью которого сегодняшняя исполнительная власть в ближайшие три-четыре года, до окончательного принятия Конституции, будет действовать в экономике...» (Конституционное Сопение. Т. 5. С. 346).

²³ И вновь Л. Б. Волков, развивая свою гипотезу о необходимости действия временной конституции, говорил следующее: «...предлагается такая, можно сказать, “мини-консти-

словами, участники Конституционного Сопения были убеждены в том, что рано или поздно уполномоченные на это органы государственной власти смогут внести поправки в Конституцию. Что и происходит в настоящее время.

Рассмотрим, насколько органичными будут обновленные конституционные положения и как они будут восприниматься в комплексе после внесения соответствующих изменений²⁴.

Прежде всего остановимся на теоретических конституционно-правовых аспектах наиболее оптимального преодоления потенциальных и явных пробелов в Конституции РФ, абстрагируясь при этом от анализа данной проблематики в политологическом, социологическом и тем более философском контекстах.

Председатель Конституционного Суда РФ В. Д. Зорькин давно является приверженцем сформулированного им же принципа, основан-

ная — основа для такого органического закона, где кратко обрисовывается новая структура парламента, временного парламента по сути дела... Кроме того, совершенно очевидно, правда не для всех, что принять действительно надежную, хорошую Конституцию на длительное время нам, скорее всего, не удастся, даже если удастся принять тот текст, который мы обсуждаем, по условиям разработки и по объективным историческим условиям. Поэтому переходный акт, который решает эти наиболее насущные проблемы, по-видимому, позволит использовать эти два года для накопления опыта и для действительно полноценной Конституции» (Конституционное Сопение. Т. 14. С. 154—155).

²⁴ Такая же задача стояла и перед членами Конституционного Сопения в 1993 г., когда во время дебатов с коллегами один из его участников О. В. Бойков (тогда он был заместителем Председателя Высшего Арбитражного Суда РФ) произнес фразу: «Я хотел бы попросить Конституцию воспринимать в целом, в комплексе, а не каждую статью изолированно» (Конституционное Сопение. Т. 6. С. 442).

ного на безупречной юридической логике: «Есть две аксиомы, правовые для меня как юриста, — первая: “действуй по праву” и вторая, вытекающая отсюда: “меняй право правовым путем”»²⁵. Эти аксиомы имеют прямую связь с решением задачи ликвидации изъянов Конституции и поиском путей ее совершенствования. Каким способом, в каких формах менять Конституцию? Принятием представительным органом страны, т. е. Федеральным Собранием — парламентом России соответствующих нормативных правовых актов? Преобразованием Конституции без интерференции в ее текст посредством толкования конституционно-правовых положений Конституционным Судом?

Так получилось, что право толкования Конституции было поручено Конституционному Суду, но небезынтересно напомнить, что на заседании Конституционного Сопения были выдвинуты формальные предложения поручить право толкования Конституции парламенту либо иным органам власти²⁶. В дей-

²⁵ Интервью с В. Д. Зорькиным от 9 июня 1996 г. Подробнее см.: *Марино И.* Некоторые страницы истории создания Конституционного Суда России // Публічне право. 2012. № 1 (5). С. 32.

²⁶ Среди других вариантов даже был предложен самый неклассический, нестандартный: право переходного толкования Конституции Конституционным Сопением: «...сделать там запись о том, что деятельность Конституционного Сопения сохраняется до момента принятия Конституции. Да, это немножко экзотически выглядит, но практически проект Конституции еще не скоро будет Конституцией, его принятие — это не такой простой процесс. Могут быть и вопросы толкования, и какие-то крупные проблемы Президент может передать на рассмотрение. Вот если такой базы не будет, то получается, что мы создали этот проект, а дальше какой-то вакуум...». На это предложение председательствующий в группе членов Конституционного Сопения А. М. Яковлев отреагировал следующим

ствительности тогда могло быть принято любое решение, тем более что в начале 1990-х гг. в стране возникла реальная угроза существованию Конституционного Суда²⁷.

По признанию бывшего Руководителя Администрации Президента РФ С. А. Филатова, Конституционный Суд был «...практически разогнан, о чем Борис Николаевич подписал указ, но не выпустил его! Мне удалось убедить Бориса Николаевича не делать этого»²⁸.

Среди прочих вариантов участия Конституционного Сопреждения рассматривали возможность наделения правом толкования Конституции Высшего судебного присутствия²⁹, Конституционной коллегии РФ³⁰,

образом: «Спасибо. Как сказано в одном произведении, мысль интересная...» (Конституционное Сопреждение. Т. 17. С. 74).

²⁷ Подробнее см.: *Марино И.* Некоторые страницы истории создания Конституционного Суда России. С. 30.

²⁸ *Филатов С. А.* По обе стороны... М., 2006. С. 121.

²⁹ Известный разработчик Конституции России С. С. Алексеев намерен был создавать данный судебный орган, о котором он говорил следующее: «...Высшее судебное присутствие, которое объединяет руководителей этих судов, где они поочередно председательствуют и решают самые важные вопросы, например толкование Конституции, чего сейчас ни один судебный орган вообще не рассматривает и не решает» (Конституционное Сопреждение. Т. 1. С. 8). В результате новый президентский проект, который достаточно неожиданно появился на свет 30 апреля 1993 г., т. е. тот, над которым затем начало работать Конституционное Сопреждение в его изначальном виде и составе, устанавливал: «Высшее судебное присутствие: дает толкование Конституции» (Конституционное Сопреждение. Т. 1. С. 44; см.: Проект — Конституция (Основной Закон) Российской Федерации // Известия. 1993. 30 апр.).

³⁰ Проект Конституции Председателя Верховного Совета Якутской-Саха ССР дал право толкования Конституции Конституционной коллегии Российской Феде-

Верховного Суда РФ³¹, а также Конституционной палаты при Верховном Суде РФ³².

Так что это такое — толкование Конституции?

Совершенно очевидно, что это не разъяснения положений текста Конституции, полученные, например, по телефону на основании опубликованного 19 ноября 1993 г. официального информационного сообщения Государственно-правового управления Администрации Президента РФ: «У Вас есть вопросы по положениям Конституции? Звоните по телефонам 224-08-34, 224-08-52. В Кремле приступила к работе специальная справочная служба. 12 ноября — ровно за месяц до дня всенародного голосования по Конституции Российской Федерации — приступила к работе временная справочная служба, образованная в целях разъяснения гражданам положений проекта Конституции»³³.

рации (ст. 5.7.7) (см.: Из истории создания... Т. 5. С. 474).

³¹ В проекте Конституции РФ, подготовленном Российским движением демократических реформ (март 1992 г. Альтернативный вариант) была сформулирована иная норма: «Верховный Суд Российской Федерации решает все споры, расхождения во мнениях, сомнения в отношении действия, применения и толкования Конституции...». Ответственный за подготовку — А. А. Собчак, авторская разработка проекта: С. С. Алексеев, А. А. Собчак при участии Ю. Х. Кальмикова, С. А. Хохлова (см.: Из истории создания... Т. 5. С. 637).

³² В. И. Радченко на заседании Конституционного Сопреждения выразил личное убеждение в потенциальной способности Конституционной Палаты при Верховном Суде справиться с задачей толкования Конституции (см.: Конституционное Сопреждение. Т. 19. С. 275).

³³ Российские вести. Выпуск от 19 ноября 1993 г.: «Уже за первые три дня ее работы поступило более 300 обращений граждан, организаций...». Соответственно, уточнялся режим ее работы: «Справочная служба работает до 11 декабря 1993 г. ежедневно с 8

Официальное толкование Конституции — это совершенно иное правовое явление. Существуют мириады мнений об этом юридическом понятии, а также многочисленные варианты его интерпретации.

М. В. Баглай и В. А. Туманов³⁴, например, так понимают толкование Конституции: «Даваемое уполномоченным Конституцией органом общеобязательное разъяснение содержания в тексте Конституции понятий, формулировок, норм». Объясняют они свое понимание сущности толкования следующими аргументациями: «Как ни тщательно готовятся конституционные тексты, в них встречаются положения и формулировки, допускающие неоднозначное понимание или недостаточно согласованные друг с другом. Возможны и отдельные выявляемые практикой пробелы: менее значительные из них могут быть восполнены путем толкования»³⁵. Обращаем внимание читателей на это уточнение: «менее значительные из них...», т. е. они допускают некую программу — минимум всевозможных толкований.

Здесь затронут важный вопрос: как часто пробелы в Конституции могут быть устранены путем толкования? Как могли авторы/составители Конституции в начале 1990-х гг.

до 23 часов по московскому времени». Данный документ подготовил заместитель начальника Государственно-правового управления Президента Российской Федерации А. Я. Слива (см.: Из истории создания... Т. 4. С. 843).

³⁴ Авторы Конституции РФ 1993 г., оба занимали должность Председателя Конституционного Суда РФ в то время, когда Суд принимал некоторые громкие постановления о толковании правовых норм.

³⁵ Более того, они обоснованно отмечают: «Однако толкование не должно использоваться как способ скрытого пересмотра Конституции, отказа от применения ее принципов и норм...» (Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. М., 1998. С. 458).

предвидеть, сколько раз впоследствии будет реализовано право ее толкования? Например, Б. А. Страшун, участник Конституционного Сопения³⁶, исходил из того, что общеобязательные толкования Конституции есть «редко нуждающиеся в реализации полномочия»³⁷. Наверное, в 1993 г. предполагали, что к толкованию Конституции в будущем могли прибегнуть лишь в особых, редких случаях, по мере возникновения необходимости, в каких-то чрезвычайных ситуациях.

Обратимся к главному вопросу: что более эффективно — восполнять пробелы Конституции законодательным путем либо преодолевать их посредством судебного толкования ее положений?

Как нам кажется, конституционалисты, да и участники Конституционного Сопения ответили бы, что, несомненно, наиболее действенным является порядок изменения конституционных положений Основного закона, реализуемый и обеспечиваемый именно законодательными средствами.

Получается, что С. М. Шахрай, а вместе с ним и М. А. Митюков (справедливости ради надо сказать, что у них есть единомышленники) считают иначе, т. е. полагают, что в процессе изменения Конституции именно Конституционный Суд, а не парламент должен играть основную роль посредством реализации своего монопольного права окончательного толкования Конституции³⁸.

³⁶ До этого — член Конституционной Комиссии Верховного Совета, а в процессе работы в Конституционном Сопении возглавлял Научно-консультативный совет при Конституционном Суде РФ.

³⁷ См.: Из истории создания... Т. 4. С. 765.

³⁸ Как это ни парадоксально, но С. М. Шахрай в свой проект Конституции, который был предложен вниманию общественности в 1992 г., т. е. уже после учреждения Конституционного Суда, положение о толковании Конституции Конституционным Судом не включил. (В начале 1990-х гг.

В одной из своих научных публикаций С. М. Шахрай дает правовой урок для учеников школы (буквальное название статьи: «Урок Конституции. Для школы» (От одного из авторов Основного закона»)), в котором повторяет свои традиционные постулаты: философское значение Конституции³⁹, стратегический «мораторий», тактическое толкование и др.

Таким образом, выясняется план Шахрая: цель (стратегическая?) уже поставлена — как мы видели, это мораторий, а толкование Конституции Конституционным Судом выступает как «компенсирующее» средство (тактическое?). Да, мы согласны с читателем: мысли одновременно идут прямо к Макиавелли — «цель оправдывает средства!».

Однако в данном случае мы предпочитаем ссылаться на Д. А. Ковачева, который, как всегда аргументированно и убедительно, подчеркивает аксиому примата необходимости и важности парламента в государственном механизме, а также непреходящую важность принципа подчинения деятельности исполнительных и судебных органов закону: «Суть этой политической закономерности состоит в том, что если Конституция определяет статус парламента, статус исполнительных и судебных органов в строгом соответствии с их функцией в государственном механизме, то деятельность исполнительных и судебных органов неминусом будет подчинена закону»⁴⁰.

среди многочисленных проектов Конституции был и проект рабочей группы, возглавляемой С. М. Шахраем. См.: Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000. С. 359—382.)

³⁹ «Тот факт, что действующая Российская Конституция не содержит готовых решений на все случаи жизни, имеет большое философское и воспитательное значение» (Конституционный вестник. 2013. № 3 (21). С. 60).

⁴⁰ См.: Ковачев Д. А. Проблемы конституционного права. М., 2003. С. 57. Наряду с

И отсюда вытекает главная закономерность о соотношении функции и компетенции государственного органа: «...нужно решить вопрос о том, соответствует ли по своему характеру право данного органа той функции, которую он выполняет в механизме государства»⁴¹.

Таким образом, пока обратное не будет показано и доказано, основная функция Конституционного Суда в России (и не только в России) заключается не в том, чтобы преобразовывать, корректировать, трансформировать или конкретизировать по своему усмотрению Конституцию, а в том, чтобы ее охранять! Именно такое решение и было принято, в том числе теми судьями Конституционного Суда, которые участвовали в 1993 г. в работе Конституционного Сопевания, становясь, таким образом, не менее полноценными авторами (составителями, разработчиками) действующей Конституции Российской Федерации.

Теперь о главном: быть или не быть толкованию Конституции и о роли Конституционного Суда в этом. Хотелось бы поделиться с читателями результатами осуществленного исследования или, что более соответствует истине, проведенного своеобразного детективного конституционного расследования фактов и обстоятельств, возникавших в ходе создания конституционно-правовой нормы о толковании Конституции в процессе деятельности Конституционного Сопевания в 1993 г.

На очередном заседании Конституционного Сопевания Е. А. Даниловым (ранее он был экспертом Конституционной Комиссии Верховного Сопвета) была совершена дерзкая попытка убедить своих

этим Д. А. Ковачев приходит к выводу о том, что «только в этом случае принцип разделения властей становится самым важным элементом правового демократического государства» (Там же. С. 299).

⁴¹ Ковачев Д. А. Проблемы конституционного права. С. 39.

коллег в том, что можно и вовсе обойтись без такого рода толкования Конституции⁴², но Руководи-

⁴² Окончательный проект Конституции, выработанный Конституционной Комиссией народных депутатов Верховного Совета (парламентский проект), не закрепил право толкования Конституции Конституционным Судом (см.: Авакьян С. А. Указ. соч. С. 359—382). Не предусматривали данное право и некоторые более ранние его варианты: проект от 2 марта 1992 г. (см.: Из истории создания... Т. 2. С. 108); проект от 12 июля 1993 г. (см.: Из истории создания... Т. 4. С. 171); проект от 16 июля 1993 г. (см.: Из истории создания... Т. 4. С. 223) и проект по состоянию на сентябрь 1993 г. (см.: Из истории создания... Т. 4. С. 391). Последний проект Конституции на протяжении более трех лет интенсивной работы (с 1990 г.) естественно претерпел некоторые изменения, и тот факт, что в некоторых версиях текста проекта Конституции данное право предусматривалось, а в некоторых — нет, говорит скорее о том, что не было полной уверенности в необходимости зафиксировать данное право. Кроме того, в некоторых версиях там, где право толкования Конституции Конституционным Судом все же устанавливалось, одновременно закреплялась инициативная компетенция парламента в процедуре толкования Конституции. Например, проект Конституции Конституционной Комиссии Верховного Совета РСФСР (парламентский проект) на определенной стадии предусматривал следующие конституционные положения: «Конституционный Суд Российской Федерации: по запросу парламента дает толкование Конституции Российской Федерации» (ст. 5.7.7. (проект от 12 октября 1990 г. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации) (см.: Из истории создания... Т. 5. С. 245). То есть инициатива все-таки поступить могла только от парламента по той логике, что при необходимости парламентарии могли решать по каждому конкретному случаю, воспользоваться ли правом внесения поправок в Конституцию самостоятельно или в определенных случаях обратиться в Конституционный Суд с конкретным запросом о толковании Конституции. Интересно отметить, что такая логика была соблюдена и в проекте Конституции РФ от группы на-

тель Администрации Президента, председатель рабочей комиссии⁴³ С. А. Филатов пришел к выводу о том, что право толкования Конституции Конституционным Судом все-таки может в нужный момент пригодиться. Приведем выписку из стенограммы дебатов (дискуссии) по этому вопросу:

Председательствующий С. А. Филатов: «То есть толкование отдать только Конституционному Суду?».

Е. А. Данилов: «А не надо никому толковать. Нужно применять, интерпретировать в процессе применения».

Председательствующий С. А. Филатов: «То есть, скажем, если закон принят в соответствии со статьей Конституции и есть подозрение, что он не соответствует статье Конституции, толкование дает Конституционный Суд. Так?».

Е. А. Данилов: «Просто изменяется закон».

Затем к дебатам подключился заместитель Председателя Верховного Совета Республики Саха (Якутия) Е. М. Ларионов.

Е. М. Ларионов: «Сергей Александрович, если “без толкования”, тогда получится, что Государственная Дума каждый раз будет менять статьи Конституции каждый месяц. А если Конституционный Суд дает толкование, то все, она — без изме-

родных депутатов РСФСР «Коммунисты России», который предусматривал: «Конституционный Суд РСФСР — по запросу Верховного Совета РСФСР дает толкование Конституции РСФСР...» (проект по состоянию на 25 марта 1991 г.) (см.: Из истории создания... Т. 5. С. 542), а также в проекте Конституции от фракций «Аграрный Союз», «Отчизна» и «Коммунисты России»: «Конституционный Суд по запросу Верховного Совета дает толкование Конституции РСФСР...» (Из истории создания... Т. 5. С. 730).

⁴³ Имеется в виду Рабочая комиссия по доработке проекта Конституции Российской Федерации Конституционного Сопределения, которая фактически была самым влиятельным органом Конституционного Сопределения.

нения, все руководствуются толкованием Конституционного Суда».

Таким образом, Е. М. Ларионов всем, а важнее всего — С. А. Филатову, показал выход из сложного положения и помог избежать перекладывания бремени решения этого вопроса на плечи депутатов парламента, дав возможность окончательно разобраться в данной проблеме непосредственно участникам Конституционного Сопения при Президенте РФ.

С. А. Филатов воспользовался предложением участника Конституционного Сопения и принял окончательное решение, подводя итог обсуждению данного вопроса: «То есть обойтись без Государственной Думы? Все, договорились. Убедительно». По мнению С. А. Филатова продолжать данную дискуссию было бесполезно. Поэтому Е. А. Данилову пришлось констатировать: «Я хочу сказать, что толковать закон — значит показать, в каком направлении он должен применяться. Последнее слово будет не у законодателей, а у Конституционного Суда»⁴⁴. Председатель рабочей комиссии С. А. Филатов поставил в этом конституционном споре окончательную точку⁴⁵: «Меня это убедило. Все с этим? Все. Будет толкование у Конституционного Суда...»⁴⁶.

⁴⁴ Не будет лишним вспомнить позицию Д. А. Ковачева, который четко сформулировал некоторые очень ценные правовые закономерности: «Если, кроме парламента, другие органы обладают правом, от реализации которого зависит судьба закона, то в этом случае парламент не обладает прерогативой законодательной власти» (Ковачев Д. А. Очерки конституционного права иностранных государств. М., 1999. С. 22).

⁴⁵ См.: Конституционное Сопение. Т. 19. С. 284—286.

⁴⁶ В ходе работы Конституционного Сопения конституционное положение о том, что Конституционный Суд РФ дает толкование Конституции, было поставлено на голосование дважды на заседаниях двух разных групп Конституционного Сопения.

Вот важный эпизод тех дискуссий (из стенограммы): С. А. Филатов: «Какой будет Конституционный Суд, в какую сторону он начнет толковать Конституцию?» Этот вопрос, видимо, долго не оставлял в покое Филатова. В связи с этим он добавил: «У нас Государственная Дума в принципе может быть и красная, и зеленая, и синяя, и белая, и какая угодно. В этом плане опасно давать статьи о толковании»⁴⁷.

В то время непримиримый конфликт между Президентом России и российским парламентом вступал в очередную фазу и на его фоне стало

ния. Одна группа (представители федеральных органов государственной власти по доработке проекта Конституции РФ) 17 июня 1993 г. поддержала принятие этой нормы (председательствующий А. М. Яковлев: «Право Конституционного Суда на толкование норм Конституции. Кто за это предложение, прошу голосовать. Просту подсчитать. Кто “против”? В новую редакцию статьи 123 вносится право Конституционного Суда на толкование норм Конституции») (см.: Конституционное Сопение. Т. 11. С. 34), а другая группа (представители органов государственной власти республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга по доработке проекта Конституции РФ) 23 июня 1993 г. не поддержала (С. М. Шахрай о полномочиях Конституционного Суда: «Была поправка дополнить: “дает общеобязательное толкование Конституции Российской Федерации”... Кто за эту поправку? Посчитайте, пожалуйста, счетчики. Кто “против”? “За” — 15, “против” — 22. Поправка не принимается») (см.: Конституционное Сопение. Т. 13. С. 408). Здесь в предложенной норме была закреплена общеобязательность толкования и, может быть, это повлияло на окончательное решение голосующих. Эти два голосования по такому конкретному вопросу показывают скорее то, что полной уверенности в данном вопросе не было среди участников Конституционного Сопения.

⁴⁷ Конституционное Сопение. Т. 19. С. 284—286.

проявляться истинное отношение определенных участников Конституционного Сопения как президентского совещательного органа к парламенту.

Так, эксперт Конституционной Комиссии Верховного Совета начала 1990-х гг., один из авторов парламентского проекта Конституции В. И. Лафитский удачно сформулировал главную идею, вдохновлявшую и объединявшую большинство участников Конституционного Сопения 1993 г.: «Система сдержек и противовесов была направлена в основном на ограничение законодательной власти, как будто угроза демократии исходит только от нее»⁴⁸.

При этом члены Конституционного Сопения, кто раньше, кто позже, стали высказывать аргументы в пользу наделения именно Конституционного Суда правом толкования Конституции. Одновременно с этим начала формироваться группа единомышленников С. А. Филатова, в которую вошли убежденные «лоббисты» предоставления таких полномочий Конституционному Суду, а именно: А. М. Яковлев, Б. Н. Топорнин, М. А. Федотов, а также некоторые судьи Конституционного Суда: Т. Г. Морщакова, Б. С. Эбзеев, Ю. Д. Рудкин и др.⁴⁹

Факт остается фактом: Конституционное Сопение при Президенте РФ отказало парламенту в праве толкования Конституции и передало его в более надежные, с точки зрения большинства членов Конституционного Сопения, руки Конституционного Суда.

Небезынтересно вспомнить, как и по каким причинам возникали некоторые конституционные нормы, какие были волнения и споры, намерения составителей Конституции.

⁴⁸ Лафитский В. И. Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней. М., 2003. С. 212.

⁴⁹ См.: Конституционное Сопение. Т. 11. С. 28.

Напомним, что до принятия Конституции в России правом ее толкования обладал парламент, в том числе даже тогда, когда уже начал действовать Конституционный Суд (с 1991 г.).

Теперь ответим на вопрос: не посягает ли Конституционный Суд при толковании положений Конституции на естественную компетенцию парламента, неизбежно вмешиваясь в нормоустанавливающую сферу деятельности последнего? Полагаем, необходимо исходить из того, что толкование права не является автоматически предпрешенной компетенцией или априорным полномочием судебного органа. Поэтому, повторимся, данный вопрос неслучайно был поставлен и обсуждался в 1993 г. В связи с этим приведем выдержку из аналитической информации экспертов Института законодательства и сравнительного правоведения при Верховном Совете РФ, касающуюся положений проекта Конституции, внесенного Президентом РФ 6 мая 1993 г.: «Непонятно, почему право толкования Конституции предоставлено Высшему судебному присутствию (ст. 125)⁵⁰, а не высшему представительному органу государственной власти»⁵¹.

Названный Институт, который с начала конституционных реформ, т. е. с 1990 г., играл существенную роль в обеспечении производства правовой экспертизы и сейчас активно работает в сфере правовой экспертной деятельности, вначале выступил в пользу наделения именно парламента правом толкования Конституции и тем самым поддержал решение Конституционной Комиссии Верховного Совета, так же, как и она, выразив предпочтение не судебному толкованию, а толко-

⁵⁰ Напомним, что во время работы Конституционного Сопения обсуждалась и возможность создания такого дополнительного судебного органа, но в итоге решили этот орган не создавать.

⁵¹ Из истории создания... С. 706.

ванию Конституции законодательным органом⁵².

Среди членов Конституционного Собрания оказался один «конституционный Дон Кихот», а именно Ю. С. Сергеев⁵³, который занял твердую самостоятельную позицию в этом «конституционном сражении», заявив: «...толковать Конституцию должен тот, кто имеет право ее принимать, тот, кто ее примет, т. е. Федеральное Собрание»⁵⁴. Приведем выдержку из стенограммы заседания одной из рабочих групп Конституционного Собрания.

Председательствующий А. М. Яковлев: «Но Конституционный Суд может толковать».

Ю. С. Сергеев: «Нет, не может. Я считаю — не может. Только тот, кто ее принимает».

Председательствующий А. М. Яковлев: «Быть судьей в своем деле — сам принял, сам и толкую? Нет ли здесь противоречий?».

Ю. С. Сергеев: «Нет противоречий. Ведь тот, кто принимает, может и изменять Конституцию. Значит, и толковать может. Консультироваться он может с кем угодно. Но толкование — это акт сугубо конституционный. Тем более толковать Конституцию не могут ни конституционные суды, ни арбитражные и т. д.»⁵⁵.

⁵² Официальное толкование конституции на постсоветском пространстве осуществляют парламенты в Армении, Беларуси, Кыргызстане, Латвии, Литве, Таджикистане и Эстонии. Подробнее см.: *Витрук Н. В.* Конституционное правосудие. М., 2012. С. 270.

⁵³ Ю. С. Сергеев — председатель подкомитета Комитета Верховного Совета РФ по вопросам экологии и рационального использования природных ресурсов.

⁵⁴ В то время над некоторыми членами Конституционного Собрания довлела мысль, что Конституцию Конституционное Собрание все-таки не примет, а примет ее будущий парламент, т. е. Федеральное Собрание.

⁵⁵ Конституционное Собрание. Т. 11. С. 14.

Затем к данной теоретической дискуссии присоединился другой участник Конституционного Собрания — Ю. Д. Рудкин (в то время — секретарь Конституционного Суда РФ), который дал свое практическое видение проблематики: «Уважаемые коллеги! Я хочу обратить ваше внимание вот на какой вопрос. Если мы отдадим такую функцию, как толкование Конституции, Федеральному Собранию, то, вы меня извините, законодатель всегда будет искать пути, как истолковать так, как ему нужно»⁵⁶. Таким образом, конституционная баталия, проигранная сторонниками закрепления права толкования Конституции за парламентом, шла к концу. Позднее именно С. А. Филатов, председательствовавший на заседаниях упоминавшейся рабочей комиссии, предъявил дополнительную и уже окончательную аргументацию в пользу предоставления права толковать Конституцию Конституционному Суду: «В данном случае нейтральным является Конституционный Суд. Мне так кажется. Если пойдет толкование в Государственной Думе, то мы с вами уже имеем примеры, когда на равном месте дают такое толкование, от которого просто не знаешь куда бежать...»⁵⁷.

Таким образом, С. А. Филатов продемонстрировал формально-мотивированную логику своего предпочтения: нейтральность — это то главное качество Конституционного Суда, которое определяет решение передать именно ему, а не другим,

⁵⁶ Затем их дискуссия продолжилась так: «Председательствующий А. М. Яковлев: “Само в своем собственном деле станет судьей, правильно”. Ю. Д. Рудкин: “Поэтому я считаю, нужно закреплять это за Конституционным Судом. И здесь я полностью солидарен с Федотовым Михаилом Александровичем...”» (Конституционное Собрание. Т. 11. С. 29).

⁵⁷ Конституционное Собрание. Т. 19. С. 284—286.

деликатное право толковать Конституцию⁵⁸. Однако приходится кон-

⁵⁸ В отношении Конституционного Суда он не мог не предполагать следующее: в формировании состава Конституционного Суда у Президента РФ (и у Администрации Президента, которой он руководил) будет монопольное право представить кандидатуры Совету Федерации для назначения судей Конституционного Суда (так они были намерены установить на Конституционном Совете, и так именно и получилось). Известно, как впоследствии первый Президент РФ настойчиво пытался выдвигать кандидатуры юристов из своего окружения при Администрации Президента РФ, что бывало по нескольку раз: дважды и даже трижды Президент РФ предлагал ту же кандидатуру. Например: 6 октября 1994 г. Президент РФ направил Совету Федерации Федерального Собрания РФ первый список первых кандидатов. В то время стали предлагаться кандидатуры юристов непосредственно из аппарата Президента РФ, например: М. А. Краснов (референт помощника Президента РФ, рекомендован Советом по кадровой политике при Президенте РФ), Р. М. Цивилев (помощник Руководителя Администрации Президента РФ), В. М. Савицкий (в 1993 г. участник Конституционного Совещания как представитель Президента РФ и Правительства РФ по доработке проекта Конституции РФ, рекомендован Советом по кадровой политике при Президенте РФ), М. А. Митюков (рекомендован Советом по кадровой политике при Президенте РФ, назначен Президентом РФ первым заместителем Секретаря Совета Безопасности РФ), С. Е. Вицин (председатель Совета по судебной реформе при Президенте РФ), А. Я. Слива (заместитель начальника Государственно-правового управления Президента РФ, полномочный представитель Президента РФ по правовым вопросам в Верховном Совете РФ), А. Б. Венгеров (председатель Судебной палаты по информационным спорам при Президенте РФ) и т. д. Здесь нельзя не вспомнить выступление члена Совета Федерации Федерального Собрания А. А. Титкина, которое достоверно передает атмосферу того обсуждения конкретных кандидатур Президента РФ: «Да, достойный человек Цивилев. Да, достойный человек Краснов... Но что, кроме как в Ад-

статировать, что Конституционный Суд никогда не бывает вне политики. В какой-то степени это признают и судьи. Так, судья Г. А. Гаджиев пишет: «Конституционный Суд оказывается не просто причастным, он является активным участником конституционной политики»⁵⁹.

Здесь вспоминается известная максима о том, что «суды — не монахи, а активные участники политического процесса».

Наступило время ответить на вопрос: вносят ли постановления Конституционного Суда о толковании Конституции изменения в Конституцию? Так, в 1993 г. Е. А. Данилов дальновидно и обоснованно указал на суть этой проблемы: «А давать возможность принимать отдельные толковательные постановления Конституционному Суду — ну, так это дать ему возможность вообще писать Конституцию»⁶⁰.

Неоспорим тот факт, что посредством издания постановлений о толковании Конституции, а также других нормативных правовых актов Конституционный Суд формулирует и вводит в правовое поле России бесконечное количество новых правовых и, в частности, конституционных правовых положений. Об этом пишет Б. С. Эбзеев, долгое время являвшийся судьей Конституционного Суда РФ: «Конституция Российской Федерации — это, помимо всего прочего, еще и пятнадцать томов решений Конституционного Суда Российской Федерации...»⁶¹.

Здесь крайне важно вспомнить своевременно и закономерно заяв-

министрации Президента, нет у нас больше юристов? Или Конституционный Суд должен стать филиалом Администрации Президента РФ?».

⁵⁹ Журнал конституционного правосудия. 2009. № 1. С. 10—17.

⁶⁰ Конституционное Совещание. Т. 19. С. 286.

⁶¹ Конституционный вестник. 2013. № 3 (21). С. 92.

ленную правовую позицию по вопросу о толковании Основного закона, в соответствии с которой толкование Конституции не должно вносить в нее изменения. Данная правовая позиция — это не личное мнение специалиста или частного лица, а официальная и опубликованная в 1992 г. правовая позиция Конституционного Суда России. Такой позиции Конституционный Суд РФ придерживался настолько уверенно, что она легла в основу признания им неконституционным постановления о толковании Конституции по причине того, что данное постановление фактически изменяло текст Конституции. Это постановление о толковании Конституции принимал Верховный Совет России, имевший тогда такое право в исключительном порядке. Желательно все-таки не забывать и о других подобных случаях толкования Конституции во внесудебном порядке⁶².

Уточним, что в первом случае речь идет о принятом Конституционным Судом постановлении от 19 мая 1992 г. № 5-П, которым было признано неконституционным постановление Верховного Совета РСФСР от 18 декабря 1991 г. № 2053-1 «О толковании статьи 183 Конституции (Ос-

новного закона) РСФСР». Вот как прокомментировал мотивацию принятия этого постановления Н. В. Витрук (судья Конституционного Суда РФ): «...на том основании, что фактически оно вносило изменение в текст Конституции, а в то время это являлось компетенцией Съезда народных депутатов РФ»⁶³. Рассмотренный юридический факт свидетельствует о том, насколько важной и принципиальной была указанная правовая позиция Конституционного Суда РФ 1992 г. о том, что нельзя посредством толкования внести изменения в текст Конституции⁶⁴.

⁶³ Витрук Н. В. Конституционное правосудие. С. 272. Н. В. Витрук так объяснил суть постановления КС РФ от 19 мая 1992 г. № 5-П: «В этом случае Конституционный Суд, не давая непосредственно толкования Конституции, практически осуществил контроль за правильностью толкования Конституции РФ парламентом» (Там же).

⁶⁴ Относительно этой мысли необходимо учитывать, что ее, возможно, могут и будут оспаривать: во-первых, потому, что старые постановления Конституционного Суда (в данном случае — постановление по делу о проверке конституционности упомянутого постановления Верховного Совета), вынесенные до принятия Конституции, теряют или могут потерять силу в случае их несоответствия новой Конституции 1993 г. Действительно, могут потерять полностью, а могут только частично, если, допустим, постановление Конституционного Суда от 19 мая 1992 г. № 5-П не противоречит либо только частично противоречит Конституции, принятой позже, в данном случае — 12 декабря 1993 г. Пока, как известно, остаются в силе Заключительные и переходные положения Конституции РФ — ее ст. 2 раздела второго: «Законы и другие правовые акты, действовавшие на территории Российской Федерации до вступления в силу настоящей Конституции, применяются в части, не противоречащей Конституции Российской Федерации»; во-вторых, может появиться контраргумент о том, что указанное постановление Конституционного Суда относилось к решению другого

⁶² Приведем пример постановления Съезда народных депутатов Российской Федерации (далее — СНД РФ) о толковании Конституции: постановление СНД РФ «О толковании части 2 статьи 104 Конституции Российской Федерации» (март 1993 г.): «В части 2 статьи 104 Конституции Российской Федерации под правомочием Съезда народных депутатов РФ “принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации” следует понимать правомочие Съезда народных депутатов Российской Федерации принять к своему рассмотрению и решить любой вопрос, отнесенный к ведению Российской Федерации, поскольку он не отнесен к ведению федеральных органов исполнительной и судебной власти» (Из истории создания... Т. 4. С. 715).

И даже если некоторые конституционалисты посчитают не совсем убедительным или показательным приведенное нами постановление Конституционного Суда, следует признать, что оно, в том числе содержащиеся в нем правовые позиции, не утратило своей ценности как для авторов Конституции, судей Конституционного Суда, так и для других конституционалистов, несмотря на то что на этом постановлении «лежит печать своего времени». Поэтому оно действует не только юридически, но и доктринально.

Указанные правовые позиции актуальны еще и потому, что для внесения изменений в Конституцию в России существуют определенные процедуры, предусмотренные самой Конституцией, например принятие поправок в нее. В главе IX «Конституционные поправки и пересмотр Конституции» подробно указано, как и что для этого необходимо сделать.

Что же в результате мы имеем в научной доктрине конституционного права? С одной стороны, есть теорема Шахрая — Митюкова. По другую сторону «конституционных баррикад» расположились иные конституционалисты, один из которых — Н. В. Витрук, четко обозначивший свою теоретическую концептуальную позицию: «Следует возразить против имеющего место мнения о том, что посредством толкования Конституции Конституционным Судом можно изменять содержание Конститу-

органа, точнее к постановлению Верховного Совета, и, следовательно, могут возразить, что сегодняшнее состояние законодательства существенно изменилось после принятия Конституции, так как Верховный Совет был лишен права толковать Конституцию, и этим правом был наделен Конституционный Суд. Это тоже верно. Но дело не в этом, нас здесь интересует не в целом постановление, а конкретная постановка вопроса в нем и решение этого вопроса данным постановлением Конституционного Суда России.

ции при сохранении неизменности ее текста»⁶⁵.

О возможных существенных рисках обоснованно предупреждает Т. Г. Морщакова: «...нет ничего проще (и это составляет опасность), как с помощью решений Конституционного Суда поменять Конституцию, не меняя ее текста»⁶⁶.

С. М. Шахрай, М. А. Митюков и некоторые другие юристы собирались превратить Конституционный Суд в преобразователя Конституции. По этому поводу В. Т. Кабышев высказался так: «...роль “преобразователя” Конституции РФ возлагается на Конституционный Суд РФ» и при этом предупредил: «Считать, что Конституционный Суд РФ является создателем новой современной фактической Конституции — это опасный путь, ведь преобразовывать можно в разных направлениях: демократии или авторитаризма»⁶⁷.

Т. Я. Хабриева не исключает варианта возможного критического развития новой неписаной и просто интерпретируемой каким-то образом другими Конституции: «...велик соблазн вложить в норму то содержание, которое не предусмотрено законодателем. Встречающиеся в российской практике случаи формирования новых правовых норм под видом толкования не следует допускать в дальнейшем, поскольку они не могут способствовать совершенствованию законодательства и

⁶⁵ Витрук Н. В. Виды производств в Конституционном Суде Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 6. С. 11—17.

⁶⁶ Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: опыт применения и перспективы совершенствования (к 15-летию юбилею). Стенограмма «круглого стола» Российской академии правосудия (Москва, 1 декабря 2009 г.) // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 1. С. 1—15.

⁶⁷ Кабышев В. Т. С Конституцией по жизни. Избранные научные труды. М., 2013. С. 5.

стабилизации правопорядка. Конституционный Суд может многое, но далеко не все. Он не может решать вопросы за законодателя, даже если сам законодатель настаивает на этом. Фактически получится, что Суд может корректировать конституционные нормы, и если интерпретационная деятельность органа конституционного правосудия не будет ограничена (самоограничена), она в конце концов достигнет критической черты, когда уже можно будет вести речь о новой Конституции». Т. Я. Хабриева затронула конституционную суть этой проблемы и дала правильную, окончательную и весьма строгую сентенцию, применимую к Конституционному Суду: «Может многое, но не все!»⁶⁸.

Итак, исходя из априорного признания силы власти и существующих полномочий Конституционного Суда, а также с годами убедившись в том, что практика толкования им Конституции смогла сыграть конструктивную роль и принести ощутимую пользу, предлагаем далее сосредоточиться на других теоретических аспектах толкования Конституции.

Безусловно, практика реализации в России абсолютного монопольного права Конституционного Суда выявлять конституционный смысл норм Конституции и придавать результатам этого толкования императивное окончательное значение в последней инстанции оказалась более чем существенной.

А. С. Пиголкин и другие конституционалисты в свое время обоснованно констатировали: «Решения Конституционного Суда, даже его решения по вопросам толкования Конституции РФ, не должны создавать новых норм и не могут быть

источником права»⁶⁹. Однако современная правоприменительная практика сегодня доказывает другое, и тех, кто еще собирается спорить о реальной нормоустанавливающей силе правовых позиций и постановлений Конституционного Суда, в том числе о толковании Конституции, осталось сегодня очень мало.

На данный момент в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» установлено: толкование Конституции Конституционным Судом России является официальным и общеобязательным⁷⁰.

⁶⁹ Заключение на проект федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» (от 14 апреля 1999 г.) (извлечение): «Вызывает возражение включение в перечень нормативных правовых актов нормативных постановлений Конституционного Суда Российской Федерации. Решения Конституционного Суда, даже его решения по вопросам толкования Конституции РФ, не должны создавать новых норм и не могут быть источником права» (заключение подготовили: А. С. Пиголкин, М. С. Студеникина, Т. Н. Рахманина) (см.: Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации отвечает: Ответы на правовые запросы и обращения в Институт государственных органов и общественных организаций / сост. С. А. Боголюбов, М. И. Брагинский, М. Я. Булошников, В. П. Кашепов, В. Н. Литовкин; отв. ред. Л. А. Окуньков. М., 2000. С. 10). Интересно ознакомиться с другими заключениями ИЗаСП на запросы органов государственной власти о толковании Конституции (см., например, заключение на запрос Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации о толковании п. «б», ч. 1, 2, 4 ст. 99, ч. 1 ст. 109 Конституции Российской Федерации (подготовила В. В. Лапаева) (см.: Там же. С. 46).

⁷⁰ Любопытно отметить, что на заседаниях Конституционного Сопределения была принята голосованием норма о толковании, но почему-то не прошла на другом голосовании норма об общеобязательном толковании (см.: Конституционное Сопределение. Т. 13. С. 408). В связи с этим возникает во-

⁶⁸ Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М., 2016. С. 206; также см.: Хабриева Т. Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998. С. 214—223.

Таким образом, толкование Конституции имеет окончательное значение, интерпретационный акт Конституционного Суда вступает в силу немедленно после его провозглашения и действует непосредственно. Сомнений, споров и вопросов по этому поводу не может и не должно быть. Это уже не те времена начала 1990-х гг., когда постановление о толковании могло быть признано неконституционным со всеми вытекающими юридическими нормативными последствиями. Теперь никакой высшей инстанции, уполномоченной пересмотреть постановление о толковании Конституции, уже нет⁷¹.

Тем не менее связанные с этим проблемы гипотетически могут возникнуть. Допустим, кому-то интерпретационное решение Конституционного Суда в какой-то части покажется неадекватным, необоснованным или даже ошибочным. В конце концов всем известны самокритичные высказывания судей Конституционного Суда относительно содержательной части их очень сложной работы в поисках оптимального решения в толкованиях Основного закона.

Не случайно в 1993 г. Н. В. Витрук во время дебатов, когда на заседании Конституционного Сопреждения обсуждалось возможное создание судебного органа — Высшего судебного присутствия, признал следующее: «... Я вам должен сказать, что практика Конституционного Суда пока-

зывает, что не всегда мы уверены в своем решении при толковании, например, принципов и норм Конституции. С кем нам посоветоваться? Не с кем. Мы ограничены вот тем количеством лиц, с их объемом знаний, культуры и так далее»⁷².

Тем самым Н. В. Витрук хотел сказать, что толковать Конституцию нелегко. Толкование права — это целая наука!

Объективно некоторые решения Конституционного Суда по толкованию норм права, в том числе Конституции, в силу многочисленных причин могут показаться сложными и спорными. По всей видимости, были случаи, когда наблюдалось равенство голосов «за» и «против» судей Конституционного Суда при принятии ими решения по толкованию Конституции. Достаточно вспомнить некоторые правовые позиции Конституционного Суда, которые долго обсуждались юридической общественностью, в частности, по вопросу о возможности издания Президентом указов, исполняющих пробелы в правовом регулировании по вопросам, требующим законодательного решения.

Также было много споров относительно позиции Конституционного Суда по вопросу о праве Президента при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо предлагать каждый раз нового кандидата.

С. М. Шахраю пришлось признать фактическое наличие положительных результатов работы Конституционного Суда: «Он де-юре легали-

прос: были ли у авторов Конституции какие-либо сомнения по поводу юридической силы и общеобязательного характера интерпретационных правовых актов, т. е. актов о толковании?

⁷¹ С 1991 г. (когда был создан Конституционный Суд РФ) до декабря 1993 г. такой пересмотр был возможен, в связи с чем был приведен конкретный пример, когда постановление Верховного Совета РСФСР о толковании Конституции от 18 декабря 1991 г. было признано в 1992 г. неконституционным постановлением КС РФ.

⁷² Н. В. Витрук аргументировал это высказывание: «Бывает необходимость обратиться за какой-то помощью. Я не вижу ничего плохого, если бы в таких ситуациях была бы вот такая организация в виде Высшего судебного присутствия, где бы мы могли решать эти вопросы» (Конституционное Сопреждение. Т. 11. С. 9).

зовал так называемую концепцию скрытых полномочий Президента... с тех пор концепция скрытых полномочий главы государства стала составной частью нашей Конституции»⁷³.

Здесь возникает важный и интересный вопрос о том, как Конституционный Суд за эти годы толковал Конституцию: хорошо или плохо? Мы не задавались целью дать ответ на этот вопрос в данной статье. Единственно, что можно констатировать сегодня, когда прошло больше четверти века с момента принятия и вступления в силу Конституции России, так это то, что у Конституционного Суда РФ, у которого, как известно, полномочия и возможности являются разнокачественными и диверсифицированными, именно компетенция по толкованию Конституции оказалась в итоге не менее весомой, чем иные его права, как это могло бы показаться авторам Конституции в начале 1990-х гг.

Также можно сделать вывод о том, что за эти годы используемое Конституционным Судом право толкования Конституции превратилось в реальность конституционной и политической жизни страны.

В далеком 1993 г. авторы Конституции, видимо, были убеждены, что прибегать к употреблению права толкования Конституции Конституционный Суд будет, возможно, в редких случаях, но получилось наоборот. При этом нет оснований подозревать Конституционный Суд в злоупотреблении правом толкования Конституции, так как практика показывает, что потребность в ее толковании возникала столько раз, сколько это было реально необходимо. Практика также свидетельствует о том, что уполномоченные органы, имеющие право обратиться в Конституционный Суд с запросом о толковании Конституции, также

старались избегать возможного злоупотребления этим правом (кстати, все эти органы обладают правом законодательной инициативы, включая их право внесения законопроекта о внесении поправок в Конституцию).

Как найти оптимальное, сбалансированное решение проблематики нормоустановления, основанной на деятельности Конституционного Суда, его постановлений и правовых позициях? Конституционалист Н. М. Колосова, будучи реалистом, не уклоняется от исследования практики создания Конституционным Судом новых норм права, она является одним из немногих ученых, подавших идею и сформулировавших некую юридическую парадигму подключения законодательной власти к процессу судебного нормотворчества. Вот ее предложение: «Целесообразно ввести дополнительные процедуры создания новой нормы через толкования Конституции. Решение Конституционного Суда РФ о толковании конституционных норм должно быть направлено Федеральному Собранию для его ратификации». Н. М. Колосова ищет умеренный и рациональный способ обеспечения баланса интересов судебной и законодательной ветвей государственной власти: «Мотивированный отказ от ратификации является основанием для дополнительного обсуждения вопроса в Конституционном Суде РФ, решение которого должно быть окончательным. По моему мнению, такие и иные процедуры толкования Конституции создали бы дополнительные гарантии для обеспечения конституционной законности»⁷⁴.

Н. М. Колосова, безусловно, затрагивает именно суть проблемы, ей абсолютно очевидно, что в этих дополнительных процедурах может скрываться возможный риск воз-

⁷³ Цит. по: Боброва Н. А. Новейшая хрестоматия конституционалистов. Самара, 2016. С. 221.

⁷⁴ Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000. С. 150.

никновения борьбы между возможными взаимоисключающими позициями и даже государственными интересами судей, парламентариев и политиков. Найденное ею решение имеет интересные содержательные аспекты, и предложенная концептуальная мысль может дать старт научной дискуссии теоретиков и практиков по данному вопросу.

Н. М. Колосова не только указывает на необходимость осуществления дополнительной контрольной проверки результатов судебного толкования, порождающего новые нормы, но и рассматривает ее в контексте обеспечения конституционной законности как тактической задачи конституционного правосудия и стратегической цели конституционного права в целом.

Справедливо, что есть противники теории С. М. Шахрая и М. А. Митюкова, видимо, желавших, чтобы Россия пошла по пути Соединенных Штатов Америки.

Крылатое выражение одного из американских судей — Чарльза Эвана Хьюджеса (Charles Evan Hughes), произнесенное им в 1951 г. и олицетворяющее философский подход к восприятию Конституции в качестве краеугольного камня правовой системы: «Конституция — это то, что о ней говорят судьи» (“The Constitution is what the judges say it is”), как представляется, не может и не должно автоматически вооружить российских правоведов новыми доктринальными научными идеями и концепциями.

Не соглашаясь с таким восприятием Конституции, Т. Я. Хабриева критикует феномен обогащения текста Основного закона США решениями Верховного суда: «Но сам текст Конституции стал весьма далеким от начального варианта. Конституция США может быть понята только в сочетании с огромной массой судебных решений...»⁷⁵.

⁷⁵ Хабриева Т. Я. Конституционная форма в современном мире. С. 138.

Говоря о рисках «импорта» из США в российское правовое поле определенной конституционной практики, об идее «живой Конституции», которая пропагандируется «американскими реалистами», Н. В. Витрук отмечает: «Суть идеи “живой конституции” сводится к тому, что действующую Конституцию РФ можно наполнять новым содержанием, преобразовывать, модернизировать, трансформировать без изменения текста самой Конституции»⁷⁶. И приходит к следующему выводу: «Идея “живой конституции” дает возможность в конъюнктурных целях игнорировать конституционные установления, “обходить” Конституцию»⁷⁷.

С этим нельзя не согласиться, так как приоритетный принцип конституционной законности формулируется следующим образом: Конституционный Суд обязан охранять Конституцию, а не «обходить» ее.

Многое зависит от того, какой научный подход применяется при анализе деятельности объекта научного исследования, в данном случае — Конституционного Суда по толкованию Конституции.

С. М. Шахрай делает вывод о том, под каким углом зрения следует воспринимать Конституцию: «...наблюдатель-юрист видит Конституцию скорее как “корпускулу”, изучает ее структурные и морфологические свойства, а наблюдатель-политолог или историк исследует “волновую” природу Конституции, Конституцию в движении, в саморазвитии, а также последствия ее взаимодействия с миром»⁷⁸.

На основании предложенных С. М. Шахраем выводов позволим предположить, что явления, полу-

⁷⁶ См. об этом: Витрук Н. В. Соблюдение Конституции Российской Федерации как условие модернизации и прогрессивного развития современной России // Современное общество и право. 2011. № 1 (2). С. 6.

⁷⁷ Там же.

⁷⁸ Шахрай С. М. О Конституции. С. 37.

чившие такие наименования, как «преобразование Конституции без вторжения в ее текст», «молчаливое превращение Конституции», «живая Конституция», «деконституционализация»⁷⁹, «конституционная революция»⁸⁰ и другие, подобные им, лучше оставить для изучения политологам, историкам, социологам и, естественно, философам, а юристам-конституционалистам философствовать не стоит!

С. М. Шахрай в качестве некоего наблюдателя-философа развивает конституционную философию: «Цель моей новой книги (речь идет о книге «Неизвестная Конституция». — И. М.) — дать на эти вопросы ответы с точки зрения конституционной истории и конституционной философии»⁸¹. Со временем он начал все чаще использовать философские метафоры, например: «... Конституция должна была стать той рамкой, которую опускают в перенасыщенный раствор соли, чтобы на ее основе вырос новый, чистый и правильный кристалл»⁸².

Видимо, основываясь на метафорах конституционной философии, а не на закономерностях конституционного права, за годы, прошедшие с момента принятия Конституции, неоднократно предпринимались по-

пытки «нормализовать», адаптировать к реальности, существующей в государстве и обществе, перечисленные выше правовые феномены и соответствующие им понятия «преобразование Конституции без вторжения в ее текст», «живая Конституция», «превращение Конституции» в конституционную материю и т. п. Но проблема заключается в том, что эти правовые феномены не могут быть адаптированы, так как олицетворяют прямое вторжение в компетенцию законодательной власти, в связи с чем, с точки зрения теории конституционной законности, они должны быть отвергнуты и даже признаны антиконституционными. Так что же предлагается: принципиально новый способ изменения Конституции без вторжения в ее текст или это очередная попытка разработки и адаптации уникального концептуального подхода, признающего легитимным внесение изменений в общее конституционное пространство, а не только в Конституцию?

По нашему мнению, изменение текста Конституции должно осуществляться только одним методом: прямым вторжением законодателя в ее текст, в том числе посредством внесения в него поправок, и конституционная реформа 2020 г. — яркий тому пример.

Нами эта реформа рассматривается с точки зрения ее нормативного характера и, соответственно, в контексте порождаемых ею юридических последствий. Поэтому очевидно, что утратят юридическую силу постановления Конституционного Суда о толковании тех конституционных положений, которые изменятся в результате проведенной реформы. Кроме того, нижестоящие по отношению к Конституции нормативные акты также будут подлежать пересмотру.

Таким образом, выстраивается логическая последовательность действий: законодательная власть (парламент — Федеральное Собрание) принимает решения, а судебная и исполнительная власть должна под-

⁷⁹ Например, Ю. А. Батурин вводит понятие «деконституционализация», А. Н. Медушевский даже пытается раскрыть этот термин (речь шла о том, что произошло с Конституцией России 1978 г., действовавшей до принятия Конституции 1993 г.), как отказ от старого Основного закона. См.: Батурин Ю. М. Конституционные этюды. М., 2008. С. 114.

⁸⁰ А. Н. Медушевский предлагает в том числе понятие «конституционная революция 1993 года». См.: Медушевский А. Н. Демократия и авторитаризм. Российский конституционализм в сравнительной перспективе. М., 1998. С. 654.

⁸¹ Шахрай С. М. Неизвестная Конституция. М., 2013. С. 8.

⁸² Шахрай С. М. Урок Конституции. Для школы (От одного из авторов Основного закона). С. 55.

чиняться им. Д. А. Ковачев в свое время обратил на это внимание: «...деятельность исполнительных и судебных органов неминуемо будет подчинена закону». Может быть, действительно это была формулировка справедливой и приоритетной аксиомы конституционного права?⁸³

Это значит, что правовые решения Конституционного Суда автоматически подлежат пересмотру в случае их противоречия обновленным в результате конституционной реформы нормам Конституции либо по причине того, что толкование касалось содержания текста нормы Конституции, которого уже нет, поскольку он отменен конституционной реформой.

В качестве примера приведем конституционное положение, которое предусматривалось в проекте Конституции РФ, взятом Конституционной комиссией за основу 12 ноября 1990 г.: «В течение пяти лет после вступления в силу Конституции

Российской Федерации все федеральные, республиканские и местные нормативные акты подлежат пересмотру для устранения противоречий с нормами Конституции как по содержанию, так и по форме. До этого они продолжают действовать постольку, поскольку не противоречат Конституции Российской Федерации»⁸⁴.

Обратим внимание на взаимную конкуренцию нормативных правовых актов, действующих в конституционном пространстве, а именно: актов толкования Конституции и законов о поправках к Конституции. По юридической силе акты парламента имеют несомненное превосходство над интерпретационными актами. Поэтому какое-то конкретное и ранее принятое постановление о толковании будет продолжать действовать, но при обязательном условии, что оно не будет противоречить обновленным нормам Конституции РФ. Повторимся: «устаревшие» постановления о толковании Конституции подлежат обязательному пересмотру. Этот пересмотр может быть осуществлен следующими способами:

1) парламент постановляет: «В соответствии с принятием поправки в Конституцию... теряет юридическую силу постановление Конституционного Суда о толковании...» или «...теряет юридическую силу постановление Конституционного Суда в части, касающейся...»;

2) Конституционный Суд в соответствии с принятием поправок в Конституцию самостоятельно выносит дополнительное решение о том, что его ранее вынесенное постановление о толковании Конституции в целом или конкретная часть такого постановления объявляются недействующими постольку, поскольку они противоречат уже новым кон-

⁸³ Выдающийся конституционалист Д. А. Ковачев напоминает всем классические понятия о том, что «функция представительных органов государства, их назначение в государственном механизме состоит в том, чтобы выражать волю народа, придавать ей общеобязательный характер, т. е. трансформировать эту волю в государственную волю путем принятия соответствующих правовых актов, иными словами, осуществлять государственную власть». Он поясняет, что функция судебных органов в государственном механизме совершенно иная: «Функция органов суда состоит в осуществлении правосудия, т. е. применении актов, принятых непосредственно народом или его представительными органами, к конкретным случаям». При этом ученый подчеркивает, что функции органов суда производны и подчинены функциям осуществления государственной власти, и делает вывод: «Из этого же следует, что и государственные органы, наделенные конституцией указанными функциями, должны находиться в той же субординации, что и сами эти функции» (Ковачев Д. А. Проблемы конституционного права. С. 57, 298).

⁸⁴ См.: Из истории создания Конституции... Т. 5. С. 223.

ституционным положениям Основного закона Российской Федерации⁸⁵.

Итак, правовая ситуация может измениться: если раньше Конституционный Суд отменял постановление парламента о толковании Конституции по причине того, что оно не соответствовало Конституции, то теперь либо парламент может отменить предыдущее постановление Конституционного Суда о толковании по причине того, что оно не соответствует обновленной норме Конституции, либо это может сделать Конституционный Суд самостоятельно. В любом случае неоспоримо одно: устаревший план конституционного моратория «серого кардинала» С. М. Шахрая⁸⁶, его последователя М. А. Митюкова и других их единомышленников потерпел поражение.

С. М. Шахрай постарался за эти годы перестраховать существование своей «шахрайской Конституции»⁸⁷, и в этой игре ему был нужен Конституционный Суд: «И чем сильнее институт Конституционного Суда, тем дольше, на мой взгляд, может жить Конституция»⁸⁸. Он, как один из ос-

новных авторов Конституции, наверное, переживал за свои «авторские права». Однако ему не следует беспокоиться, никто не пытается отнимать у него его «авторские права», например, на порядок формирования Совета Федерации, на другие его правовые идеи, которые уже были идентифицированы и зафиксированы в научной литературе⁸⁹.

Несмотря на всевозможные размышления и рассуждения о том, что конституционная реформа стартовала по инициативе Президента, все-таки именно она заставила парламент вернуться в центр «конституционной арены». Долгое время фактически нормы Конституции создавал и дополнял Конституционный Суд. Роль парламента в этом была нулевой.

Сложилась многолетняя практика парламентского наблюдения за активностью Конституционного Суда в сфере создания конституционных норм посредством толкования. Все это удерживало законодательный орган в какой-то степени даже просто от попытки начинать непростой процесс создания новых норм Конституции. Такая практика Конституционного Суда превентивно воздействовала на компетенцию парламента в этой сфере. Если Конституционный Суд, например, толковал норму Конституции о порядке назначения на должность Председателя Правительства, он как бы действовал на опережение. Нельзя исключить, что парламент в те времена и позднее был намерен и мог по-другому урегулировать указанные конституционные правоотношения. Тем не менее процедура назначения на должность Председателя Правительства была признана легитимной посредством толкования Конституционным Судом соответствующих конституционных правовых норм. Фактически парламент

⁸⁵ В противном случае, т. е. если Конституционный Суд не пересматривает постановление о толковании Конституции соответствующим образом, теоретически может и практически должен быть установлен механизм ответственности Конституционного Суда, который отказывается исполнить свои прямые обязанности в этой части.

⁸⁶ По признанию С. А. Филатова, были времена, когда С. М. Шахрай был либо мог стать таким: «С уходом Бурбулиса поиски “серого кардинала” не прекратились. В разные времена, нет-нет, всплывали, да и назывались то Владимир Шумейко, то Сергей Шахрай, то Анатолий Чубайс...» (Филатов С. А. Указ. соч. С. 7).

⁸⁷ «Шахрайская Конституция» — так, например, характеризовал ее О. Г. Румянцев и многие другие. См.: Интервью с О. Г. Румянцевым. Июнь 1996. URL: <http://www.osservatoriorussia.it/elenco.asp>.

⁸⁸ Шахрай С. М. Урок Конституции. Для школы (От одного из авторов Основного закона). С. 83.

⁸⁹ См. об этом: Марино И. Совет Федерации: «Шахрайская модель» // Публічне право. 2013. № 1 (9).

вынужден был играть второстепенную, остаточную роль в сфере конституционного строительства и формирования конституционного законодательства.

Не секрет, что попытка ограничить возможности парламента в обеспечении прогрессивного развития нормативных правовых положений Конституции в то время имела спланированный характер. Это могло быть объяснено следующим.

Если за решением правовой проблемы обращался орган государственной власти⁹⁰, с большой до-

⁹⁰ В те времена, когда заседало Конституционное Собрание, могла сложиться и совершенно иная ситуация в случае, если право обратиться с запросом о толковании в Конституционный Суд получили бы органы судебной власти, допустим, Верховный Суд и Высший Арбитражный Суд, функционировавший до недавних времен. Были возможны столкновения их интересов в одной конкретной ситуации, когда выяснилось бы, что есть, например, пробелы в конституционном правовом порядке и необходимо их восполнить. В таком случае можно было предполагать, что это могло бы касаться не столько политических противоречий между ними, сколько вопроса права. Интересно, что эти судебные органы были включены в первоначальный список учреждений, юридических лиц, имевших право обратиться в Конституционный Суд. Потом члены Конституционного Собрания решили, что особой потребности наделять их таким правом нет. По этому поводу член Конституционного Собрания Т. Г. Морщакова, обращаясь к председателствующему на заседании С. А. Филатову, сказала: «Сергей Александрович, тут есть необходимость только в одном ограничении. Я думаю, что в тексте статьи мы сумеем это отразить. Нужно, чтобы толкование Конституционный Суд давал по запросам очень узкого круга государственных органов, и все». С. А. Филатов ответил: «Правильно. Кстати, мы где-то записали, что это должен быть Президент, Совет Федерации, Государственная Дума, субъекты Федерации, Правительство, Верховный и Арбитражный Суды и, естественно, Генеральный прокурор. Тамара Георгиевна, очень большая просьба:

лей вероятности можно было говорить о том, что он руководствовался при этом политическими мотивами, имел политическое намерение что-то решить определенным образом, но парламент, в котором тогда были представлены различные, в том числе оппозиционные, силы, мог принять иное решение, не устраивавшее обратившийся в него государственный орган. Такая ситуация имела место в период работы Государственной Думы первых созывов (1993—1999 гг.), в которых оппозиционные силы были представлены значительным числом депутатов.

За годы своей деятельности Конституционный Суд смог продемонстрировать законодателям завидную оперативность и гибкость в принятии решений в процессе формирования им конституционного законодательства посредством толкования конституционных норм и даже показал парламенту свою полноценную «конкурентоспособность»⁹¹.

Конституционные толкователи выполняли миссию конституционных законодателей. Можно утверждать, что план С. М. Шахрая и его последователей по противопоставлению толкователей законодателям в какой-то степени был реализован.

С. М. Шахрай признает, что Конституционный Суд пошел даже

попробуйте сформулировать статью, исходя из всех компонентов» (Протокол заседания рабочей комиссии Конституционного Собрания от 25 октября 1993 г. См.: Конституционное Собрание. Т. 19. С. 284—286). Затем в силу принятых решений на заседании Конституционного Собрания из упомянутого первоначального списка «исчезли» некоторые государственные органы, а точнее: Верховный Суд, Высший Арбитражный Суд и Генеральный прокурор.

⁹¹ По понятным причинам, благодаря облегченным процедурам Конституционный Суд принимает окончательное решение проще и быстрее, чем Федеральное Собрание, законодательный процесс в котором осложняется необходимостью соблюдения многочисленных правил регламента.

далее: он «направлял законодателя, разъясняя, толкуя, защищая дух и букву новой Российской Конституции»⁹².

Тем не менее сегодня другие специалисты посчитали, что назрела потребность в принятии парламентом законов о поправках к Конституции.

И еще раз вернемся к протоколу заседания Конституционного Сопрециания, посвященного обсуждению вопроса, обозначенного в начале нашей статьи. Председательствующий В. Л. Шейнис: «Далее. Поправка тех же авторов, которые предлагают срок введения данной Конституции на ближайшие 25—36 лет и до истечения этого срока вносить изменения и дополнения в Конституцию запрещается. Я позволю себе высказать личное мнение, которое заключается в том, что Конституция должна быть стабильным документом, и нам необходимо ограничить возможность править Конституцию, как это делалось на каждом из последних Съездов. Но столь жесткая запись, мне кажется, не слишком рациональна. А если понадобится внести изменения не через 25 лет, а через 23 года? Защищает ли

кто-нибудь эту поправку? Нет? Снимаем ее»⁹³. Таким образом, один из авторов Конституции уговорил коллег снять «не слишком рациональное» предложение с обсуждения. Он уже тогда почти точно предвидел, когда понадобится внести изменения в Конституцию.

В заключение нашего своеобразного путешествия в конституционном времени предлагаем читателю вернуться в реалии 2020 г. и попытаться дать свой прогноз на пореформенный период.

⁹³ Конституционное Сопрециание. Т. 2. С. 328. Полагаем, что читатель проявит интерес к стенограммам заседаний Конституционного Сопрециания и Конституционной Комиссии Совета народных депутатов Верховного Совета РФ, чтобы самостоятельно разобраться в обсуждаемых и дискутируемых вопросах того времени. Благодарим всех авторов Конституции, которые согласились дать интервью и поделились воспоминаниями о своей работе в непростой период российской истории. Они работали, защищая свои принципы и идеалы. Естественно, что с кем-то из них можно согласиться больше, с кем-то меньше. Все цитаты в статье приведены нами ради попытки восстановить реальную картину 1990-х гг. И расставит все по своим местам только история, в частности история создания Конституции России.

⁹² Из истории создания... Т. 6. С. 1003.

Библиографический список

- Авакьян С. А. Конституция России: природа, эволюция, современность. М., 2000.
- Баглай М. В., Туманов В. А. Малая энциклопедия конституционного права. М., 1998.
- Батурин Ю. М. Конституционные этюды. М., 2008.
- Боброва Н. А. Новейшая хрестоматия конституционалистов. Самара, 2016.
- Витрук Н. В. Виды производств в Конституционном Суде Российской Федерации // Журнал конституционного правосудия. 2009. № 6.
- Витрук Н. В. Конституционное правосудие. М., 2012.
- Витрук Н. В. Соблюдение Конституции Российской Федерации как условие модернизации и прогрессивного развития современной России // Современное общество и право. 2011. № 1 (2).
- Зорькин В. Д. Россия и Конституция в XXI веке. М., 2008.
- Из истории создания Конституции Российской Федерации. Конституционная Комиссия. Стенограммы, материалы, документы (1990—1993 гг.): в 6 т. (10 кн.) / под общ. ред. О. Г. Румянцева. М., 2007—2010.
- Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации отвечает: Ответы на правовые запросы и обращения в Институт государственных органов и общественных организаций / сост. С. А. Боголюбов, М. И. Брагинский, М. Я. Булошников, В. П. Кашепов, В. Н. Литовкин; отв. ред. Л. А. Окуньков. М., 2000.

- Интервью с О. Г. Румянцевым. Июнь 1996. URL <http://www.osservatoriorussia.it/elenco.asp>.
- Кабышев В. Т. С Конституцией по жизни. Избранные научные труды. М., 2013.
- Ковачев Д. А. Очерки конституционного права иностранных государств. М., 1999.
- Ковачев Д. А. Проблемы конституционного права. М., 2003.
- Колосова Н. М. Конституционная ответственность в Российской Федерации. М., 2000.
- Конституционное Собрание. Стенограммы, материалы, документы. 29 апреля — 10 ноября 1993 г. Издание Администрации Президента Российской Федерации / под общ. ред. С. А. Филатова, В. С. Черномырдина, С. М. Шахрая, Ю. Ф. Ярова, А. А. Собчака, В. Ф. Шумейко. М., 1995. Т. 1, 2.
- Лафитский В. И. Поэзия права: страницы правотворчества от древности до наших дней. М., 2003.
- Марино И. Некоторые страницы истории создания Конституционного Суда России // Публічне право. 2012. № 1 (5).
- Марино И. Совет Федерации: «Шахрайская модель» // Публічне право. 2013. № 1 (9).
- Медушевский А. Н. Демократия и авторитаризм. Российский конституционализм в сравнительной перспективе. М., 1998.
- Митюков М. А. Рождение Конституции России. Конституционное Собрание 1993 года. Статьи, выступления, интервью, документы, дневниковые и блокнотные записи (1993—2012). М., 2014.
- Проект — Конституция (Основной Закон) Российской Федерации // Известия. 1993. 30 апр.
- Стенограмма «круглого стола» Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству на тему: «Конституционное Собрание 1993 года как форма участия гражданского общества в подготовке Конституции Российской Федерации» // Конституционный вестник. 2013. № 3 (21).
- Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации»: опыт применения и перспективы совершенствования (к 15-летию юбилею). Стенограмма «круглого стола» Российской академии правосудия (Москва, 1 декабря 2009 г.) // Журнал конституционного правосудия. 2010. № 1.
- Филатов С. А. По обе стороны... М., 2006.
- Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в современном мире: монография. М., 2016.
- Хабриева Т. Я. Толкование Конституции Российской Федерации: теория и практика. М., 1998.
- Шахрай С. М. Неизвестная Конституция. М., 2013.
- Шахрай С. М. О Конституции. Основной закон как инструмент правовых и социально-политических преобразований. М., 2013.
- Шахрай С. М. Урок Конституции. Для школы (От одного из авторов Основного закона) // Конституционный вестник. 2013. № 3 (21).

References

- Avak'yan S. A. The Constitution of Russia: the Origin, Evolution, Contemporaneity. Moscow, 2000. (In Russ.)
- Baglay M. V., Tumanov V. A. The Small Encyclopaedia of the Constitutional Law. Moscow, 1998. (In Russ.)
- Baturin Yu. M. The Constitutional Sketches. Moscow, 2008. (In Russ.)
- Bobrova N. A. The Newest Anthology for the Constitutionlists. Samara, 2016. (In Russ.)
- Extracts from the History of the Russian Federation Constitution Creation. The Constitutional Commission. Transcripts, Materials, Documents (the years of 1990—1993). Ed. by O. G. Rummyantsev. Moscow, 2007—2010. (In Russ.)
- Filatov S. A. On Both Sides... Moscow, 2006. (In Russ.)
- Kabyshev V. T. Through the Life with Constitution. The Selected Scientific Compositions. Moscow, 2013. (In Russ.)
- Khabrieva T. Y. The Constitutional Reform in the Modern World. Moscow, 2016. (In Russ.)

Khabrieva T. Y. The Interpretation of the Constitution of the Russian Federation: Theory and Practice. Moscow, 1998. (In Russ.)

Kolosova N. M. The Constitutional Liability in the Russian Federation. Moscow, 2000. (In Russ.)

Kovachev D. A. The Essays of the Constitutional Law of the Foreign Countries. Moscow, 1999. (In Russ.)

Kovachev D. A. The Problems of the Constitutional Law. Moscow, 2003. (In Russ.)

Lafitskiy V. I. The Poetry of Law: the Law-Making Epochs from the Ancient Times up to Nowadays. Moscow, 2003. (In Russ.)

Marino I. Some Stages of the Russian Federation Constitutional Court Foundation History. *Publichne pravo = Public Law*, 2012, no. 1 (5). (In Russ.)

Marino I. The Council of Federation: "The Shakhrai's Model". *Publichne pravo = Public Law*, 2013, no. 1 (9). (In Russ.)

Medushevskiy A. N. Democracy and Authoritarianism. The Russian Constitutionalism Through the Perspective of Comparative Outlook. Moscow, 1998. (In Russ.)

Mityukov M. A. The Birth of the Constitution of Russia. The Constitutional Assembly of the year of 1993. The Articles, Performances, Interviews, Documents, Diary and Notepad Entries (1993—2012). Moscow, 2014. (In Russ.)

Shakhrai S. M. About the Constitution: The Basic Law as an Instrument of the Legal and Social — Political Transformation, Moscow, 2013. (In Russ.)

Shakhrai S. M. The Constitutional Lesson for the School Children (From one of the Basic Law Authors. *Konstitutsionnyy vestnik*, 2013, no. 3 (21). (In Russ.)

Shakhrai S. M. The Unknown Constitution. Moscow, 2013. (In Russ.)

The Constitutional Assembly. Transcripts, Materials, Documents. April, 29 — November, 10, 1993. The Russian Federation President Administration Issue. Ed. by S. A. Filatov, V. S. Chernomyrdin, S. M. Shakhrai, Yu. F. Yarov, A. A. Sobchak, V. F. Shumeyko. Moscow, 1995. Vol. 1, 2. (In Russ.)

The Federal Constitutional Law "On the Constitutional Court of the Russian Federation"; the Experience of Application and the Perspectives of Perfection (for the 15th Jubilee). The Transcript of the "Round Table" Conference at the Russian Academy of Justice (Moscow, December, 1, 2009). *Journal of Constitutional Justice*, 2010, no. 1. (In Russ.)

The Institute of Legislation and Comparative Law under the Government of the Russian Federation responds: The Replies to the Legal Requests and Appeals to the Institute, Issued by the State Public Bodies and Social Public Associations. Ed. by S. A. Bogolyubov, M. I. Braginskiy, M. Y. Buloshnikov, V. P. Kashepov, V. N. Litovkin, L. A. Okun'kov. Moscow, 2000. (In Russ.)

The Interview of O. G. Rummyantsev. June, 1996. Available at: <http://www.osservatoriorussia.it/elenco.asp>. (In Russ.)

The Project — the Constitution (the Basic Law) of the Russian Federation. *Izvestiya*, 1993, April 30. (In Russ.)

The Transcript of the "Round Table" Conference of the State Duma Constitutional Legislation and State Formation Committee on the Topic: "The Constitutional Assembly of the Year of 1993, as a Form of the Civic Society's Participation in the Preparation of the Russian Federation Constitution". *Konstitutsionnyy vestnik*, 2013, no. 3 (21). (In Russ.)

Vitruk N. V. Observance of the Constitution of the Russian Federation as a condition of modernization and progressive development of modern Russia. *Sovremennoe obshchestvo i pravo*. 2011, no. 1 (2), pp. 3—12. (In Russ.)

Vitruk N. V. The Constitutional Justice. Moscow, 2012. (In Russ.)

Vitruk N. V. The Types of the Legal Proceedings at the Constitutional Court of the Russian Federation. *Journal of Constitutional Justice*, 2009, no. 6, pp. 11—17. (In Russ.)

Zor'kin V. D. Russia and the Constitution in the XXI Century. Moscow, 2008. (In Russ.)