

Последняя инстанция Конституционный профиль Валерия Зорькина

Руслан КУРБАНОВ

В последний год фигура Валерия Зорькина мелькнула в информационном пространстве только дважды – в связи с принятием им присяги нового президента России Дмитрия Медведева и в связи с переездом Конституционного суда из Москвы в Санкт-Петербург. Действительно, в последние годы Зорькин в СМИ появляется редко, почти не дает интервью, а если и дает, то узкому кругу СМИ. Однако 15 лет назад он был не только третьим лицом в государстве, но и фактически одной из ключевых фигур, определявших на заре 1990-х политико-правовые контуры новой России. А контуры эти таковы, что могут заставить этого человека вновь вернуться в эпицентр политической жизни страны...

В его послужном списке не только разработка демократической Конституции, отстаивание президентского характера государства наряду с участием в кровавых событиях 1993 года, последующей десятилетней опалой и возвращением в кресло председателя Конституционного суда (КС) в 2003 году. Этот человек оказал самое прямое влияние на формирование контуров не только формирующегося Конституционного суда, но и российской Конституции и всей российской политической системы, а потом боролся с последствиями собственных же трудов. Его роль особенно интересна в связи со сложившейся в России новой конфигурацией власти.

Зорькин вошел в политическое пространство страны на самом ее изломе. В 1990 году после поражения на выборах народных депутатов РСФСР Валерий Зорькин, на тот момент обычный профессор академии МВД, возглавил группу экспертов Конституционной комиссии Съезда народных депутатов РСФСР по разработке новой Конституции для демократической России.

Известность он получил двумя своими шагами. В мае 1991 года он совместно с Юрием Рыжовым опубликовал статью в «Российской газете», в которой на основе международного и российского исторического опыта отстаивал преимущество президентского устройства России. А в августе 1991 года подписал обращение группы экспертов Конституционной комиссии, квалифицирующее действие ГКЧП как попытку государственного переворота.

Уже на V съезде народных депутатов России 29 октября 1991 года по предложению депутатской группы «Коммунисты за демократию» Зорькин был избран судьей Конституционного суда России, получив 757 голосов – больше, чем все остальные кандидаты. А 1 ноября на первом заседании суда тайным голосованием 8 голосами из 13 избран его председателем на неограниченный срок.

Ирония судьбы, однако, заключалась в том, что Валерий Зорькин, горячо отстаивавший именно президентскую модель для России, после своего избрания на пост председателя КС сразу же дал понять президентской команде и всей стране, что быть послушным орудием в их руках не намерен. Принципиальность Валерия Зорькина в кризисные дни 1993 года, по мнению многих экспертов, явилась одним из ключевых факторов эскалации кровопролитного конфликта между исполнительной и законодательной властью.

Основной причиной конституционного кризиса начала 1990-х явились различия в прочтении Конституции президентом Борисом Ельциным и Верховным Советом во главе с Русланом Хасбулатовым. Ситуация была, конечно, сложнее, чем сегодня представляется многим, поскольку на начало 1990-х страна имела всемогущий парламент, избранный еще по брежневской Конституции 1978 года, всенародно избранного «президента-героя», возглавившего сопротивление ГКЧП, и Конституцион-

ную комиссию, по словам самого Зорькина, «с воодушевлением первых христиан» работавшую над проектом нового Основного Закона.

Оттого на момент кризиса 1993 года и Верховный Совет, и президент Ельцин не только опирались на совершенно различные источники собственной легитимности, не только строили две разные политические системы, но и по-разному толковали как статьи действовавшей на тот момент Конституции, так и постановления Конституционного суда, пытавшегося сыграть роль арбитра в конфликте между ними.

Напомним, что в самом начале развития конфликта Валерий Зорькин пытался сыграть роль миротворца, когда в декабре 1992 года призвал к примирению конфликтующие стороны. 11 декабря 1992 года по инициативе Зорькина прошли переговоры президента Ельцина и главы Верховного Совета Руслана Хасбулатова. Вторым эпизодом вовлечения главы Конституционного суда в нарастающий конфликт ветвей власти явилось его решение от 23 марта 1993 года признать указ Ельцина о приостановке действия Конституции и введении «особого порядка управления» неконституционным.

Более того, Конституционный суд тогда усмотрел в действиях Ельцина основания для отрешения его от должности. Однако через несколько дней выяснилось, что Ельцин такого указа не подписывал, а Конституционный суд принял свое решение, не имея подписанного Ельциным акта, на основании озвученного им по телевидению намерения.

Третьим эпизодом участия Конституционного суда в конфликте явилось его решение от 21 апреля 2003 года о порядке подсчета голосов назначенного на 25 апреля всероссийского референдума о доверии президенту и необходимости перевыборов президента и Верховного Совета. По двум последним вопросам КС постановил, что должно проголосовать абсолютное большинство от количества российских избирателей, а не просто относительно количества проголосовавших. Тот факт, что по вопросу о необходимости перевыборов Верховного Совета было получено большинство, но не абсолютное, а относительное,

был совершенно по-разному истолкован Ельциным и Верховным Советом, что еще более усугубило кризис.

И, наконец, на последнем этапе Конституционный суд по собственной инициативе признает неконституционными действия президента, издавшего 21 сентября 1993 года печально известный указ № 1400, распускавший Верховный Совет и назначавший выборы в Государственную Думу. В свою очередь Верховный Совет принимает решение об отстранении от должности Бориса Ельцина, переходе президентских полномочий к вице-президенту Александру Руцкому и объявляет созыв чрезвычайного Съезда народных депутатов. К Белому дому стягиваются сторонники Верховного Совета и съезда. А через десять дней в Москве пролилась кровь.

О Когда закон суду не писан

днако главный вопрос все-таки звучит следующим образом: мог ли Конституционный суд в 1993 году поступить иначе, выбрать другой алгоритм преодоления конституционного кризиса и насколько выбор этого алгоритма зависел от одного человека – председателя КС?

Тамара Морщакова, коллега Валерия Зорькина по Конституционному суду в 1993 году, убеждена, что в той ситуации суд никак не должен был ограничиваться простым толкованием Конституции. «Ограничиться только констатацией того, что какие-то решения власти не подпадают под конституционное регулирование, было совершенно нельзя, – утверждает Тамара Морщакова. – И в 1993 году так считала не только я. Таких мнений в Конституционном суде было пять. Они исходили из того, что раз Конституция к реальной ситуации никак неприменима, нужно искать выход, исходя из более высоких принципов права. Причем права не как совокупности писаных норм, а исходя из общеправовых представлений и принципов, как, например, принцип разделения властей».

Однако Валерий Зорькин тогда принципиально не соглашался с Тамарой Морщаковой и очень жестко критиковал ее за эту позицию. «Я присягал не президенту, а Конституции и не был ни с президентом, ни с парламентом – я выполнял свою присягу. Что требовать от судьи –

закрывать глаза на нарушение Конституции? Оправдать разрушение конституционного строя во имя неких высших интересов? Гнать надо такого судью в три шеи из Конституционного суда — это не судья, а подпевала в мантии. Что касается “широкого понимания права”, которого от меня требовали, подразумевая признание действий Ельцина соответствующими “духу Конституции”, напомним, что первым это “широкое понимание права” начал проповедовать Гитлер...» — так впоследствии прокомментирует Зорькин Борису Вишневному свой отказ подняться над противоречивой конституционной реальностью 1993 года.

Отсюда очевиден вывод о том, что Валерий Зорькин убежденно, а не по недосмотру утверждал невозможность для Конституционного суда занять в кризисной ситуации более гибкую позицию, выйти за рамки противоречащих друг другу конституционных букв. При этом особое мнение, высказанное Тамарой Морщаковой, отсылает нас к пониманию того, что в конституционном кризисе 1993 года для Конституционного суда теоретически существовал еще один вариант преодоления конфликтной ситуации, согласно которому Конституционный суд мог решительно вмешаться в конфликт, призвать стороны к прекращению разрушительного для государства противоборства и при отсутствии правовых механизмов преодоления кризиса взять на себя роль разработчика этих механизмов.

Мог ли Конституционный суд в 1993 году поступить иначе, выбрать другой алгоритм преодоления конституционного кризиса и насколько выбор этого алгоритма зависел от одного человека — председателя КС?

Ведь формально в 1993 году действия Валерия Зорькина по толкованию действовавшей на тот момент советской Конституции были безупречны в правовом отношении. Постановление Конституционного суда РФ от 21 апреля 1993 года, которое еще более усугубило двусмысленность правовой ситуации и привело к разному прочтению результатов всероссийского референдума

«да—да—нет—да» президентом и Верховным Советом, изобилует ссылками на конституционные статьи.

Логика этого третьего, нормотворческого варианта преодоления кризиса конституционной двусмысленности предполагает, что в 1993 году для недопущения кровавой развязки и фактического осуществления одной из сторон конституционного переворота простого толкования Конституции оказалось недостаточно. В ситуации, когда президентскую сторону абсолютно не устраивало всеислие парламента и решение КС о методах подсчета итогов референдума, а Верховный Совет не устраивали президентские амбиции на полное подчинение парламента и фактические итоги референдума, стране требовалось нечто большее, чем простая ссылка на букву закона. Стране нужна была новая «буква», разрешающая конфликт.

Такой новой нормой, выработанной КС в ситуации фактического двоевластия и опоры президента и парламента на источники легитимности совершенно различной природы, мог бы стать призыв к сторонам конфликта ориентироваться на те конституционные нормы, которые не оспариваются ни одной стороной, а также временный мораторий на использование двусмысленных конституционных положений и на политические шаги, ущемляющие позиции любой из сторон, до принятия новой Конституции.

Любопытным является тот факт, что в самом начале зарождающегося противостояния между ветвями власти Валерий Зорькин пробовал поступить именно таким образом. Итогом проведенных по инициативе Зорькина консультаций в декабре 1992 года между Борисом Ельциным и Русланом Хасбулатовым стало принятие компромиссного постановления «О стабилизации конституционного строя Российской Федерации», предусматривавшего замораживание поправок к Конституции, изменяющих баланс исполнительной и законодательной власти, а также принятие решения о проведении референдума об основах новой Конституции.

Однако после этого шага на Валерия Зорькина обрушилась такая волна критики и обвинений в том, что он, как глава КС, не имел никакого права вмешиваться в

конфликт, брать на себя какую бы то ни было примирительную роль и уж тем более выступать с какими-либо политическими инициативами, что в дальнейшем он жестко настаивал на невозможности для КС иной деятельности, кроме толкования существующих норм Конституции. Этой позиции Валерий Зорькин, судя по последующим интервью, придерживается и сегодня, полностью отвергая правомочность КС творить новые нормы.

По этому поводу он прямо заявил: «Конституционный суд, в отличие от всех других интерпретаторов и толкователей, дает официальное, то есть обязательное, толкование Конституции. Здесь есть разные концепции: кто-то говорит, что Конституционный суд создает нормы, кто-то говорит, что не создает. Теоретики спорят об этом не только у нас, но и за рубежом. Я лично считаю, что Конституционный суд норм не создает. Но он интерпретирует Конституцию, находит право в жизни, в силу той исключительной компетенции, которой наделяется он и никто другой в стране».

Однако, как это подтверждает выше и сам Валерий Зорькин, существует альтернативная концепция Конституционного суда, предполагающая, что этот институт может и должен заниматься нормотворчеством. В последние годы в научной и экспертной среде идут жаркие дискуссии на тему необходимости признания за судебными органами права создавать нормы. Причем споры вокруг юридической природы, значения, порядка действия и исполнения решений Конституционного суда не только не утихают, а приобретают все более принципиальный характер.

Как известно, в континентальной системе права, к которой относится и российская правовая система, решения судов в основном не рассматриваются в качестве источников права. Однако, как утверждают некоторые ученые и юристы, с учетом функций, которые возложены на Конституционный суд РФ, а также юридической силы, которая придана его решениям в отечественном законодательстве, на практике приходится сталкиваться с проблемой применения решений Конституционного суда РФ в качестве источников права.

Сам Валерий Зорькин, отвергая инициативную нормотворческую роль Конституционного суда, тем не менее признает, что решения суда в силу его положения фактически являются источниками права: «Любое толкование высшего закона страны, которое дается Конституционным судом в его правовых позициях, имеет конституционную силу. Его решения приобретают прецедентный характер и становятся источниками права. Решения Конституционного суда с содержащимися в них правовыми позициями занимают особое место в общей системе источников права России. Правовые позиции Конституционного суда, содержащиеся в решениях, фактически отражают его особого рода правотворчество».

Тамара Морщакова подчеркивает, что, несмотря на то что решения Конституционного суда имеют обязательную юридическую силу, основанную на обязательности Конституции, Конституционный суд на самом деле не создает новые нормы, а только интерпретирует и дает толкования уже существующим конституционным нормам. «И это не только позиция Валерия Зорькина, – утверждает Тамара Морщакова, – она известна и широко представлена в российской юридической науке. Основоположником этого подхода в нашей стране был ныне покойный академик Нерсисянц».

«Конституционный суд не занимается выдумыванием каких-либо правовых новелл с нуля, как их выдумывает законодатель, абсолютно свободно паря в сфере законотворчества, – продолжает Тамара Морщакова. – Обязательную юридическую силу приобретают только интерпретация, трактовка, толкование, которые суд дает уже существующим конституционным предписаниям». Хотя она вынуждена признаться, что сегодня большая часть юристов стоит на той позиции, что нормотворческая функция у суда есть. И многие члены Конституционного суда, с ее слов, поддерживают эту точку зрения.

Алексей Автономов, доктор юридических наук и сотрудник Института государства и права РАН, утверждает, к примеру: «Конституционный суд в любой стране, где он существует, принимает решения, которые носят нормативный характер. В результате появляется правило, обяза-

тельное для всех, то есть появляется сам нормативный элемент. То, что решения Конституционного суда публикуются в официальных печатных органах, в которых публикуются законы, указы президента и прочее, в том числе в Собрании законодательства, лишний раз подтверждает, что эти решения носят нормативный характер».

Со слов Алексея Автономова, точки зрения, что выражаемые в решениях правовые позиции Конституционного суда являются одним из источников права, придерживаются конституционные судьи Борис Эбзеев и Гадис Гаджиев, а также работник аппарата Конституционного суда Леонид Лазарев, у которого на эту тему недавно вышла очередным изданием книга.

Политический контекст судебной практики

Спор о возможности для Конституционного суда нормотворческой деятельности носит не только научный и узкоюридический характер. В ситуации политического конфликта, когда от позиции суда зависит, будет ли удержана ситуация в правовом поле и возможно ли решение конфликта с помощью правовых механизмов, данный спор приобретает и политический характер.

Эта же позиция проистекает и из слов самого Зорькина, который признает, что Конституционный суд в своих решениях обязательно должен учитывать текущую политическую ситуацию и адекватно на нее реагировать. «Суд – не политический орган в том смысле, что наш суд не принимает решений вместо президента, законодателей, – заявил Зорькин. – Конституционный суд решает исключительно вопросы права. Но ведь право – это не что-то инородное, оторванное от жизни, скорее, наоборот. Право оказывает самое непосредственное воздействие и на политику, и на экономику».

В этом отношении встает вопрос о личных политических убеждениях судьи. В случае Валерия Зорькина, считающегося одним из лучших в России знатоков конституционного права, нам известно, что он является достаточно принципиальным защитником Конституции и противником ее изменения.

«Зачем менять Конституцию? – вопрошает он. – Ведь изменение Основного Закона – это плод политической борьбы, политических страстей. Тем более в условиях отсутствия прочных политических партий, которые могли бы умерить власть и уберечь общество от шараханья то вправо, то влево. Слишком велика вероятность того, что корабль опрокинется. Есть база, и главное сейчас – научиться жить по этой Конституции».

В 1993 году именно его принципиальность по защите буквы уже не соответствующей реалиям жизни советской Конституции 1978 года привела его к конфликту с действующим президентом. И это при том, что Зорькин еще на этапе разработки проекта нового Основного Закона в Конституционной комиссии горячо отстаивал именно концепцию президентской республики в России. Он был убежден в том, что России с ее политической нестабильностью и непредсказуемостью пока рано думать о парламентской системе.

В то время отстаивание подобной позиции требовало немало мужества, поскольку в начале 1990-х большинство Верховного Совета было категорически против усиления президентской ветви власти. И все же, несмотря на свои пропрезидентские позиции, Зорькин выступил в 1993 году против президентских инициатив по перекройке политико-правового ландшафта страны. Вроде бы из этого следует заключить, что глава КС ставит букву закона выше политических пристрастий.

Вместе с тем Зорькин не стесняется обозначать свои политические и в целом мировоззренческие позиции: «Я консерватор, что вообще свойственно судьям», – заявил он. Зорькин недвусмысленно поддержал Владислава Суркова в борьбе за «суверенную демократию», выступив в серии статей против ревизии вестфальского миропорядка с его принципом «суверенитета» наций-государств. Таким образом, он, хотя и в несколько иной форме, чем в начале 1990-х, продолжает участвовать если не в политической, то в идейной жизни страны.

Между тем его взгляды на природу решений Конституционного суда не претерпели изменений. Зорькин опять повторяет свою позицию противника инициа-

тивного нормотворчества: «Для того чтобы правильно интерпретировать текст Конституции и находить смысл проверяемого закона, его конституционный смысл».

Однако отечественная и зарубежная практика показывает, что «найденный конституционный смысл закона» в ситуации острого политического конфликта неизбежно оборачивается двусмысленностью. Борис Ельцин так и объяснил причины кризиса 1993 года: «Какая сила затянула нас в эту черную полосу? Прежде всего – конституционная двусмысленность. Клятва на Конституции, конституционный долг президента. И при этом его полная ограниченность в правах».

Примером из того же ряда является политический кризис на Украине весной 2007 года, когда президент Виктор Ющенко распустил Верховную раду и назначил досрочные выборы парламента. Рада, как и в российском случае 1993 года, отказалась подчиниться указу главы государства, обжаловав его в Конституционном суде.

Доктор юридических наук Александр Мережко в своем комментарии на те события заявил: «С юридической точки зрения в основе нынешнего конституционного кризиса, связанного с обостряющимся противостоянием между президентом и “Коалицией национального единства”, лежит главным образом конфликт интерпретаций соответствующих положений конституции Украины».

В этом же комментарии Мережко разделяет буквалистское толкование, которое берет за основу интерпретации конституции отдельную статью и анализирует ее в отрыве от более широкого контекста, то есть без учета конституции в целом как особой системы, опирающейся на определенные взаимосвязанные принципы. А также систематическое толкование, являющееся толкованием в контексте системы права, учитывающее более широкий социально-политический контекст, в котором функционирует система права.

Иногда оно возвращается...
 Последствия 1993 года и десятилетняя опала, несомненно, изменили Валерия Зорькина и его видение политической роли КС. В отношениях с властями он стал заметно осторожнее и осмотрительнее. Весь путинский пе-

риод Зорькин старался не допускать острого противостояния с остальными ветвями власти и фактически подчеркивал свою лояльность действующему президенту.

В период его второго председательства КС признал конституционным решение Путина о назначении губернаторов, найдя ему обоснование через интерпретацию конституционных норм. Опасение повторения событий, подобных кризису 1993 года, в Зорькине образца 2008 года сидит глубоко: «Борьба возможна, – заявлял он, – а порой и необходима, но борьба именно юридическая, в юридических рамках конституционного поля. Потому что борьба вне этого поля – это танки, обстрел парламента и т. п.».

С этих сегодняшних, более осторожных позиций он с горькой иронией пытается вновь и вновь найти оправдание своим шагам пятнадцатилетней давности: «Чувство осторожности никогда не должно покидать. Вы что думаете, я не осторожничал тогда, в 1993 году? Я же не идиот. Да, я считался с тем, что суд должен быть инструментом политического компромисса. Но одновременно не мог позволить себе молчать в критических ситуациях. Хорош бы я был в роли того пескаря, который надеется спастись под корягой. Кстати, коряга не спасла – пескаря все равно съели».

В течение нового председательского срока Зорькина КС старается вести себя в отношениях с Кремлем настолько осмотрительно, что о нем вообще стали забывать. У этого скромного тихого человека, сполна хвавшего лиха в 1993 году, явно не возникает стремления еще раз выйти непосредственно на подмостки истории и взять на себя политическую ответственность. Однако с нашей несовершенной правовой системой и непредсказуемой политической обстановкой вполне может возникнуть ситуация, когда история сама потребует нового выхода Зорькина на сцену с тем, чтобы он вновь прочитал на ней свой собственный монолог...

А поводов, по которым КС гипотетически может вновь оказаться в водовороте политических событий, наша Конституция дает предостаточно. Взять, к примеру, статью 111, разрешающую президенту роспуск Думы, которая была введена в Основной Закон как раз после событий 1993 года. Эта статья родилась именно на ельцинском

Конституционном совещании, подгонявшем проект Конституции под своего патрона — его члены были свято убеждены в праве президента распускать парламент. Основания для роспуска Госдумы изложены в статьях 111 и 117, а условия и порядок — в статье 109 Конституции.

Статья 117 дает президенту право, в случае если Государственная Дума дважды в течение трех месяцев выразит недоверие правительству, либо объявить об отставке правительства, либо распустить Думу. Статья 111 предписывает президенту (а не просто позволяет) распустить Думу после трехкратного отклонения представленных президентом кандидатур на должность премьер-министра.

Весь путинский период Зорькин старался не допускать острого противостояния с остальными ветвями власти и фактически подчеркивал свою лояльность действующему президенту

Однако из той же самой Конституции недвусмысленно вытекает, что Дума никак не может быть распущена в первый год после ее избрания. Конституция лишь вскользь поясняет, что она не может быть распущена по мотивам выражения ею недоверия правительству (по статье 117). При этом относительно случая трехкратного отклонения кандидатуры нового премьера (статья 111) Конституция хранит молчание. Наличие в Конституции некоторой двусмысленности относительно одновременной необходимости и невозможности для президента роспуска Думы в первый год ее избрания подтверждает и Тамара Морщакова.

Можно гипотетически предположить вероятность смещения Дмитрием Медведевым Владимира Путина с поста премьера, а также трехкратного отклонения пропутинской Думой иной кандидатуры на этот пост. В этом случае президент будет обязан распустить Думу. Но если все эти события случатся в первый год легислатуры, то даже статьи Конституции не дадут однозначного ответа, легитимным или же нелегитимным окажется в этом случае роспуск ГД. При таком варианте, если стороны не найдут возможности примирения, страна вновь погрузится в конституционный кризис образца 1993 года по

причине явной двусмысленности закона и его разного прочтения сторонами конфликта.

Алексей Автономов в своем комментарии приводит другие примеры конституционных двусмысленностей из российской истории, которые могли поставить страну на грань очередного политического кризиса. Например, когда президента Бориса Ельцина по состоянию его здоровья временно замещал глава правительства Виктор Черномырдин. Или же когда Ельцин подал в отставку и исполняющим обязанности премьер-министра стал Владимир Путин.

«Если бы Дума в любом из этих случаев дважды в течение трех месяцев выразила свое недоверие действующему главе правительства, то в ситуации фактического отсутствия президента кто бы разрешил возникающую коллизию, когда по Конституции следовало или сместить премьера или распустить Думу? — спрашивает Алексей Автономов. — Страна тогда оказалась бы опять в ситуации неразрешимого правового тупика». Вполне очевидно, что на этот вопрос российская Конституция не дает четкого и однозначного ответа.

При этом Тамара Морщакова утверждает, что Конституционный суд мог бы разрешить существующие правовые коллизии заранее, не дожидаясь, пока их различие приведет к очередному политическому кризису. «Не нужно ждать, пока разгорится очередной конфликт. В конституционном судопроизводстве существует такая процедура, как абстрактное толкование Конституции, — поясняет Морщакова. — Оно дается не по факту возникновения конфликта, а по запросу уполномоченных лиц — президента, Совета Федерации, Государственной Думы, правительства и парламентов субъектов Федерации. В начале действия Конституции эта процедура была довольно востребованной. Сейчас же к ней практически не обращаются».

Но абстрактное толкование Конституции абсолютно не востребовано сегодняшней политической элитой страны, а инициативное нормотворчество принципиально отвергается главой КС. И случись в России очередной конституционный кризис и обрати вся страна свои взоры на КС, мы вновь окажемся в положении, когда тот или иной исход кризисной ситуации будет зависеть от принципиальных убеждений одного человека...