

И.Г. Шаблинский

*Профессор кафедры
конституционного
и муниципального права
факультета права
Государственного
университета —
Высшей школы
экономики,
доктор юридических наук*

Новый Комментарий к Конституции Российской Федерации¹

15-летняя годовщина Конституции Российской Федерации — подходящий повод для нового издания комментария к ней (предшествующие издания выходили в 1996 и 2002 гг.). Рецензируемую книгу оправданно и уместно рассматривать не только и не столько как сборник теоретических размышлений по поводу конституционных норм, но как свод правовых позиций Конституционного Суда, раскрывающих и толкующих смысл указанных норм. Источником этих позиций служат прежде всего постановления, принятые Судом в связи с запросами о толковании конкретных статей Конституции. Авторами комментария широко привлекаются и другие решения Суда, а также обширный нормативный материал. Эта особенность работы в значительной мере обусловлена тем, что большинство ее авторов — работники секретариата Конституционного Суда. Их труд опирается на обобщение и детальный анализ 17-летней практики Суда, в том числе и практики последних шести лет — учтены решения, принятые до 1 августа 2008 г. (даты сдачи книги в печать).

В комментарии представлены и позиции, являющиеся результатом официального толкования Конституции, и позиции, которые можно рассматривать как авторские. Последние выявляют определенную динамику российской конституционно-правовой мысли, вызывая интерес с научно-теоретической точки зрения.

В связи с этим имеет смысл поразмыслить: что важнее и плодотворнее с точки зрения целей любого комментария — авторские рефлексии или тщательный учет и подбор соответствующего нормативного материала? Если говорить о практических целях, то никаких сомнений не возникает — читателю важнее интерпретации конституционных норм, которых придерживаются органы государственной власти, особенно если эти позиции уже нашли свое выражение в законах и судебных решениях. Однако необходимо важное уточнение: комментируется не какой-либо кодекс, а Конституция РФ — документ, позволяющий понять не только (и не столько) состояние правового регулирования в конкретной сфере, но состояние правовой системы как таковой, весь спектр отношений власти и общества. Тем более, что есть интересный повод — 15-летие принятия Конституции. По сути, у авторского коллектива была

¹ Рецензия на книгу: Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. Л.В. Лазарева. 3-е изд. М.: Проспект, 2009.

возможность попытаться подвести определенные, пусть и предварительные итоги действия базового правового документа. Подчеркнем — документа, впервые в российской истории закрепившего принципы приоритета прав человека, федерализма, разделения властей и самостоятельности каждой из них, идеологическое и политическое многообразие, правовой характер государства (здесь необходимо вынести за скобки опыт конституционных поправок 1990—1992 гг.).

Вопрос можно поставить и более конкретно: должны ли были авторы комментария попытаться оценить эффективность действия Конституции с точки зрения воплощения перечисленных принципов? С одной стороны, такая задача может показаться излишней, поскольку комментарий к нормативному акту — это не собственно анализ правоприменительной практики, это несколько иной жанр. С другой стороны, кому нужен комментарий, оторванный от реальности? В принципе, опыт таких комментариев нам, безусловно, знаком. Автор настоящей рецензии прекрасно помнит целый ряд роскошно изданных комментариев к Конституции СССР. Можно предположить, что авторы рецензируемой работы не стремились к добросовестному воспроизводству подобного опыта. В этом случае их исследовательский интерес должно вызывать то, что через 15 лет после принятия Конституции действие принципов разделения властей и федерализма фактически мало заметно, а воплощение принципа политического многообразия на практике более всего похоже на постепенное восстановление монополизма. Впрочем, возможно, кто-то из авторов комментария придерживается совершенно иного мнения.

С теоретической точки зрения представляется важным комментарий к ст. 10 Конституции, формулирующей принцип разделения властей. Автор комментария (В. Кикоть) указывает, что «противоречие в России двух тенденций — “за” и “против” разделения властей, а также тенденций федерализма и унитаризма, централизации и децентрализации, демократизма и бюрократизма, по-видимому, объясняет и не вполне четкий, компромиссный характер ст. 10. В ней говорится, что “государственная власть осуществляется...” (таким образом, одна власть и без указания, что ее носителем является сам народ РФ, а не тот или иной орган государства)... Отклонения от принципа разделения властей в РФ в последние годы стали случаться все чаще, постепенно образуя систему конституционного права, порой не согласующуюся с действующими основными принципами и важными положениями Конституции...» (с. 71, 73).

В связи с этим интересен комментарий к п. «и» ч. 1 ст. 102, предусматривающей компетенцию Совета Федерации. Речь идет о порядке назначения на должность Председателя, заместителя Председателя и аудиторов Счетной палаты, установленном поправками к Федеральному закону «О Счетной палате» в 2004—2007 гг. В настоящее время назначения на все указанные должности осуществляются по представлению главы государства. Комментарий сформулирован весьма осторожно, но позиция автора (Б. Стрешин) достаточно ясна: «До этого Регламент Совета Федерации предусматривал, что кандидатуры на должности заместителя Председателя Счетной палаты РФ и ее аудиторов предлагаются комитетами, комиссиями Совета Федерации. Комиссия Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой давала заключения по каждой кандидатуре, формировала список кандидатов и представляла его на заседание Совета Федерации. Этот порядок, на наш взгляд, лучше отвечал назначению Счетной палаты как органа, содействующего палатам Федерального Собрания в осуществлении контроля за исполнением федерального бюджета... Исполняется федеральный бюджет Правительством РФ, которое действует под руководством Президента РФ, и контроль Счетной палаты как органа Федерального Собрания не должен ни в коей мере ставиться в зависимости от кадровых решений Президента» (с. 601).

С этой оценкой вполне можно согласиться. Соответствие названных поправок к Федеральному закону «О Счетной палате» конституционному принципу разде-

ления властей вызывает серьезное сомнение. Впрочем, данную проблему, вполне возможно, еще предстоит изучить Конституционному Суду.

Интерес представляет также комментарий к ст. 14 Конституции, устанавливающей светский характер российского государства. В этом фрагменте учтены, в частности решения Европейского Суда по правам человека. Полностью можно согласиться, что «если конституционное равноправие верующих граждан и религий соблюдается, то констатация количественного преобладания той или иной религии в Конституции этой страны не противоречит правам и свободам человека в данной сфере» (с. 90). Более того, «в некоторых странах устанавливаются государственные религии, количественно преобладающие, но не ограничивающие религиозной свободы иных вероисповеданий. Такова, например, англиканская церковь в Англии...» (там же). Главное, чтобы ни одна из церквей не стремилась «создать для себя преобладающее правовое положение в общегосударственном или региональном масштабе, используя многовековую традицию части населения и полуофициальную поддержку властей» (там же).

Мы акцентируем особое внимание на этих фрагментах, так как затронутые в них темы представляют на сегодняшний день наиболее болезненные точки российского конституционализма. В первую очередь, это относится к проблематике разделения властей и функционирования механизма сдержек и противовесов. Фундаментальный смысл всякой реальной конституции — ее способность действительно ограничивать политическую власть. Если конституция не способна выполнить эту свою основную функцию, то любой ее комментарий теряет всякий практический смысл. Мы, впрочем, исходим из того, что российский конституционализм, переживающий сегодня не самую лучшую пору, все же обладает солидным потенциалом развития.

В главах комментария, посвященных статьям, устанавливающим основы судебной системы в Российской Федерации (автор — Е. Абросимова), особый интерес представляет характеристика условий (сформулированных Пленумом Верховного Суда РФ) для непосредственного применения норм Конституции.

Выделяя фрагменты работы, способные стать предметом полемики, можно обратиться к комментарию ч. 3 ст. 80, устанавливающей правомочия главы государства определять основные направления внутренней и внешней политики. По мнению авторов комментария, «в связи с особым положением главы государства, избранного народом, следует признать обязательность его официальных взглядов на политику, общие концепции в законотворчестве» (с. 498).

Для кого и в каком смысле обязательны «официальные взгляды Президента на политику»? Ответ на этот вопрос представляет определенные трудности, прежде всего в связи с особенностями конструкции комментируемой нормы, которая была объектом серьезных дискуссий еще в октябре 1993 г. Авторы комментария признают, что сказанное не означает «директивности по отношению к Федеральному Собранию, поскольку в системе разделения властей парламент как орган законодательной власти, реализующей политику в законах, самостоятелен».

В реальной действительности при расхождениях Президента и большинства Государственной Думы, скажем, во взглядах на концепцию того или иного закона (что нередко имело место в 1995—1999 гг.), директивные указания депутатам были, мягко говоря, малопродуктивны. В контексте реального разделения властей подобная постановка вопроса вообще неуместна ни в теоретическом, ни в практическом смысле. В то же время позиции главы государства, безусловно, воплощаются в деятельности Правительства. В комментарии указывается: «Императивность действий Президента полностью проявляется во взаимоотношениях Президента с Правительством, которое... осуществляет... полномочия, исполняя указы Президента» (с. 499).

Несмотря на отмеченную связь комментария с правовыми позициями Конституционного Суда, авторы в отдельных случаях, формулируя свою позицию, вступают в полемику с некоторыми конкретными судебными решениями — например, с решения-

ми о конституционности отмены поста президента Республики Мордовия (1993 г.) и о конституционности нового порядка наделения полномочиями глав субъектов Российской Федерации (2005 г.). Это свидетельствует о том, что, опираясь на официальные толкования, авторы не отказываются от собственной позиции.

Не следует забывать, что комментарий к Конституции представляет собой издание, которое носит не только аналитический, но и информационно-справочный характер. В рамках комментария к статьям Конституции, устанавливающих федеративное устройство государства, представляется уместным приведенный авторами точный перечень субъектов Российской Федерации, ставшими в 2004—2008 гг. участниками объединительных процессов. Уместно и упоминание в комментарии к ст. 11 действующих договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и некоторыми ее субъектами.

Следует обратить внимание на одну встреченную в комментарии ошибку, точнее, даже опечатку, которую, однако, можно воспринять как очередной повод для размышлений: на с. 13 упоминается об «узурпации государственной власти... аппаратом Российской компартии (большевиков), в 1925 году переименованной в КПСС...». На самом деле — в 1952 г. Представляется, что читателей, принадлежащих к поколению, не изучавшему в вузах «Историю КПСС», данная опечатка может ввести в заблуждение. Авторы комментария (равно как и рецензент) указанный курс, разумеется, изучали. Нам должно быть особенно ясно, что грань, за которой российская наука конституционного права начнет незаметно повторять судьбу советского государствоведения, может оказаться очень и очень зыбкой.

Итак, представляется, что российские государствоведы смогут найти в рецензируемой работе немало актуальных поводов для размышлений над нормами Конституции, а практические юристы — хорошо структурированный нормативный материал. Оба эти аспекта комментария к Конституции представляют большой интерес и значимость.