

*И.Г. Шаблинский,
Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»,
доктор юридических наук, профессор*

К вопросу о независимости судебной власти в России

Тема статьи потребует рассмотрения по крайней мере двух подтем: о порядке назначения судей и об отношении этого порядка к взаимодействию двух ветвей власти – судебной и исполнительной. Наконец, несколько слов нужно будет сказать о том, как соотносится с принципом независимости судебной власти недавно осуществленное слияние двух высших российских судов (точнее будет, впрочем, говорить о поглощении Верховным Судом Высшего Арбитражного).

Ключевые слова: судебная власть, порядок назначения судей, Конституция, квалификационная коллегия судей, Верховный Суд.

О порядке назначения судей. Итак, сформулируем сначала один из главных тезисов. Одним из наиболее явных и значимых следствий эволюции политического режима в России в первое десятилетие XXI в. оказалось усиление зависимости судов от исполнительной власти. В сущности, этот процесс можно было бы считать возвращением к дореформенному состоянию. Но все же дело обстояло сложнее и тоньше. Тут следует хотя бы коротко обрисовать исходные условия реформы.

В советский период суды находились под политическим и идеологическим контролем, олицетворяемым районными, городскими и прочими органами Компартии. Этот контроль был вполне совместим и с обычным административным давлением. Судьи, безусловно, были включены в номенклатуру, правящий слой – на разных его уровнях.

Замещать должности судей к середине 1970-х гг. могли только члены КПСС (в народных судах также и члены ВЛКСМ и лишь в крайне редких случаях – беспартийные). Формально еще с 1930-х гг. в законах провозглашались принципы независимости судей и выборности судов. Народные судьи в СССР избирались населением, но выборные процедуры все 60 лет оставались сугубой формальностью. В бюллетенях всегда была одна фамилия кандидата, определенная (одобренная) соответствующим партийным органом. Гражданам следовало просто донести бюллетень до прорези в ящике. «Избранные» таким путем судьи, разумеется, были совершенно зависимы от того, кто их реально назначил, т.е. фактически судебная власть находилась в подчинении административной. Степень этой несвободы могла быть выражена по-разному. В целом она была обусловлена стилем, прихотями и замашками конкретного руководителя страны, ее региона, территории – в общем, стилем власти.

Суды участвовали в организованных властью политических кампаниях (гласных и негласных), если эти кампании были связаны с мерами уголовной репрессии. Скажем, в конце 1950-х – начале 1960-х гг. по инициативе партийных органов и прокуроров судами достаточно регулярно выносились приговоры за бранные надписи, сделанные в ходе голосования на выборах в избирательных бюллетенях. Такие надписи квалифицировались как антисоветская агитация. Авторов, несмотря на тайну голосования, успешно выявляли. В середине и конце 1960-х гг. было вынесено также немало приговоров по ст. 209 УК РСФСР лицам, ведшим «паразитический образ жизни». Суды обычно четко исполняли волю партии, выраженную в позициях прокуратуры. Но в какой-то момент власть могла утрачивать интерес к подобным «преступлениям». Суды, чутко реагируя на гласные либо негласные установки, вносили в практику коррективы: вопреки жалобам некоторых бдительных членов избирательных комиссий или борцов с «тунеядцами».

Вообще, судьи должны были уметь чувствовать настроение и пожелания начальства. В самом крайнем случае последнее могло воспользоваться и «телефонным правом» – методом прямого воздействия. Отметим, кстати, что с советских времен у нас закрепился принцип совпадения судебных и административных территорий. Суды формировались в пределах административно-территориальных единиц (имеются в виду районные, областные, верховные суды союзных республик). Они были связаны с Советами народных депутатов. Судебных округов как таковых не существовало.

Этот принцип, думается, тоже сыграл определенную негативную роль.

В период перестройки в самом конце 1980-х гг. от выборности судей народных судов отказались – скорее всего с учетом упомянутой сугубой формальности и дороговизны процедуры выборов. В сущности, из экономии. Согласно новому закону народных судей стали назначать областные и приравненные к ним Советы народных депутатов – по представлению Минюста и верховных судов союзных республик. Членов областных и краевых судов избирали (назначали) верховные советы этих республик.

В те годы популярность приобрела тема «социалистического правового государства». С этой компромиссной идеологической конструкцией не могли поначалу разобраться российские правоведа. Но советская эпоха уже иссякала.

После того как в начале 1990-х гг. прекратил существование однопартийный режим и распался СССР, перед судебной системой открылась перспектива реформы. Избавление от докучливого политического контроля партийных органов было лишь частью проблемы. Проблема заключалась в необходимости восстановления правосудия как такового.

Реформа судебной системы, как известно, стала частью широкого реформационного процесса. Она, в частности, нашла выражение в создании Конституционного Суда и формировании двух параллельных судебных систем – судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Последние появились только в 1991 г., причем на базе системы государственных арбитражей, административных по своей природе органов. Нужно отметить, что арбитражные апелляционные суды и ФАСО уже имели собственные судебные округа, не совпадавшие с территориальным делением России. Постепенно стал оформляться и институт судов присяжных.

В то же время не менее важной задачей оставалось обеспечение независимости судей, прежде всего от административной власти. Но тут все оказалось не так просто.

Закон о статусе судей, принятый в 1992 г. (вскоре после первого закона о Конституционном Суде), закрепил и конкретизировал принципы независимости и несменяемости судей. Но в отличие от законов периода перестройки он наделил полномочиями по назначению федеральных судей не представительные органы, а Президента России. Президент должен был осуществлять эти полномочия «по представлению председателя Верховного Суда РФ» и «с учетом мнения

законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации». В целом эта конструкция соответствовала духу эпохи. Во многих государствах судьбы назначаются президентом. Этот опыт оказался востребован. Такой порядок должен был усилить статус судей.

Можно также предположить, что авторам закона трудно было полностью освободиться от влияния личности первого российского президента – Бориса Ельцина. Многими инициаторами реформы он воспринимался как ее гарант и в каком-то смысле действительно им был.

Президент стал назначать всех федеральных судей, в том числе (по умолчанию) и председателей, и заместителей председателей судов. Это означало, что отбором и проверкой кандидатов на судейские должности занялись в президентской администрации. Конституция 1993 г. закрепила данный порядок, уточнив процедуру назначения судей высших судов: их стал назначать Совет Федерации по представлению главы государства. Условная независимость судей главных судов страны оказалась связана с независимостью и влиятельностью верхней палаты российского парламента.

Данный порядок начал действовать. И, нужно сказать, поначалу он не давал особых поводов для беспокойства. Мало-помалу судебная ветвь власти начинала ощущать себя властью. Судьи все чаще принимали решения, которые могли идти вразрез с интересами административных структур – от глав районов до Администрации Президента РФ. Справедливость таких решений могла оцениваться по-разному. Но не вызывало сомнений то, что они были вынесены самими судьями, не поддавшись давлению извне.

Примеров таких решений хватало. Можно вспомнить, в частности, оправдательный приговор, вынесенный Верховным Судом в августе 1994 г., генералу В. Варенникову, активному участнику заговора ГКЧП в 1991 г., считавшемуся едва ли не личным врагом тогдашнего Президента России. В феврале 1995 г. Президиум Верховного Суда оставил приговор в силе. Вряд ли все это сильно порадовало главу государства. Но данные решения для судей Верховного Суда не обернулись неприятностями.

Второй Президент России, судя по всему, придавал роли судов особое значение. Второй год его президентства (2001 г.) ознаменовался внесением поправок в закон о статусе судей. На первый взгляд поправки не так уж много и меняли.

Из закона исчезло упоминание о согласовании кандидатур судей с органами законодательной (представительной) власти регионов. Но появились специальные нормы о назначении президентом председателей и заместителей председателей судов. Их компетенция была впервые довольно подробно регламентирована. Было предусмотрено, что председатель суда распределяет обязанности между судьями, осуществляет общее руководство аппаратом суда и т.д. Председатели судов и их заместители становились, таким образом, полноценными начальниками.

Хотя многими из закрепленных в законе полномочий они пользовались и раньше, это было явное усиление статуса. Правда, срок этих полномочий ограничивался двумя 6-летними сроками. По истечении первого срока председатель суда мог быть заменен: решающее слово тут оставалось за Администрацией Президента РФ. Тот, кто определял судьбу председателей судов, получал возможность влиять на поведение судов. Последние приобретали некоторые черты бюрократических иерархически устроенных ведомств.

Необходимо подчеркнуть: в сущности, эти поправки лишь закрепили неформальную практику, четко обозначившуюся в 2000–2001 гг.

Все кандидаты на судебские должности по-прежнему проходили всестороннюю проверку в структурах Администрации Президента РФ. Но теперь в еще большей степени, чем раньше, это была проверка на лояльность. Председатели же судов рассматривались (и должны были чувствовать себя) в качестве доверенных лиц президентской власти. Лояльность президенту не исключала, но скорее даже подразумевала лояльность главе региональной (городской) администрации. Исключения (весьма редкие) составляли случаи, когда региональный или городской глава был уже по тем или иным причинам не угоден Администрации Президента РФ. Так, в октябре 2000 г. Курский областной суд отменил регистрацию в качестве кандидата на губернаторскую должность действующего губернатора Александра Руцкого. В июне 2001 г. городской суд Нижнего Новгорода преградил путь в губернаторы мэру Нижнего Новгорода Юлию Лебедеву. Оба вышли из доверия у власти в Москве.

Суды понемногу встроились в так называемую властную вертикаль – тем более что административные и судебные территории, как уже отмечалось, совпадали.

Нужно отметить еще одну важную деталь. До 2009 г. действовала норма, согласно которой каждый вновь назначенный судья наделял-

ся полномочиями на пять лет с возможностью назначения по истечении этого «испытательного» срока уже без ограничения срока полномочий. Но в этой ситуации переназначение судьи уже целиком зависело от председателя суда. «Испытания» судей при приеме на работу фактически действовали 16 лет. За это время произошел неизбежный отбор. Можно предположить: остались те, кто доказал свою лояльность председателю и административной вертикали.

По закону, давать оценку работе судей, контролировать соблюдение ими правовых и этических норм должны были квалификационные коллегии судей (ККС). Они задумывались как органы судейского сообщества, обеспечивающие его независимость от других ветвей власти, а также беспристрастность при разборах конфликтов и жалоб. Тут мы снова сталкиваемся с ситуацией явного разрыва между идеей (вполне рациональной и демократичной) и ее воплощением. ККС фактически повсеместно оказались под контролем председателей региональных судов.

Особое – одновременно начальствующее и зависимое – положение председателей судов стало предопределять линию поведения коллегий. Они, мягко говоря, не проявляли благосклонности к судьям, настаивающим на своей независимости или не проявляющим готовности автоматически одобрять любую работу следственных органов. И уж тем более судьи не должны были испытывать сомнений при рассмотрении дел, связанных с интересами лиц из правящего слоя. Нелояльность (или недостаточная лояльность) могла тут обойтись дорого.

Фактически в течение 2000-х гг. произошла судебная контрреформа. Приведем мнение Сергея Пашина (бывшего судьи и одного из авторов первого закона о Конституционном Суде) о странной, по сути дела, парадоксальной взаимосвязи этой контрреформы с реформой самой системы права: «Полагаю, что судебная контрреформа в постсоветской России не шла у реформы по пятам, как это наблюдалось в XVIII веке, но развивалась параллельно ей и, вдобавок, опережающими темпами. Главная причина здесь – это сохранение у кормила политической власти вообще и у руля судебной власти в частности воспитанных в эпоху «социализма» деятелей, учившихся у творцов и прислужников террористической диктатуры. Эстафета не была прервана, а судебные структуры, несущие на себе и воспроизводящие тоталитарную идеологию, не только не были демонтированы, но, мастерски играя на злободневных потребностях политиков в легитимизации их противоправной деятельности (будь то развал Союза

ССР, «поэтапная конституционная реформа» 1993 года с октябрьским расстрелом Верховного Совета России, чеченская бойня, уход от импичмента, предвыборные махинации, назначение на важные государственные посты олигархов из «семейного» окружения), укрепились и расширились физически и с точки зрения сфер влияния. Юридическая наука (особенно ведомственная судебская, прокурорская и милицейская), как и в советское время, продолжает обслуживать карательную государственную машину, изучая и рефлексируя ее практику. Отсюда и одобрение законов, нарушающих Конституцию России, права и свободы человека, и готовность «отложить в сторону» даже их»¹.

Можно согласиться с главным выводом приведенного отрывка. Кадровый состав судебной системы в основном не соответствовал тем задачам, которые были сформулированы в Конституции 1993 г. Новые нормы, устанавливающие порядок назначения судей и освобождения их от должности, а также неформальные практики, связанные с обеспечением лояльности судебскому корпусу исполнительной власти только усугубили ситуацию.

«Чуткость» судов: практический аспект. Совершим теперь небольшой экскурс в практику. Фактически в определении степени зависимости суда от исполнительной власти многое зависело от председателя регионального суда, его личности, его способности расставлять и менять судебские кадры. Например, строго иерархическая система отношений, связанная с административной вертикалью, сформировалась в московских судах. Для других регионов она, пожалуй, служила ориентиром с точки зрения обслуживания интересов исполнительной власти. Присмотримся к московскому опыту повнимательнее.

Для начала председателю городского суда потребовалось в 2001 г. (практически сразу после утверждения в должности) заменить председателя ККС, перенести ее заседания из помещения одного из районных судов (Краснопресненского) в здание городского суда, а затем – с помощью обновленной коллегии – избавиться еще от полтора десятков строптивых судей. Итогом стало превращение всей системы судов Москвы в достаточно надежный инструмент административной власти.

¹ Пашин С. Краткий очерк судебных реформ и революций в России // Отечественные записки. 2003. № 2. С. 74.

Длинный ряд решений, принятых в течение 15 лет по делам, стороной в которых выступало правительство Москвы либо мэр, позволяет судить о динамике отношений «суд – власть».

Важно отметить, что мэром, т.е. главой московского правительства, с 1992 по 2010 г. был один человек – Юрий Лужков. Его восприятие судебной власти, как можно предположить, все эти годы особенно не менялось. А вот отношение судов и судей Москвы к мэру менялось весьма заметно. Тут, конечно, нужно добавить важную деталь. Вопреки Конституции, требующей финансировать суды только из федерального бюджета, мэр щедро финансировал капитальный ремонт судов Москвы из бюджета города и даже выплачивал в голодные периоды судьям и, что очень важно, работникам аппарата так называемые лужковские надбавки.

В 1990-е гг. мэрия судилась с переменным успехом. Несколько огрубляя, можно сказать, что на два выигранных хозяйственных спора у Лужкова приходился один проигранный. Причем в эту пору можно еще встретить случаи, когда суд вставал на сторону организаций и групп граждан, осмеливавшихся оспаривать распоряжения мэра и постановления правительства, связанные с передачей объектов недвижимости. Например, защиту суда в 1993 г. получил «Антисионнистский комитет» (споривший с Лужковым и Еврейским культурно-просветительским обществом), в 1994 г. – общество «Спартак» (добивавшееся от Лужкова передачи обещанного здания), Московская товарная биржа (добивавшаяся примерно того же), в 1995 г. – ПТУ № 87 (лишенное мэром здания мастерских), в 1996 г. – администрация кинотеатра «Новороссийск» (которой, правда, это не помогло) и т.д.

Подобных решений – не в пользу мэрии и мэра – после 2000 г. обнаружить не удалось. Похоже, они были уже просто невыполнимы.

В середине и конце 1990-х гг. московский мэр еще мог проиграть в суде дело о защите чести и достоинства. Нужно сказать, он показал себя весьма обидчивым политиком. Основаниями для его исков зачастую становились фразы, носящие характер политических оценок либо аналитических суждений. Например, в мае 1998 г. один из районных судов отклонил иск Ю. Лужкова к Егору Гайдару, предъявленный в связи со статьей в «Московских новостях» («Почему в Москве жить хорошо»), в которой разбирались коррупционные схемы, используемые в столице. Правда, спустя полгода Мосгорсуд вынес все же новое решение. На этот раз в пользу мэра.

Начиная с 2000 г. московские суды удовлетворяли уже все иски главы города. Ю. Лужков как раз восстановил добрые отношения с

президентом: данная новая реальность широко освещалась в СМИ. После этого мэр мог успешно судиться с кем угодно. Например, со своим главным критиком на федеральных телеканалах – журналистом С. Доренко (несколько исков в 2000 г.), с Владимирским управлением ФСБ (в 2001 г.), с телеканалом «Россия» (в 2005 г.), с газетой «Известия» (в 2006 г.) и т.д. Суды признавали порочащими честь и достоинство мэра обвинения его в разжигании конфликта в районе Бутово, а фразу одного из адвокатов жителей района («не надо пугать нас расправой...») сочли наносящей вред деловой репутации московской мэрии. В то же время фразу мэра, назвавшего жителей Бутово «жлобами», суд не признал унижающей достоинство указанных граждан.

Суды защищали мэра от любых упреков и обвинений, подразумевавших коррумпированность правительства Москвы. Таким образом, были удовлетворены иски Лужкова к журналу GQ (в 2008 г.), к издательскому дому «Коммерсантъ» (в 2009 г.), к сопредседателю партии «Правое дело» и телекомпании Ren-TV (в 2009 г.). В апреле 2010 г. Ю. Лужков предъявил иск от имени правительства Москвы лидеру ЛДПР В. Жириновскому, назвавшему московских чиновников «коррупционерами». Рассмотрение дела несколько затянулось, а в сентябре 2010 г. Ю. Лужков указом Президента РФ Д. Медведева был освобожден от должности мэра. Ситуация изменилась. В октябре 2011 г. глава Администрации Президента РФ С. Нарышкин назвал «запредельным» уровень коррупции в Москве при Ю. Лужкове. Последний немедленно обратился с иском в суд, вероятно, по привычке. Однако в ноябре того же года Савеловский суд отклонил предыдущий иск экс-мэра (к В. Жириновскому), а в декабре Пресненский суд отклонил его иск к С. Нарышкину. Мосгорсуд оставил эти решения в силе.

Позже о коррумпированности власти при Ю. Лужкове писали и говорили самые разные издания. Но экс-мэр уже не пытался оспорить эти оценки в судах. Результат был предсказуем.

Конечно, случай Ю. Лужкова – особый. Главы региональных администраций обычно так часто не прибегали к защите суда. Но модель отношений «губернатор – региональный суд», думается, во всех российских регионах действовала, в общем, по одним и тем же правилам. Судья должен был защищать губернатора. Но именно как институт, а не как личность. Когда глава региона терял политические позиции, судья должен был оперативно делать выводы.

Та же модель отношений утвердилась в итоге и в уголовном судопроизводстве. В 2013 г. Верховный Суд РФ опубликовал статистиче-

ские данные, согласно которым число вынесенных оправдательных приговоров по уголовным делам в Москве оказалось ниже, чем когда бы то ни было, – 0,7%¹. Может ли это свидетельствовать, скажем, об общем ужесточении уголовной политики? Отчасти да, но дело, думается, все же не в этом. Главная причина тут – некритическое отношение подавляющего большинства судей к результатам работы следствия. Формирование привычной зависимости от исполнительной власти закономерно приводит к фактическому отказу суда от осуществления функции правосудия. Все, что сделано следствием, будет устраивать зависимый суд, и потому текст обвинительного заключения окажется воспроизведенным в приговоре. Если же в конкретном приговоре заинтересована властная структура, то судья должен проявить «чуткость» – без напоминания данной структуры и председателя суда понять, чего от него хотят. Приведем тут мнение Тамары Морщаковой из ее интервью интернет-ресурсу «Суда нет»: «Судья знает, что не следует отклоняться в своих решениях от того, чего от него ждут. Никаких «правильных», по сути, predeterminedных извне решений от него могут долго не требовать по «безразличным» делам. Но в какой-то момент могут захотеть, чтобы было принято нужное решение, и отказаться от этого для судьи слишком рискованно. Даже если никто прямо не скажет ему, что им было принято неправильное решение, но потом вышестоящий суд его решение отменит. И, как показывает практика, судья может получить претензии по поводу того, что у него отменено много решений. Судей удаляют с должности по этим основаниям, хотя это нарушает принцип неотвечественности за содержание решения. Это уже дефект практики, а не закона...»².

Такое положение судов весьма четко передавало состояние государства, т.е. его неправовой, неконституционный характер. Именно суды должны были реагировать на нарушения конституционных прав. Именно суды, судебная система должны были выступать хранителями того, что иногда называют духом конституционализма. Выразим ту же мысль словами Михаила Краснова: «Ведь конституционные нормы нарушают везде. Однако... главное не нарушения, а реакция на них. Для меня критерием является иное: сохраняется ли в государстве дух конституционализма. Ведь смысл конституции

¹ См.: <http://lenta.ru/news/2013/02/07/strict> (дата обращения – 20 сентября 2014 г.).

² http://sudonet.ru/Interview_s_Tamaroi_Morshaovoi (дата обращения – 20 сентября 2014 г.).

в современном ее понимании (а современно – уже более 200 лет) – это именно идея конституционализма, а смысл конституционализма – это ограничения власти. И вот, на мой взгляд, за эти 20 лет испарился сам дух ограничения власти. Из этого вытекает много следствий, но главное следствие – это подрыв самого тела права, это фактическая ликвидация принципа равноправия... Суды – это первый и главный индикатор... Как раз в судебной деятельности прежде всего нарушается принцип равноправия»¹.

Именно такая судебная власть оказалась совершенно органичной политическому режиму, который сформировался в России к началу второго десятилетия XXI в., спустя примерно двадцать лет после принятия Конституции.

О смыслах правки Конституции. Ослабленное и зависимое состояние судебного сообщества предопределило его крайне слабую реакцию на осуществленную в 2013 г. реформу, а точнее, реорганизацию высших судов. Как известно, в соответствии с данной реформой и соответствующими конституционными поправками Высший Арбитражный Суд был упразднен, а Верховный Суд стал единственным высшим судебным органом по гражданским, уголовным, административным и иным делам, а также по экономическим спорам. При этом необходимость объединения обосновывалась главой государства важностью единообразия судебной практики, а также «обеспечением равенства всех перед законом».

Вряд ли эти предельно общие формулы могли реально объяснить причины слияния высших судов и внесения поправок в Конституцию. Уже не ссылаясь прямо на президента, его сторонники говорили о практике отказов в судебной защите в случае спора о подведомственности дела, а также о разнице в правилах организации судопроизводства в двух судебных системах. Но все подобные доводы вряд ли можно было воспринимать всерьез, поскольку в качестве средства решения проблемы предлагалась именно правка Конституции! Ведь, скажем, практику отказа в судебной защите в случае спора о подведомственности дела было даже трудно однозначно признать проблемой.

Известные специалисты в области организации судебной системы А. Бланкенагель и И. Левин, в частности, указывали: «Конечно, правовая система активно использует инструменты унификации су-

¹ Когда отсутствует воля граждан, никакие конституции не помогут: Диалог Михаила Краснова и Георгия Сатарова // Конституционное обозрение. 2013. № 6 (97). С. 35.

дебной практики. Внутри одной ветви судебной системы такую функцию выполняют высшие суды, и между ее ветвями существуют совместные палаты или сенаты различных высших судов, которые должны обеспечивать единообразие судебной практики. Однако эти механизмы не всегда работают или, точнее говоря, не всегда запускаются... Решение совместными палатами вопроса о дивергенции судебной практики внутри различных ветвей судебной власти зависит от представления к рассмотрению соответствующих документов, что, в свою очередь, зависит от восприятия этой дивергенции одним из высших судов и от желания последнего запустить эту процедуру... Но самое главное заключается в другом. Ни правовая система, ни доверие к судебной системе от такой альтернативности судебной системы не страдают»¹.

В итоге большинство экспертов пыталось найти ответы на вопрос о причинах данной меры в неюридической плоскости. Судьи высших судов в основном предпочитали отмалчиваться. Можно было предположить, что объединенный высший суд в принципе делает судебную систему более управляемой. Но при этом нельзя было сказать, что Высший Арбитражный Суд когда-либо принимал решения, вызывавшие недовольство главы государства либо правительства. Таким образом, самой популярной оставалась версия о неформальной конкуренции председателей двух судов и о выявлении больших лоббистских возможностей у одного из них (тем более что второй в итоге даже не вошел в состав обновленного Верховного Суда).

Поскольку речь шла все же не об объединении двух судебных систем (арбитражных судов и судов общей юрисдикции), а о слиянии их высших звеньев, постольку вся «реформа» представлялась просто бюрократической процедурой. Однако следует помнить, что она повлекла за собой отставки и новый отбор судей высших судов – вопреки принципу их несменяемости.

В соответствии с п. 5 ст. 2 Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» в целях формирования первоначального состава Верховного Суда была создана Специальная квалификационная коллегия по отбору кандидатов. Работа данной коллегии вызвала

¹ *Бланкенагель А., Левин И.* Новый Верховный Суд Российской Федерации – решение мнимо существующих старых или создание новых проблем? // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 3 (100). С. 75–76.

много вопросов. По сути дела, судьям высших судов очередной раз была продемонстрирована их абсолютная зависимость от иных ведомств и несамостоятельность судебной власти. На наш взгляд, вся эта процедура была унижительна для судей и связана с нарушением принципа несменяемости судей, предусмотренного ст. 121 Конституции.

Как известно, набор конституционных поправок, устранивших Высший Арбитражный Суд из судебной системы и из Конституции, был – уже практически без особых дискуссий – дополнен еще одной президентской инициативой (тут вполне применима старая русская идиома – «под сурдинку»). Речь шла о поправках, предоставлявших главе государства дополнительные полномочия по назначению региональных (и некоторых других) прокуроров, а также по представлению Совету Федерации кандидатур на должности заместителей генерального прокурора. Смысл этих новаций также оставался не вполне проясненным, хотя было ясно, что в целом они ослабляли позиции генерального прокурора, лишая его права назначать ряд прокуроров и средств воздействия на региональные прокуратуры. Но эти поправки, безусловно, должны были усилить персональную лояльность прокуроров главе государства, который получил возможность назначать их непосредственно. Вероятно, это заключало определенный политический смысл.

Нельзя, впрочем, сказать, что данная мера вызвала жгучий интерес. Общество в целом и профессиональные сообщества в частности, похоже, были уже приучены к тому, что от них ничего не зависит.

Все указанные поправки после получения их из президентской администрации были рассмотрены и приняты палатами Федерального Собрания довольно оперативно. Думается, эта оперативность еще войдет в историю. В частности, Государственная Дума одобрила данные поправки 22 ноября 2013 г., Совет Федерации вынес то же решение спустя пять дней, а еще до наступления Нового 2014 г. за поправки проголосовало уже надлежащее число законодательных собраний субъектов Российской Федерации.

В данном случае важнее оценить не значение данных скороспелых новаций, а контекст этого события. Суть, на наш взгляд, состояла в том, что, как и в 2008 г., сферой, где оказалось возможным удовлетворять узкогрупповые или корпоративные политические интересы (или даже прихоти), снова стала сфера конституционных поправок, конституционного правотворчества, т.е. сфера, которая в принципе должна оставаться образцом стабильности. Ведь внесе-

ние каких бы то ни было изменений в Конституцию должно быть в определенной мере предметом национального согласия, результатом реальных межпартийных соглашений. Правка Конституции – самое последнее и самое сильное средство для решения неких общепризнанных и назревших проблем. Какие крупные и назревшие задачи решались с помощью конституционных поправок в 2013 г.? Ответы на этот вопрос, звучавшие от главы государства, носили предельно общий характер. Его администрация не спешила эти ответы уточнять.

Такое отношение к Конституции, вероятно, должно было огорчить тех ее сторонников, которые долгое время пытались примирить эту свою приверженность с приверженностью президенту В. Путину. Один из авторов Конституции, Сергей Шахрай, в 2013 г. писал: «Характерно также, что Конституция 1993 г. стала первым в истории нашей страны конституционным актом, который вопреки многочисленным инициативам не был изменен («переписан под себя») с приходом на президентский пост в 2000 г. нового лидера. Как подчеркивал Президент Российской Федерации В.В. Путин на встрече с судьями Конституционного Суда Российской Федерации 12 декабря 2012 г., «Основной закон... это живой инструмент, но в то же время нужно очень бережно относиться к его основам. Основной закон должен быть стабильным. В этом, в его стабильности значительная часть стабильности самого государства и основных прав и свобод граждан Российской Федерации»¹.

Вообще-то уже в 2008 г. Конституцию переписали «под себя» в первый раз, увеличив сроки президентских полномочий. Но, если исходить из приведенной цитаты из выступления Путина, тут ничего неожиданного не было: просто подход к конституционному тексту как к «живому инструменту» возобладал.

Примеров, когда в условиях демократических государств конституции правились бы в угоду одной партии или группы, получившей в парламенте временный перевес и квалифицированное большинство, крайне мало. Можно, пожалуй, вспомнить правку Конституции Венгрии в 2012–2013 гг. при премьер-министре Викторе Орбане.

В любом случае всякая произвольность, вкусовщина, узкопартийная корысть, проявленные при сочинении конституционных поправок, неизбежно принижают роль и значение Конституции. Она в таком случае перестает восприниматься частью населения страны как

¹ Шахрай С.М. Урок Конституции // Конституционный вестник. 2013. № 3 (21). С. 56.

незыблемая и более или менее справедливая основа всей политической жизни.

Правда, Конституция России 1993 г. изначально обладала небезупречной репутацией в глазах немалого числа россиян. Но с течением времени претензии к тексту, рожденному в памятный год, и к обстоятельствам его рождения постепенно отошли на второй или третий план. С данной Конституцией как-то свыклись, и ее незыблемость (приверженность которой демонстрировал когда-то второй президент страны), играла тут не последнюю роль. Все же Конституция содержала определенные ограничения, которые иногда работали. Она, таким образом, символизировала определенную, хоть и не ярко выраженную конституционность, т.е. ограниченность, «обуженность» власти писаным правом. Ведь в конце концов и президент Б. Ельцин в 1998 г. согласился однажды учесть отказ Государственной Думы дать согласие на его кандидата в премьеры. Президент В. Путин в 2008 г. подчинился ст. 81, запрещавшей ему тогда выдвигать свою кандидатуру на президентскую должность.

Наращение срока президентских полномочий (в конце 2008 г.) и самих этих полномочий (в конце 2013 г.), произведенное с помощью механизма, более всего напоминавшего действие большой корпорации, стало, на наш взгляд, мерой, ослабившей и конституционность, и авторитет Конституции.

Единственной политической силой, пытавшейся оспорить данные поправки в Конституцию и, в частности, слияние высших судов и процедуру нового отбора судей, оказалась группа депутатов Государственной Думы от Коммунистической партии. Эта группа направила запрос в Конституционный Суд, указывая на неконституционность процедуры принятия поправок, а также на нарушение принципа сбалансированности полномочий органов государственной власти. Кроме того, по мнению заявителей, прохождение действующими судьями специальной процедуры переназначения противоречило принципу их несменяемости. В июле 2014 г. Конституционный Суд отказался рассматривать данный запрос.

Можно было, впрочем, допустить, что эта правка – еще не самая большая опасность для Конституции 1993 г. Дальнейшую эволюцию политического режима можно было уже увязать и с полной заменой конституционного текста. Ведь некоторые сохранявшиеся в Конституции принципы и сдержки могли все же раздражать власть. И дело в конце концов было уже не только в этом. Опыт принятия конституций СССР 1936 и 1977 гг. показал, что режимы, менее всего озабо-

ченные созданием правового государства, стремятся тем не менее закрепить свое место в истории с помощью «именных» основных законов. Среди мотивов в таких случаях главную роль играли пропагандистские и идеологические, а также амбиции вождей. Это – хорошо знакомый нам опыт. Наша страна – рекордсмен по числу декоративных основных законов, призванных оформлять чью-то личную либо олигархическую власть. Развитие именно этой традиции конституционного творчества нам долгое время не представлялось вероятным. Но и исключать ее полностью тоже было нельзя.

История, впрочем, уже давно выставила свои насмешливые оценки всем декоративным конституциям.

Библиография

1. *Пашин С.* Краткий очерк судебных реформ и революций в России // Отечественные записки. 2003. № 2. С. 74.
2. Когда отсутствует воля граждан, никакие конституции не помогут: Диалог Михаила Краснова и Георгия Сатарова // Конституционное обозрение. 2013. № 6 (97). С. 35.
3. *Бланкенагель А., Левин И.* Новый Верховный Суд Российской Федерации – решение мнимо существующих старых или создание новых проблем? // Сравнительное конституционное обозрение. 2014. № 3 (100). С. 75–76.
4. *Шахрай С.М.* Урок Конституции // Конституционный вестник. 2013. № 3 (21). С. 56.