

Р.Т. БИКТАГИРОВ

КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ: НОВОЕ ПРОЧТЕНИЕ

Эбзеев Б.С. Конституционное право России: учебник.
Москва: Проспект, 2019. — 768 с.

Аннотация. Предлагаемый вниманию читателя материал представляет рецензию на объемный труд профессора Б.С. Эбзеева «Конституционное право России», рекомендованный Ассоциацией юридического образования в качестве учебника для образовательных организаций по направлениям подготовки 40.03.01 и 40.04.01 «Юриспруденция», соответствующим уровням бакалавриата и магистратуры. В оригинально структурированном учебнике по новому поставлены и решены актуальные проблемы, составляющие предмет конституционного регулирования общественных отношений, в доступной для студентов форме изложены сложнейшие аспекты современного конституционного права. В рецензии предпринята попытка осмыслить авторскую версию конституционализма в его историческом развитии, новаторскую трактовку целостной концепции современного конституционного права России, его основных институтов.

Ключевые слова: конституция, конституционализм, демократия, гражданское общество, суверенитет народа и государства, учредительная власть и право на власть, демократическое федеративное правовое государство, республиканская форма правления, разделение властей, единая гражданская нация, федерализм, местное самоуправление, Конституционный суд Российской Федерации и его правовые позиции, прецедентное право.

CONSTITUTIONAL LAW OF RUSSIA: A NEW READING

[Review of the book: Ebzeev B. Constitutional Law of Russia: Textbook.
Moscow: Prospect, 2019. 768 p. (In Russ.)]

Abstract. The material offered to the reader presents a review of Professor B.S. Ebzeev's "Constitutional Law of Russia" recommended by the Association of Legal Education as a textbook for educational organizations in the areas of preparation of 40.03.01 and 40.04.01 "Justice", corresponding to the levels of bachelor's and master's degrees. In the original structured textbook on the new set and solved the actual problems that make up the subject of constitutional regulation of public relations, in a form accessible to students, the most complex aspects of modern constitutional law are presented. The review attempts to understand the author's version of constitutionalism in its historical development, in-

novative interpretation of the integral concept of modern constitutional law of Russia and its main institutions.

Keywords: *constitution, constitutionalism, democracy, civil society, sovereignty of the people and state, the founding power and right to power, the democratic federal rule of law, the republican form of government, the separation of powers, the single civil nation, federalism, local self-government, the Constitutional Court of the Russian Federation and its legal positions, case law.*

В истекшем году в московском издательстве «Проспект» вышел в свет учебник видного ученого-юриста и практика государственного строительства профессора Бориса Сафаровича Эбзеева «Конституционное право России» [1]. Это — оригинальная авторская работа, во многом свободная от идеологии, мифов и штампов в трактовках и конституционных институтов в учебниках советского и непосредственно постсоветского периода.

В новом учебнике значительно расширены предмет и круг источников конституционного — правового — регулирования общественных отношений, намечены новые подходы к освещению роли Основного закона и государства как важнейшего субъекта конституционного права, ныне «присутствующего» во всех сферах жизни общества. В соответствии с современной концепцией конституционализма одновременно подчеркивается, что государство не всевластно, его всевластие осталось в прошлом, оно ограничено суверенитетом народа, конституцией, верховенством права и неотъемлемыми правами человека и гражданина. Учебник отличается реалистическим подходом к раскрытию сущности и назначения многих конституционных институтов. Они вызывают неподдельный интерес у любознательного читателя. Книга написана на высоком и идейно-теоретическом и практическом уровне. В этом и во многом другом видятся достоинства учебника, рассчитанного не только для студентов, но и для преподавателей юридических и иных гуманитарных вузов и факультетов.

С позиции технологии оформления материалов, по нашему мнению, заслуживает одобрения отказ автора от сносок на страницах, где обычно указываются источники тех или иных документов, фактов и суждений. Они серьезно отвлекают читателя, особенно недостаточно подготовленных студентов, от основного текста, в известной мере «мешают» усвоению материала. Думается, автор поступил правильно, указывая необходимые документы, факты, названия и пр. непосредственно в тексте работы. Положительно следует оценить также и отказ от многостраничных приложений в виде списков законодательных актов, литературы и др., которые существенно перегружают книгу. При необходимости интересующие источники читатель легко может найти в программе учебного курса.

В настоящей рецензии предпринята попытка анализа лишь некоторых, на наш взгляд, наиболее значимых для правовой науки и практики положений и выводов этого обширного труда. Все ссылки в тексте даются на страницы рецензируемого издания.

1. В отличие от ранее изданных учебников по данной отрасли права, непосредственному анализу конституционных институтов автор предпочел теоретический раздел, посвященный истокам и эволюции демократии, конституционализма в мире в целом, в особенности в России в различные периоды ее политической истории. Истоки этих основополагающих политико-правовых категорий, тесно переплетенных между собой, формировались в глубинах истории человечества, как отмечает автор, более двух тысячелетий тому назад.

Результаты исследования генезиса и эволюции демократии и конституционализма, представленные в учебнике, составляют особую ценность, поскольку позволяют изучающим конституционное право осмыслить процессы возникновения и развития этих основополагающих категорий на основе конкретных исторических событий и фактов.

Исследуя эволюцию демократии от периода ее зарождения в виде непосредственного народоправства, при котором народ сам законодательствует и управляет, до представительной демократии Нового времени, автор подводит читателя к детерминированному самой историей выводу о том, что «демократия — это народный суверенитет, никогда не простирающийся до самодержавия народа», ибо последнее означает тоталитаризм. Она «устанавливает нравственные и юридические пределы индивидуальной свободы, которыми демократия гарантируется от превращения в анархическое своеволие и произвол» (с. 62, 63).

Что касается конституционализма, означающего по мнению автора учебника теорию и практику рациональной государственно-правовой организации социального порядка, основанного на демократии, гарантирующего, с одной стороны, от произвола публичной власти и анархического своеволия индивида либо объединения людей, с другой, — что он сложился в основе своей в результате буржуазно-демократических революций в европейских государствах в XVII–XVIII веках, ограничивших, а затем упразднивших монархическую власть. Но его истоки берут начало еще в Древнем Риме и греческих республиках.

Первые писанные концепции появились в США (1787), Польше и Франции (1791). В рецензируемом учебнике, в отличие от многих предшествовавших ему трудов подобного рода, подробно изложена теория конституционализма, его возникновение и развитие как государственного строя, основанного на демократии, разделении властей, верховенстве закона (права), предполагающего устойчивый политический режим, твердый социальный порядок, гарантированность прав человека и гражданина, их юридическое равенство, сбалансированность интересов личности, государства и общества. При этом дается глубокий анализ становления конституционализма в государствах Западной Европы и, в особенности, в России, начиная с Киевской Руси до настоящего времени. Автор оперирует документами и фактами, в том числе и малоизвестными в политико-правовой литературе.

Издание царского Манифеста от 17 октября 1905 года, даровавшего населению России гражданские права и свободы и неприкосновенность личности, провозгласившего учреждение органа народного представительства, — Государственной думы, основных законов Российской империи, утвержденных императором Николаем II 23 апреля 1906 года, и ряда последующих актов демократического содержания квалифицируется как «начало конституционного развития страны» (с. 89). Однако в действительности, подчеркивает автор, царизм тормозил реализацию им же провозглашенных прав и свобод своих подданных. Это обстоятельство во многом предопределило падение империи в результате российских революций 1917 года.

Исследование институтов конституционного права автор начинает с осмысления уроков истории и смысла конституционной реформы 1993 года. Особое значение в этом разделе учебника имеют следующие положения.

Новая интерпретация сущности конституции, ее природы, внутреннего содержания и социального смысла. В противовес длительное время господствующим в литературе договорным, классовым и иным доктринам конституционализма, являющимся выражением идей соответственных буржуазно-демографических революций в Западной Европе и Великой российской революции 1917 года, сущность конституции в современных условиях автор видит в юридически узаконенном балансе интересов всех социальных слоев общества, а также наций и этических групп, образующих единое государственно-правовое сообщество.

Соответственно, заключает он, конституция является актом гражданского мира, социального согласия и партнерства. «Не узко классовые вождедения, а справедливое сочетание и взаимодействие индивидуальных и коллективных интересов, личная свобода и общее благо в его социальной и индивидуальной интерпретации, — в этом состоит сущность Конституции» (с. 144).

Далее констатируется, что в Конституции России 1993 года получил закрепление юридический догмат воли народа, составляющий главный элемент ее сущностной характеристики. Многонациональный народ России, в политическом отношении выступающий единой государственной гражданской нацией, является носителем суверенитета и единственным источником власти. Что же касается государственной власти — законодательной, исполнительной, судебной, то автор справедливо подчеркивает ее вторичный (производный) характер, то есть это — власть, учрежденная народом, и действует от имени народа и по его уполномочию. Народ в учрежденной им Конституции устанавливает пределы государственной власти, которые не могут быть преодолены государством без риска утраты своей легитимности.

Обращается внимание читателя на то, что народ передает государству не саму власть, а право на власть, причем только на определенное законом время. Все ветви власти призваны выражать воплощенные в Конституции интересы народа. Отсюда делается обоснованный вывод, что главной формой

народовластия и гарантом демократического развития общества является не исполнительная или судебная власть, а народное представительство. Именно в актах органов народного представительства, главным образом, выражается воля народа. Последние поправки к Конституции Российской Федерации, предложенные Президентом В.В. Путиным, направлены на существенное усиление роли Федерального Собрания Российской Федерации как органа народного представительства.

В свое время жаркие споры участников Конституционного совещания, разработавшего проект Основного закона, вызвал вопрос о природе и роли государства. Как отмечает автор, вопрос стоял так: должно ли государство ограничиваться чисто полицейской ролью, быть «ночным сторожем», безразличным к социальным интересам народа — образованию, науке, культуре, здравоохранению и так далее, либо оно ответственно за социальную среду, обеспечивающую достойный уровень жизни населения? Победили сторонники широкой трактовки функций государства. Современное Российское государство ответственно не только за поддержание правопорядка, но и за социальное благополучие народа, что нашло закрепление в статье 7 Конституции Российской Федерации.

Подчеркивая огромный потенциал, заключенный в действующей Конституции, автор указывает, что внесение поправок к ней или ее пересмотр имеют объективные пределы. Такие ценности, как демократия, верховенство закона, права человека и гражданина, не могут быть легитимно преодолены. Этим предопределяются пределы инициативы и полномочия субъектов, участвующих в новации Конституции (с. 156).

Заслуживает быть отмеченным и то обстоятельство, что осмысливая соотношение Конституции и федерального конституционного закона, автор делает следующий вывод: «...федеральные конституционные законы есть способ конкретизации Конституции, персонификации установленных ею полномочий субъектов конституционных правоотношений, их развития с учетом потребностей общественного развития. Если Конституция закрепляет основы Конституционного строя, то федеральные конституционные законы надстраивают над этим фундаментом здание конституционного строя» (с. 175).

Не менее значимым для практики совершенствования конституционного законодательства является и вывод о том, что перечень федеральных конституционных законов (ФКЗ), принятие которых предусматривается действующей Конституцией, не является закрытым. Такое понимание статьи 108 Конституции представляется обоснованной в ее системной трактовке с частью 1 статьи 76, которая не ограничивает возможность принятия ФКЗ определенным перечнем, а распространяет на предметы ведения Российской Федерации. Тем более, что оно отвечает потребностям практики.

* * *

Для лиц, углубленно изучающих конституционное право, весьма ценными являются страницы учебника, где последовательно прослеживается генезис конституционного строя, теория и история его развития и совершенствования. Появившись на политической арене как результат антифеодальных, антимонархических революций, конституционный строй олицетворяет собой такой публичный порядок, который ограничивает государство конституцией и последующим законодательством, гарантирует естественные неотчуждаемые, а равно и позитивные права человека. Ранний конституционализм регулирует организацию самого государства, его взаимоотношение с человеком, то есть, главным образом, политическую сферу. В этом состоит, на наш взгляд, его прогрессивность и одновременно ограниченность.

Демократия и олицетворяющий ее конституционный строй, продолжает автор, — развивающееся явление. Уже XIX век существенно обогатил наши представления о конституционном строе, дополнив его содержание признанием права гражданина, ассоциации, многопартийности, следовательно, политическим плюрализмом, а XX век — появлением теории и практики социального государства, конституционным закреплением не только политических, но и экономических, социальных и культурных прав. Постепенно пришло осознание обществом социальной функции собственности, что и обусловило появление теории и практики социального государства, предполагающей ответственность государства за состояние экономики, следовательно, и образовательной, и культурно-духовной сферы. Тем самым содержание конституционного строя заметно расширилось. Сегодня он охватывает не только политическую, но и экономическую, социальную, культурную, духовную сферы общества, следовательно, включает в себя неотъемлемым атрибутом и гражданское общество. Исходя из этих посылок автор сформулировал следующую дефиницию: «...конституционный строй есть установленная демократической Конституцией России и нормами конституционного права организация государства, основанная на признании и защите сбалансированных интересов личности, общества и государства, подчинении их праву и закону, а также порядок экономической, социальной, духовной и политической жизни общества» (с. 197). Данное определение обогащается такими гранями, как и плюралистическая демократия, верховенство закона, права человека и гражданина, свобода предпринимательства и др. В последующем изложении раскрываются содержание понятий принципов конституционного строя, демократическое правовое федеративное государство, республиканская форма правления, разделение государственной власти, светское государство и другие составляющие конституционного строя, которым присущ «высокий уровень абстракции» (с. 201).

Анализ учебников конституционного права свидетельствует, что в них отсутствуют сколько-нибудь систематизированные материалы о природе

и функциях такого контрагента государства, как гражданское общество. Исключение, пожалуй, составляют труды профессоров С.А. Авакьяна [2, с. 487–559], М.Н. Добрынина [3, с. 567–686] и А.И. Казанника [4, с. 189–217]. Обход этой темы, возможно, объясняется тем, что Конституция России не оперирует термином «гражданское общество». Но по факту она закрепляет важнейшие элементы структуры гражданского общества, как многонациональный российский народ, частная собственность, рыночная экономика, права человека и гражданина, политические партии и общественные объединения, идеологическое многообразие и др.

М.В. Баглай считает гражданское общество сферой частной жизни граждан, а потому не являющимся предметом конституционного права [5]. По нашему мнению, все же следует согласиться с автором рецензируемого труда в том, что отсутствие в Конституции словосочетания «гражданское общество» «едва ли может рассматриваться в качестве аргумента в пользу мнения, что конституционализм вообще безразличен к этому феномену» (с. 270). Дело в том, что многочисленные элементы, составляющие гражданское общество являются предметом регулирования Конституции и последующего конституционного законодательства. Вот почему объективно, что в новом учебнике, в отличие от многих других работ подобного рода, представлен достаточно обширный аналитический материал (глава 11), посвященный гражданскому обществу как контрагенту государства, и охватывающий длительный период его становления и развития: от античности до наших дней. Данную главу следует рассматривать как восполнение значительного пробела в науке и учебной дисциплине конституционного права.

По мнению автора учебника, в современном понимании «гражданское общество есть взаимодействие свободных индивидов, наделенных неотъемлемыми правами и способных защищать от возможного произвола государства и его агентов». Оно обозначает «все те институты и механизмы, которые выпадают за рамки государства и в известном смысле независимы от него» (с. 270). Последовательно проводится мысль о тесном взаимодействии и взаимозависимости государства и гражданского общества и делается вывод, что субъектом гражданского общества является человек, причем не только в его индивидуальном, гарантированном от произвольного вмешательства государства, но и социальном бытии, которое также находится под защитой Конституции. Далее излагаются правовые статусы основных коллективов, составляющих гражданское общество — различных видов общественных объединений.

2. Обширный раздел учебника «Человек в конституционном строе» представлен пятью главами. Специфика материалов, относящихся к сфере прав и свобод человека и гражданина, заключается в глубоком теоретическом и государственно-правовом анализе этих категорий. Автор различает и определяет содержание таких понятий, как «человек», «личность», «гражданин»; прослеживает развитие института прав человека в истори-

ко-правовом плане. В частности, согласно теории конституционализма, констатируется деление прав человека на три поколения. *Первыми* были конституированы гражданские (личные) и политические права и свободы в результате победы антимонархических демократических революций. *Второе* поколение прав — экономические, социальные, культурные — появились на рубеже XIX и XX веках как следствие реализации различных социал-демократических идей передовых политических партий, выражавших интересы трудящихся классов, особенно в государствах победившего социализма. Окончание Второй мировой войны, учреждение Организации Объединенных Наций (ООН) и последующее свержение колониальных режимов в странах Азии и Африки, осознание народами мира глобальных проблем мироздания породили *третье* поколение прав, преимущественно коллективные, как право на мирное сосуществование государств с различным политическим строем, свободное самоопределение наций и народов, право на благоприятную окружающую среду и др. Они были закреплены в Уставе ООН, глобальных, континентальных и региональных декларациях, в широко известных Международных фактах о правах человека, принятых мировым сообществом государств во второй половине XX века. В них получили развитие и конкретизацию и индивидуальные права и свободы человека и гражданина, в том числе естественные, то есть прирожденные, неотчуждаемые, действующие независимо от воли отдельного государства, поскольку они закреплены во всемирно признанных международных актах.

Анализируя природу конституционных прав, автор делит их на абсолютные и относительные. Подчеркивается, что первые не подлежат ограничению или отмене даже в условиях военного или иного чрезвычайного положения (право на жизнь, личную и семейную тайну, на жилище, свободу совести и др., перечисленные в части 3 статьи 56 Конституции). Что касается относительных прав, то они могут быть в определенных обстоятельствах ограничены по правилам, предусмотренным Конституцией и федеральными законами.

В связи с этим автор подробно рассматривает основания и пределы ограничения конституционных прав и свобод со ссылками на правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированные в его решениях. Впервые указано, что ограничения основных прав и свобод образует определенную систему, которая включает в себя два варианта: а) ограничения общего характера, которые вводятся федеральным законом, и б) ограничения в условиях чрезвычайного положения, оформляемые ФКЗ с указанием пределов и сроков на действия. Пределы ограничений установлены частями 1, 2 и 3 статьи 55 Конституции. Законодатель, вводя ограничения прав и свобод гражданина, обязан соблюдать установленные Конституцией пределы. Представляется важным указание на то, что соблюдение законодателем пределов (границ) ограничений может быть предметом судебной проверки.

В издании сделан вывод о том, что конституционное регулирование прав и свобод граждан, установление целей и критериев их ограничения являются гарантией от произвольных решений властей. Введение ограничений в указанной сфере возможно только на основании закона в предусмотренных Конституцией целях и лишь в пределах необходимых для нормального функционирования долгокритического общества (с. 322).

В данном разделе учебника весьма подробно рассмотрены конституционный институт гражданства и связанные с ним, как выразился автор, «вопросы иностранства и безгражданства» на основе новейшего законодательства. Раскрыты правовые статусы беженцев в Российской Федерации, условия получения временного и политического убежища иностранцами и лицами без гражданства. Однако вне внимания автора остались вопросы правового регулирования вынужденных переселенцев и соотечественников, проживающих за рубежом, то есть лиц, появившихся в результате «перестроечных» процессов и распада СССР.

Заслуживает поддержки и одобрения основательное освещение проблем конституционных обязанностей, которым посвящена отдельная глава. Конституционный перечень обязанностей граждан, как известно, небольшой. Очевидно этим объясняется недостаточное к ним внимание исследователей, проявляющееся в довольно скромных и подчас поверхностных строках, затрагивающих обязанности граждан в трудах по конституционному праву. Такое положение вряд ли оправдано. Ибо недостаточное к ним внимание и тем более их неисполнение создают реальную угрозу реализации конституционных прав граждан и других установлений Основного закона.

В рецензируемом учебнике анализу конкретного содержания конституционных обязанностей предшествует историко-философское осмысление проблемы. В них автор видит гораздо более широкий смысл: декларацию принципов взаимоотношений государства и гражданина, виды и пределы допустимых притязаний государства к гражданину, а равно и гарантии гражданина от произвола публичной власти, некий диалог обращений к разуму человека, его нравственному чувству и одновременно программу деятельности законодателя и критерий ее легитимности (с. 414).

В издании убедительно аргументируется несостоятельность бытующего среди части политиков и конституционалистов традиционного убеждения о неуместности постановки в Конституции проблемы обязанностей человека. Подчеркивается, что такой подход несет реальную угрозу рациональной основе взаимодействия людей, организованных в общество и государство. Более того, он не имеет под собой оснований ни в естественно-правовой теории, ни в конституционной практике, том числе и российской. А потому Конституционное совещание 1993 года, по свидетельству участника совещания Б.С. Эбзеева, отвергло тезис об отказе от конституционного регулирования обязанностей человека и гражданина.

Действующая Конституция Российской Федерации исходит из того, что нормальное функционирование общества и государства немислимо без подчинения людей определенному порядку, установленному общей волей, то есть законом. В случае необходимости такое подчинение обеспечивается государственным принуждением, что является гарантией учрежденного Конституцией социального порядка, пресечения возможного произвола индивидов или людей, организованных в различные ассоциации.

В учебнике не только перечислены конституционные обязанности граждан и раскрыто содержание обязанностей, закрепленных в Конституции напрямую, но и названы обязанности, подразумеваемые Основным законом и вытекающие из него. Впервые предпринята попытка классификации обязанностей по различным критериям путем деления их на виды. Так, в системе обязанностей автор различает обязанности человека и обязанности гражданина, обязанности позитивные и обязанности, выступающие в форме конституционных запретов, активные, требующие от субъекта реальных действий, и пассивные, предполагающие только воздержание от определенных действий. Указывается на возможность более дробной классификации обязанностей по их социальной и юридической природе, нормативному содержанию.

Новым словом в учебнике «Конституционное право России» является включение в него главы о международных гуманитарных стандартах. Речь идет об установлении прав и свобод человека в международных актах, принятых после Второй мировой войны, их защите международными судами, признании прецедентного значения решений указанных судов и гарантиях соблюдения прав и свобод человека, подлежащих установлению в национальном законодательстве. Естественно, идея данной главы зиждется на стыке международного и национального права, в которых раскрываются механизм и пределы рецепции международных норм в систему российского права.

Автор выявляет правовые источники международных гуманитарных стандартов, — от Устава Организации Объединенных Наций до региональных международных актов в области установления и защиты прав человека, которые волей государств-участников соответствующих хартий, конвенций, договоров наполнены гуманитарным содержанием. Таким образом, констатируется в учебнике, права человека сегодня выдвигаются на вершину международной гуманитарной деятельности, являются предметом заботы всего международного сообщества и обеспечиваются деятельностью как национальных, так и международных судов.

Россия является участником подавляющего большинства международных договоров в сфере прав человека и их защиты. В частности, это означает признание Россией прецедентного характера решений Европейского суда по правам человека (ЕСПЧ) как источника права. Более того, решения этого Суда оказывают существенное влияние не только на правоприменительную, но и на правотворческую практику Российской Федерации. Нередко

российские суды, обосновывая свои решения на нормах национального законодательства, дополнительно ссылаются на правовые позиции ЕСПЧ.

Вместе с тем в учебнике обращается внимание на то, что влияние международного права (в частности, ЕСПЧ) на нормотворческую и правоприменительную практику России имеет свои пределы. В учебнике недвусмысленно подчеркнуты следующие положения: ЕСПЧ не вправе проверять Конституцию Российской Федерации; он не является ни законодателем, ни вышестоящей инстанцией по отношению к судебной системе государства-участника Конвенции; не может отменить решение, вынесенное национальным органом власти или судом; не наделен правом осуществлять абстрактный контроль национального законодательства или судебной практики; его решения не обладают приматом над решением национальных судов. Участие России в Европейской конвенции о защите прав человека и основных свобод не влечет ни отказа от государственного суверенитета, ни его ограничения. Как постановил Конституционный Суд 14 ноября 2015 года, из верховенства Конституции Российской Федерации и ее высшей юридической силы нет и не может быть исключений. По нормам статьи 79 Конституции, Россия может участвовать в международных объединениях, передавать им часть своих полномочий и в связи с этим брать на себя и выполнять лишь такие обязательства, которые не противоречат основам ее конституционного строя и не влечет ограничения прав и свобод человека и гражданина.

3. Для понимания основ современного конституционализма принципиальное значение имеет новаторский раздел учебника, озаглавленный «Народ в конституционном строе России». Здесь рассмотрены основополагающие теоретические вопросы, связанные с понятиями «народ», «суверенитет» и конституционными институтами непосредственной демократии (референдумом и свободные выборы), лежащими в основе публичной власти и демократического правления. В иных учебниках конституционного права эти проблемы традиционно излагаются в рамках конституционного строя. Их выделение в отдельный раздел осуществлено впервые, что надо признать оправданным, так как они выполняют опорные функции в системе институтов конституционного права, раскрывают читателю природу носителей учредительной власти, механизм ее делегирования представленным органам, через которые реализуется народная воля.

Автор, ссылаясь на Конституцию Российской Федерации 1993 года, предлагает оригинальную интерпретацию понятий «народ», «народовластие» и «учредительная власть». Прежде всего, обращается внимание на изменение формы осуществления народовластия и делается вывод: непосредственное народовластие, иначе говоря, «самодержавие народа», составляющее стержень революционных идей и преобразований в XVII–XX веках, осталось в прошлом. Центр тяжести переместился в органы народного представительства. Именно они реализуют львиную долю власти, издавна принадлежащей народу. Проводится мысль, что в современных условиях постепенно

утрачивает смысл право народа на революцию, поскольку оно неизбежно несет разрушения и хаос.

Понятие «народ» автор трактует в двух аспектах: в историческом и в современном. В первом плане под народом понимается не только ныне живущее поколение, но и все предшествующие поколения, создавшие и передавшие нам государство. В этом аспекте общая воля народа формируется с учетом исторических достижений социального опыта, опирается на вековые традиции и память предыдущих поколений. Чувство отечества, духовное единство и целостность народа особенно проявляется на крутых поворотах истории, переломах в судьбе народа. По мнению автора, благодаря такому пониманию народа и его общей воле, Россия занимает достойное место в современном мире.

Во втором аспекте под народом подразумевается совокупность граждан, объединенных в государство, живущих по законам, установленным ими самими или их представителями. Народ в этом смысле способен выявить волю лишь живущего поколения через всеобщее избирательное право, которое представляет собой фактический компромисс, баланс интересов, борющихся за власть политических сил. Ценность такой демократии состоит в том, что она обеспечивает политическое единство народа, следовательно, — стабильность и целостность государства и его эволюционное развитие.

Существенной новизной является тот факт, что в учебнике многонациональный народ России в конституционно-правовых отношениях признается «единой государственной гражданской нацией, составляющей основу государственной идентичности России (с. 139, 455, 458, 494 и др.), что предопределяет характер отечественной модели федерализма, работает на единство субъектов Федерации. Отмечается доминирующее место народа во всей системе субъектов конституционного права.

Из провозглашенных Конституцией норм-принципов о народе-носителе суверенитета, единственном источнике власти в Российской Федерации, его праве осуществлять принадлежащую ему власть как непосредственно, так и через органы государственной власти и органы местного самоуправления, определения референдума и свободных выборов как высшего непосредственного выражения власти народа вытекает, что народ обладает всей полнотой учредительной власти; прежде всего власти, учреждающей Конституцию. Все виды государственной власти, предусмотренные Конституцией, — законодательная, исполнительная, судебная, — это власти, учрежденные народом, действующие от его имени и призванные выражать его волю. При этом автор подчеркивает очень важное обстоятельство: народ передает учрежденным в соответствии с Конституцией органам не саму власть, а *право на власть*, причем только на определенный срок.

Следует отметить, что в учебнике учредительная функция признается и за Конституцией (с. 139, 140, 163, 455). Однако ее учредительная функция, как обоснованно пишет автор, вторична, и добавим от себя, ограничена

волей народа-суверена и преодолима. Она учреждает, главным образом, конституционный строй, то есть политическую и экономическую системы, органы государственной власти, порядок их формирования и компетенцию, определяет основы местного самоуправления, правового статуса человека и гражданина. Вторичность учредительной функции Конституции видится в том, что установленный ею конституционный строй может быть пересмотрен в порядке, предусмотренном самим Основным законом.

Учредительные полномочия присущи и законодательному (представительному) органу — Федеральному Собранию Российской Федерации, но их рамки строго ограничены Конституцией. Речь идет, прежде всего, о правах парламента по внесению поправок к главам 3–8 Конституции Российской Федерации с последующим одобрением 2/3 субъектов Российской Федерации. Указанные полномочия используются по мере необходимости.

В издании выявлена специфика учредительной власти многонационального народа России. Она представляет собой внешнюю власть, не ограниченную конституционными рамками. Наоборот, она вправе установить конституцию и по мере надобности изменять ее, соблюдая процедурные правила, предусмотренные законом. Необходимо заметить, что Конституция предусмотрела возможность реализации учредительной власти не только самим народом, но и его чрезвычайным органом со строго целевыми полномочиями — Конституционным собранием.

С народом и принадлежащей ему верховной властью тесно связана такая государственно-правовая категория, как суверенитет, который применительно к государству означает его верховенство и независимость в определении своей внутренней и внешней политики. Традиционно наука различает суверенитет народа, суверенитет нации и суверенитет государства. Однако в учебнике убедительно проводится мысль о единстве и неделимости суверенитета. Он не может быть разделен между народом, нацией и государством, равно как между Российской Федерацией и ее субъектами. Это — лишь различные аспекты одного и того же феномена. Автор, опираясь на правовые позиции Конституционного суда, исключает существование нескольких суверенных властей в одном государстве как по горизонтали, так и по вертикали.

В соотношении понятий «народ», «суверенитет», «власть» затронут еще один важный аспект. Обращается внимание на то, что, несмотря на конституционное признание народа носителем суверенитета и единственным источником власти, суверенитет не есть сама власть. Иначе говоря, народный суверенитет не совпадает с популярным в общественном сознании народоправством, согласно которому в правовой сфере народ может все. Но в цивилизованном государстве он может только то, что предусмотрено принятой самим народом Конституцией. В противном случае, полагает автор, утрачивается стабилизирующая функция Конституции, а общество превращается в заложника господства толпы, не считающейся с законом, со стремлениями к экстремизму, уличным беспорядкам, погромам, смертельно

опасным для общества и государства. Народовластие в конституционном государстве должно осуществляться в установленных Основным законом пределах и формах, — таков вывод автора учебника.

Представляется, что этот тезис не стоит трактовать как ущемление прав народа. Позитив состоит в том, что путем конституционного регулирования пределов своей власти и порядка ее осуществления народ ограничивает себя в пользу цивилизованного бытия, обуздания самосуда и низменных безнравственных устремлений неуправляемой толпы. В конституционном государстве народ не всевластен. Он устанавливает социальный порядок и ему подчиняется. Однако при необходимости может изменить его путем пересмотра действующей Конституции.

В учебнике должное место отведено рассмотрению природы и форм реализации основных конституционных институтов непосредственного народовластия: референдуму и свободным выборам. Делегирование народом права на власть реализуется в рамках избирательного права и процесса, которые регулируются Конституцией и законом.

Традиционный в конституционном праве институт государственного устройства в учебнике назван «Государственное единство и целостность России. Федеративное устройство». Данное наименование следует признать более удачным, ибо оно полнее и точнее отражает акценты, содержащиеся в Конституции Российской Федерации 1993 года и сущность государственно-территориального устройства России на современном этапе.

* * *

В учебнике последовательно излагаются общие понятия государственного устройства, основные признаки унитарного и федеративного государства, дается сжатый обзор становления и развития российского федерализма с присущей автору точной характеристикой сущности государственных актов, касающихся национально-территориального устройства царской России, РСФСР и СССР. Затем исследуются политико-территориальное устройство России по Конституции 1993 года в целом и особенности обновленной Федерации: виды ее субъектов, последующие изменения в ее субъектном составе. Подчеркивается ее конституционный характер, отсутствие у субъектов права выхода из состава Федерации. Постконституционную централизацию отечественного федерализма автор мягко называет «преобладанием общей тенденции выравнивания статуса субъектов Федерации с четко очередным кругом их прав» (с. 537). В завершение главы дается подробный анализ государственно-правового статуса Российской Федерации и различных видов ее субъектов. К сожалению, неосвещенными остались вопросы правовой природы административно-территориальных единиц (бывших автономных округов — субъектов Российской Федерации), возникших в результате их объединения с соответствующими краями или областями в единый субъект Российской Федерации.

В заключительном разделе учебника исследованы вопросы организации и деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Рассмотрению правовых статусов конкретных государственных органов предшествует теоретическая глава, где прослеживается взаимосвязь институтов власти с принципами Конституционного строя, которые определяют функции, полномочия и содержание деятельности всей системы органов публичной власти. В ней вновь подчеркивается, что система органов власти в России отражает причины устройства демократического государства. Государственная власть основывается на суверенитете народа и выражает его волю. Воля народа является сущностной характеристикой демократии и базовым началом организации государственной власти. Вместе с тем, как отмечается в учебнике, развитая демократия «никогда не простирается до слияния государственной власти и народа... с его верой в то, что «народ в правовой сфере может все» (с. 554, 555). От имени народа выступают федеральный парламент и президент как глава государства, избираемые на всеобщих выборах. Так обеспечивается рационализация организации власти и управления, политическое единство народа в условиях свободного рынка, идеологического многообразия, политического плюрализма.

Ценным является авторское понимание основополагающего принципа правового государства — разделения властей. По его мнению, это не расчленение единой государственной власти, исходящей от народа, на три самостоятельные власти, действующие изолированно и в отрыве друг от друга, что привело к драматическим событиям октября 1993 года, вызванным противостоянием законодательной и исполнительной ветвей власти. Разъяснено, что в действующей Конституции России под разделением власти имеется в виду разграничение функций законодательства, управления и правосудия, которые осуществляются различными организационно самостоятельными органами. Господствующей в этом принципе является идея их сотрудничества и даже единства, в рамках которого сохраняется и конституционно обеспечивается различие и самостоятельность органов, осуществляющих законодательство, управление и правосудие. Государственная власть едина, но ее основные функции — законодательство, управление и правосудие — осуществляются различными органами в тесном взаимодействии друг с другом. Их связывает воедино общие цели и задачи государства. Такова современная российская конституционная модель разделения властей и практика ее реализации.

Далее дается понятие органа государственной власти (государственного органа) его характерные признаки и деление государственных органов на уровни и виды. При этом традиционно в отдельную группу выделены органы с особым статусом, не отнесенные Конституцией к органам государственной власти, но наделенные государственно-властными полномочиями в сфере своей деятельности (Генеральная прокуратура Российской Федерации, Центральный банк России, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации и др.)

В отдельных главах проанализированы конституционные статусы Президента Российской Федерации, Федерального Собрания Российской Федерации в лице двух его палат — Государственной Думы и Совета Федерации, Правительства Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, структур местного самоуправления, органов судебной власти и прокуратуры. Завершает книгу богатая идеями, оценками и выводами, представляющими большой научный и практический интерес глава, посвященная институту конституционного правосудия.

Материалы глав учебника, где раскрывается порядок образования (формирования), компетенция и порядок деятельности государственных органов, изложены на основе Конституции и новейшего законодательства. Они содержат анализ основных фактов становления и развития различных органов публичной власти, соответствующего законодательства и практики его реализации, а также пояснения и выводы, серьезно обогащающие политико-правовую науку и представления о предметах и методах конституционно-правового регулирования общественных отношений, детальный разбор которых не представляется возможным в рамках одной рецензии на столь объемный учебно-научный труд.

* * *

В настоящей рецензии заслуживают быть отмеченными следующие новые подходы автора к освещению федеративного устройства России.

1) Обоснование государственного единства и целостности Российской Федерации, которыми оперирует Конституция. Данное понятие не ограничивается традиционной целостностью государства, ее неотчуждаемостью. Под ним понимается широкое явление, *«синтезирующее социальную, политическую, экономическую, духовно-культурную и правовую общность России как государства»* (курсив — автора), в основе которой — единство многонационального народа Российской Федерации, ее территориальная целостность и единая государственная власть, охватывающая всю территорию России» (с. 494). В последующем изложении раскрываются его сущность, содержание, принципы, субъекты, а также факторы объективного и субъективного характера, влияющие на состояние государственного единства.

Государственное единство России, по мнению автора учебника, представляет собой процесс взаимодействия разнонаправленных социальных сил, — как конструктивных, так и деструктивных. Отмечается, что государственная воля народа и частные, групповые и прочие интересы различных слоев населения не всегда совпадают, — нередко они приобретают непримиримый характер. В этих условиях сохранение единой государственности достигается в процессе консолидации, а порой жесткого столкновения противоположностей, находящихся в то же время в единстве, взаимоисключении и взаимопроникновении. В этой аналитической оценке мы ви-

дим диалектический подход автора к обеспечению единства и целостности Российского государства.

Конституция закрепляет единство и целостность государства как постоянно поддерживаемое состояние, которое никем и ни при каких условиях не может быть прекращено. Свидетельство тому (добавим от себя) — результаты вооруженного противостояния Федерального центра и Чеченской Республики в недалеком прошлом. Государственная целостность Российской Федерации обеспечивается единством государственной власти и экономического пространства, свободным перемещением товаров, услуг и финансовых средств на всей территории России.

2) Констатация неделимости государственного суверенитета между Российской Федерацией и ее субъектами, а равно и между Россией и иными государствами, либо межгосударственными (наднациональными) органами; осуществление Россией суверенитета и территориального верховенства на своей территории, включая территории своих субъектов, внутренние и территориальные воды, воздушное пространство над ними, а также континентальный шельф и исключительную экономическую зону Российской Федерации в рамках соответствующих международных конвенций и федеральных законов. Это означает верховенство отечественного правопорядка и осуществление юрисдикции России на всех подведомственных ей территориях, которая распространяется на всех физических и юридических лиц (за некоторыми изъятиями, установленными для иностранных дипломатических и консульских представительств и их сотрудников). В неординарных условиях целостность и единство России обеспечиваются путем введения особых правовых режимов. В связи с этим раскрыто содержание режимов чрезвычайного и военного положения. Этой же цели служат гражданский патриотизм, верность гражданина Родине и институт защиты Отечества, которым также уделено должное внимание.

3) Изложение обстоятельств и правовых актов, связанных с восстановлением суверенитета России над полуостровом Крым и городом Севастополем. Приводимые в учебнике документы, исторические факты доказывают нелегитимность Указа Президиума Верховного Совета СССР от 19 декабря 1954 года «О передаче Крымской области из состава РСФСР в состав Украинской ССР», принятого в нарушение территориального суверенитета России, без выяснения и учета воли населения полуострова. Коренное изменение обстоятельств в связи с прекращением существования СССР «как субъекта международного права и геополитической реальности» и результатами референдума, состоявшегося 16 марта 2014 года в Автономной Республике Крым и городе Севастополе, более 95 процентов участников которого проголосовали за воссоединение с Россией, и последующие решения властей Республики и города позволили издать ФКЗ № 6 от 21 марта 2014 года «О принятии в Российскую Федерацию Республики Крым и образовании в составе Российской Федерации новых субъектов — Республики Крым и

города Федерального значения Севастополя» и тем самым легитимно восстановить управление Российской Федерации на этих территориях.

4) Выделение шести принципов федерального устройства России: единства и целостности государства; федерализма; суверенитета Российской Федерации; единого и равного для Российской Федерации и всех ее субъектов статуса прав и свобод человека и гражданина; разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Федерации и органами государственной власти ее субъектов; лояльности Федерации к своим субъектам и субъектов к Федеральному центру или принцип дружественных отношений между ними.

Как видно, большинство из них выходят за рамки собственно федерализма, а по существу характеризуют более широкую категорию государственно-территориальное устройство в целом. Достоинно внимания, что федерализм фигурирует только в качестве одного из составляющих в данной системе принципов.

5) Отстаивание автором действующей модели Российского федерализма, двух его принципов: территориального и национального, неприемлемости их противопоставления (с. 538). Их сочетание, по справедливому мнению автора, отражают государственно-политические реальности, и всякая попытка нарушить этот баланс грозит негативными последствиями. Весьма актуально звучит и предупреждение: гипертрофия территориального принципа организации Федерации неизбежно приведет к ущемлению прав этносов, их противопоставлению правам и интересам всего многонационального народа, а гипертрофия национального принципа способна привести к росту сепаратизма и нарушению единства федерального государства.

* * *

Завершая обзор учебника, следует назвать и некоторые частные замечания. Так, по нашему мнению, недостаточно полно изложена глава, посвященная головному исполнительному органу власти — Правительству Российской Федерации. Остались нераскрытыми структура и функции его Аппарата, постоянные и временные органы, действующие при Правительстве. За пределами учебника остались проблемы формирования и полномочий кассационных и апелляционных судов общей юрисдикции, а также последние изменения в Конституции и Федеральном законе «О прокуратуре Российской Федерации», касающиеся порядка назначения руководящих кадров среднего звена главного надзорного ведомства. Не затронуты также вопросы о статусе административно-территориальных единиц, возникших в результате объединения ряда автономных округов с соответствующими краями и областями. Фрагментарно изложены вопросы избирательной системы, вызывают вопросы наименование и число стадий избирательного процесса.

Автору, на наш взгляд, не удалось разрешить (в научном плане) противоречие между правом народов на самоопределение и принципом неруши-

мости границ государств, закрепленных в актах международного права. Но оставшиеся вне внимания исследователя вопросы не колеблют несомненные достоинства учебника, его глубокий аналитический характер, заметный вклад автора в государственноведческую науку и практику, в творческую разработку учебного материала.

Список литературы:

1. Эбзеев Б.С. Конституционное право России: Учебник. М.: Проспект, 2019. 768 с.
2. Авакьян С.А. Конституционное право России: Учебный курс в 2 т.: Т. 1. 5-е изд. перераб. и доп. М.: Наука: ИНФРА-М, 2014. 864 с.
3. Добрынин Н.М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации. Современная версия новейшей истории государства: Учеб.: в 2 т. Т. 1. Новосибирск: Наука, 2015. 966 с.
4. Конституционное право: университетский курс: учебник в 2 т. / под ред. А.И. Казанника, А.Н. Костюкова. М.: Проспект, 2015. Т. 1 — 432 с., Т. 2 — 528 с.
5. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации М.: НОРМА-ИНФРА-М, 2000. 760 с.