

АВТОРСКИЙ ВЗГЛЯД НА КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ

**С.М. Шахрай, А.А. Клишас. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ. Изд. 2-е, доп. М.: ОЛМА Медиа Групп,
2010. 656 с.**

Из года в год все больше и больше становится перечень учебников по той или иной учебной дисциплине, раскрывающих историю становления, современное состояние и перспективы развития отраслей российского права. Не являются исключением и учебники по конституционному праву России. В этом перечне есть учебники, впечатляющие дотошностью цитирования нормативных правовых актов или глубиной теоретической проработки, креном в сторону представления исторических вопросов или же анализом библиографии. Плюсы и минусы подобного разнообразия – отдельный разговор.

Нельзя не приветствовать среди такого многообразия появление учебников, носящих откровенный авторский характер. Речь идет не о том, что в иных учебниках трудно отследить авторство определений, позиций и выводов. Отнюдь. Речь о другом: большинство учебников (наверное, так и должно быть) излагают правовые истины, с которыми уже согласились все или почти все исследователи, предлагают стандартный набор глав и параграфов. Но куда более значительный интерес вызывают учебники иного рода, дополняющие подобные истины авторским взглядом, который далеко не всегда является общепризнанным, да и не должен быть таковым, содержащие отражение собственного жизненного опыта и пристрастий.

Возможно, подобному формату “монографического учебника” принадлежит будущее в среде тех читателей, кто преодолел начальные этапы юридического образования и переходит на более высокие уровни обращения с правовой материей. Представленный С.М. Шахраем и А.А. Клишасом учебник “Конституционное право Российской Федерации” именно из подобного авторского ряда. Основная черта этой работы – авторский взгляд, который, естественно, дополняет требования образовательного стандарта персональным опытом, личностным подходом. Итак, главное в книге, достоинства и недоработки которой являются предметом рецензии, – авторское изложение основных вопросов конституционной теории и практики в соответствии с задачами учебного процесса и правового воспитания нового поколения юристов. Очевидно, что участие авторов учебника в разработке в начале 90-х годов конституционных положений и в становлении отечественной модели конституционализма не могло не отразиться на приоритетах представления в нем конституционно-правовых вопросов. Хотя к чести авторов следует признать: им удалось избежать соблазна пополнить текст учебника воспоминаниями о собственной роли в истории и описаниями небезынтересных деталей принятия политико-правовых решений в отмеченный исторический период.

Последовательность изложения учебного материала дана в классической манере, позволяющей читателю-студенту планомерно погрузиться в мир конституционного права и идей конституционализма. Не ставя в краткой рецензии задачу подробно проанализировать все основные главы учебника, следует отметить некоторые его основные характеристики.

Глава об основах конституционного строя является основополагающей как для собственно конституционного текста, так и, соответственно, для любого учебника конституционного права. По мнению авторов рецензируемого издания, в основу Конституции РФ положена естественно правовая интенция. Доказательства этому тезису они видят в том, что права и свободы человека не устанавливаются законом, а должны признаваться государством как уже существующие. Идентификация философско-этической основы представляет собой вопрос сущности конституции, ее первоосновы и одновременно цели. В этой связи доктринальные основания должны рассматриваться применительно ко всему тексту и даже всей системе конституционного права. В комплексе представляется уместным ставить вопрос об эклектизме правопонимания, составившего основу конституционного текста и последующего формирования и становления конституционного права как элемента системы права и системы законодательства. Фактическое доминирование позитивизма в его статическом варианте в действующей Конституции немного потеснено идеями, заимствованными из естественно правовой концепции. Но говорить о перемене осей координат отечественного типа правопонимания применительно к конституционному праву пока преждевременно. Вместе с тем, представляется, что учебник конституционного права должен способствовать развитию правовой культуры в определенном направлении. Расширение естественно-правовой парадигмы как идея развития и перспектив конституционализма представляется достаточно конструктивной.

Большое внимание в работе уделено проблеме соотношения власти, государства, общества и права. Эта идея рассматривается практически в каждом разделе применительно к его тематике. Концептуальные подходы изложены в связи с теорией и практикой политического режима. Авторы озвучивают свое намерение глубоко разобраться в правовой природе и социальном предназначении власти. Это намерение реализовано в связи с освещением конституционной формулы “власть народа”. По мнению С.М. Шахрая и А.А. Клишаса, указанная категория включает в себя государственную власть и общественную власть как различные формы единой по своей природе социальной сущности власти. Примечательно, что из многочисленных форм проявления власти народа и демократии первостепенное место в работе отводится непосредственной демократии, элементы которой пока не получили необходимой конкретизации в конституционном законодательстве.

Гарантией сохранения и развития конституционных ценностей, поступательного развития демократических основ российской государственности представляется принцип разделения властей. В учебнике констатируется разделение властей как по горизонтали, так и по вертикали. Однако освещение в связи с основами конституционного строя дается только по основным ветвям власти на федеральном уровне, что отражает применение указанного принципа по горизонтали. В действительности можно говорить о том,

что принцип разделения властей последовательно проведен как в организации федеральных органов государственной власти, так и в формировании и функционировании органов государственной власти субъектов РФ. В определенной степени можно констатировать разделение властей в модели устройства органов местного самоуправления с учетом их особенностей и невозможности проведения этого принципа в полной мере. Несмотря на прикладной характер издания, авторам удалось изложить не только современное положение дел в законодательстве относительно реализации принципа разделения властей, но и дать основные идеи и концепции политических и правовых учений относительно данной доктрины, представить мировой опыт реализации данных идей в соответствующей системе органов власти конкретных государств. Будет весьма полезно при обсуждении рецензируемого и других современных изданий по конституционному праву вернуться к дискуссии о современном прочтении теории разделения властей.

Причем подобная дискуссия не предопределяет даже постановки вопроса об изменениях текста Конституции. Действующая Конституция России в полной мере соответствует задачам современного развития, поэтому ее совершенствование вполне возможно в рамках завершения этапа формирования тех или иных государственных институтов, уточнения их компетенции и практики деятельности, хотя юристам надлежит понимать отсутствие детерминированности политического режима от конституционных норм. Эту мысль четко выразил М. Дюверже, утверждая: «Любая конституция рисует не одну, а множество схем правления, построение которых зависит от расстановки сил в данный момент. Различные политические режимы могут... функционировать в одних и тех же юридических рамках»¹.

В учебнике С.М. Шахрая и А.А. Клишаса дана развернутая характеристика правового государства как концепции и как норм конституционного права. По мнению авторов, идеи правовой государственности в должной мере нашли закрепление в действующем законодательстве. Основу для этого заложила Конституция РФ. Определяющим значением для идентификации правового государства является признание приоритета права. Спор о соотношении права и закона имеет существенное значение практически для всей истории юриспруденции, поскольку от решения данного основополагающего вопроса напрямую зависят практически все остальные. Именно в соотношении права и закона кроется вопрос о природе государственной власти, пределе власти государства над правом и обществом. Нет оснований полагать, что в современных политико-правовых условиях указанная дилемма однозначно решена в пользу права и что закон теперь следует за правом неизбежно. В этой связи полагать, что конституционный текст полностью блокировал любую возможность принятия антиправового закона, безосновательно. Развитие законодательства в сочетании с правоприменением наглядно демонстрируют разнообразные нарушения правового основания в принимаемых нормативных правовых актах. Оспариваемые в судах акты проверяются на законность их издания, на правомочность издания этого акта именно в этой форме, на определенность содержания, на отсутствие коррупциогенных факторов и даже на предмет их справедливости в самом широком смысле этого слова.

Верховенство закона также выступает критерием правового государства, но и в этом аспекте современная госу-

дарственно-правовая практика изобилует пробелами и недоработками. Авторы констатируют наличие юридического механизма обеспечения верховенства закона как акта высшей юридической силы в системе нормативных правовых актов. Однако правоприменительная практика демонстрирует нам множественные примеры нарушения, казалось бы, очевидных правил иерархии. Полагаем, что пенять в данном случае на конституционное право представляется неуместным, так как в данном случае мы имеем дело с явной недоработкой общей теории права.

Большое внимание в учебнике уделено правотворческому процессу и законотворчеству. В издании детально представлены нормы регламентов обеих палат Федерального Собрания, и, что особенно наглядно, работа насыщена анализом решений Конституционного Суда РФ, их воздействия на конституционно-правовую теорию и практику. Такое сочетание источников позволит сформировать у обучающегося контингента более полное представление о содержании и деталях законодательного процесса.

Наряду с этим отметим, что ряд вопросов, упорядоченных регламентами, сохраняет свою спорность. Остановимся лишь на одном – принятии закона в первом и окончательном чтении сразу. Авторы учебника совершенно обоснованно отмечают, что такая мера является исключительной. Тем не менее указанное правило не способствует гармонизации интересов всех участников законодательного процесса. Причина видится в том, что сокращение количества чтений вытесняет из законодательного процесса всех субъектов, которые имеют конституционное право внесения поправок в законопроект. Они не присутствуют на заседаниях, не принимают участия в голосовании. В эту группу попадают в числе других законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов РФ, что несколько деформирует федеративную природу законотворчества.

Вместе с тем следует еще раз признать, что развитие Конституции РФ в столь важном вопросе, как законодательный процесс, должно осуществляться не в регламентах напрямую, а первоначально в федеральных конституционных и федеральных законах. Значительный пласт норм конституционного законодательства, регулирующего законодательный процесс, сосредоточен в действующих федеральных конституционных законах, определяющих деятельность участников законодательного процесса. Существенные затруднения в законодательной деятельности в немалой степени объясняются отсутствием специализированного закона в данной предметной области. Проект Федерального закона «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов» подготовлен десятилетие назад, имеет сложнейшую и запутанную историю принятия. Все многократно предпринимавшиеся попытки принятия данного закона сталкиваются с невиданным количеством объективных и субъективных препятствий. Как результат – закона нет, а законодательный процесс осуществляется на основании подзаконных актов – постановлений палат Федерального Собрания о регламентах. Вместе с тем имеется ряд законов, регулирующих отдельные виды законодательного процесса (например, Закон о поправках к гл. 3–8 Конституции РФ), отдельные стадии законотворчества (например, Закон об опубликовании).

Регламентные нормы осуществляют детальное регулирование законотворчества в обеих палатах, что объясняет многостраничный интерес авторов к данному источнику. Нисколько не принижая его значения, отметим, что в науке достаточно спорным остается вопрос о пределах действия внутриорганизационных актов по кругу лиц. Применитель-

¹ Duverger M. Eche au roi. P., 1978. P. 10. Цит. по: Салмин А., Пивоваров Ю. О духе Основного Закона: заметки на полях конституционных проектов // Конституционное совещание. 1993. № 1. С. 79.

но к законодательному процессу эта проблема актуализируется тем, что большая часть участников законодательного процесса не подпадает под организационные меры данного документа, который сам позиционирует себя как полномочный регулятор отношений с участием всех субъектов законодательной процедуры.

Большое внимание в работе уделено источникам и формам конституционного права. В сочетании с вышесказанным просматривается некое противоречие в том, что авторы подчеркивают естественно-правовой характер действующего конституционного текста, притом что источники конституционного права рассматриваются ими в классическом позитивистском понимании (нормативные акты, договоры нормативного содержания, прецеденты, судебная практика). Полагаем, что современная юридическая наука за пределами жесткого позитивистского мышления, сторонником которого и является автор рецензии, все же была вынуждена расширить круг источников права. Применительно к конституционному праву в круг избранных источников права, как минимум, включаются обычаи и доктрины. Достаточно

упомануть, что значительная часть решений Конституционного Суда РФ принимается со ссылкой на доктрину. Верховный Суд РФ пока четко не определил своей позиции, однако имеются примеры цитирования в судебных актах признанных авторитетных книг, включая учебники по теории права и государства и конституционному праву. Примечательно, что авторы книги не избегают острых проблем, к числу которых относится правовой статус решений Конституционного Суда РФ.

Обобщая сказанное, большая серьезная работа, проделанная С.М. Шахраем и А.А. Клишасом, достойна высокой оценки. Авторский взгляд на проблемы современного конституционного права, который замечен в любом разделе и на каждой странице книги, несомненно, станет залогом и интереса к изданию, и возможной критики.

И.Н. Барциц, проректор Российской академии государственной службы при Президенте РФ, доктор юрид. наук, проф.