

IN OPTIMA FORMA

**В.А. Черепанов. КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО РОССИИ.
Учебник для бакалавров. М.: Норма: Инфра-М, 2016. 368 с.**

Работа представляет собой рецензию, товарищеский отклик и одновременно обзор основных положений, отраженных в учебнике “Конституционное право России”, который подготовлен проф. В.А. Черепановым для студентов неюридических направлений подготовки, обучающихся по программам бакалавриата (прежде всего по направлению “Государственное и муниципальное управление”). В работе отмечается высокий уровень рецензируемого издания, его положительные качества, в ряду которых компактность, легко воспринимаемый стиль изложения учебного материала, комплексный охват тематического среза современной науки конституционного (государственного) права России. Рецензентом также формулируются предложения и пожелания, адресуемые автору учебника, которые позволили бы улучшить учебник при его последующем переиздании. Делается общий вывод о том, что автору учебника удалось в полной мере реализовать замысел, предварявший проделанную работу, а сам учебник будет полезен широкому кругу заинтересованных читателей.

The paper is a peer-review containing the analysis of key provisions of the textbook “Constitutional Law of Russia”, which was submitted by professor V.A. Cherepanov to be used in the framework of teaching of students of non-legal bachelor programmes (first of all, the programmes of public administration). It is reported that the textbook has high-quality content as well as other advantages including its consistency, suitable style of representing of study materials and relevant complex connections with the entire topical area of contemporary issues of Constitutional Law in Russia. The reviewer also states some proposals and suggestions which is being addressed to the author of the textbook ought to be helpful for him to make the next editions of the textbook better. It is concluded generally that the author of the textbook succeeded with his ideas and intentions declared in the foreword, that’s why the textbook ought to be fruitful for a wide range of interested readers.

Ключевые слова: учебник, студенты, конституция, форма правления, федерализм, правовая культура, Президент России, Конституционный Суд РФ, местное самоуправление, демократия.

Key words: textbook, students, constitution, governance, federalism, legal culture, President of Russia, Constitutional Court of the Russian Federation, local self-governance, democracy.

В начале 2016 г. имеющийся к настоящему времени обширный ряд учебных и учебно-методических трудов по конституционному (государственному) праву Российской Федерации пополнился еще одной заслуживающей внимания и одобрения работой – учебником “Конституционное право России”, подготовленным проф. В.А. Черепановым для студентов, обучающихся по направлению подготовки “Государственное и муниципальное управление” в рамках программ бакалавриата. Учебник рекомендован для применения в учебном процессе Учебно-методическим объединением по юридическому образованию вузов Российской Федерации.

Первое, на что следует обратить внимание в ряду несомненных достоинств работы, заключается в том, что автору удалось последовательно и в полной мере реализовать на страницах учебника избранный им подход к изложению материала в контексте того обстоятельства, что учебник рассчитан на сегмент обучающихся по направлению “Государственное и муниципальное управление”, которые формально получают образование по направлению неюридического профиля, но в будущей профессиональной деятельности, вне всякого сомнения, будут тесно соприкасаться с вопросами правотворчества и правоприменения. В предисловии (с. 10) проф. В.А. Черепанов отмечает: “Ощущается острая нехватка учебной литературы, подготовленной для изучения конституционного права студентами неюридических специальностей. Очевидно, что объем изучаемого ими учебного материала должен быть значительно меньше, чем на юриди-

ческих факультетах. Кроме того, в связи с отсутствием у них базовой юридической подготовки, например, в области теории государства и права, которую получают на первых курсах студенты в юридических вузах, учебный материал для студентов неюридических специальностей целесообразно излагать в более доступной и наглядной форме с конкретными примерами из государственно-правовой практики”.

По нашему глубокому убеждению, автору в полной мере удалось реализовать этот исходный посыл: учебник включает достаточное, но в то же время не чрезмерное количество авторских блок-схем, практические примеры, изложен хорошим, легко доступным для восприятия и усвоения стилем и в то же время отражает основной объем знаний по отрасли конституционного (государственного) права России. Дополнительным преимуществом работы также является стремление проф. В.А. Черепанова в необходимых случаях предварять изложение основных вопросов темы кратким историческим очерком в рамках круга рассматриваемой проблематики.

Или, к примеру, с учетом того, что учебник рассчитан прежде всего на студентов неюридических специальностей и направлений подготовки, особенно значимым представляется краткое рассмотрение автором отдельных вопросов, относимых к общему учению о государстве и праве; в частности, в учебнике дается сжатый обзор отличительных черт и признаков различных существующих в мире форм прав-

ления (с. 66–70), что служит уместным подспорьем и будет явно не лишним для читателей, не изучавших в предшествующее время общий курс теории права и государства.

Вызывает всяческую поддержку и одобрение авторский подход к освещению на страницах подготовленного учебника спорных, проблемных вопросов о действительных соотношениях между содержанием конституционно-правовых норм в России и практикой их применения. Необходимо признать, что это – подход реалиста, основанный на впечатляющем собственном юридическом опыте автора, его неравнодушном отношении к происходящим в стране и мире событиям, а также на глубоком понимании приоритетов и различных измерений современной повестки отечественной науки конституционного (государственного) права, на основе которой впоследствии и формируются учебно-методические парадигмы в преподавании дисциплин государственно-правового цикла. Например, сложно не согласиться с проф. В.А. Черепановым в том, как он характеризует текущую ситуацию в сфере федеративных отношений (с. 219–222), указывая, в частности, что “необходимая на определенном этапе становления российского федерализма тенденция к централизации государственной власти не может быть беспредельной в федеративном государстве. Ибо она может привести к неоправданному ограничению самостоятельности субъектов РФ и в конечном счете – к утрате федеративных начал в государственном устройстве”. Отмечая при этом, что автор в довольно дипломатичном ключе обличает современные “перегибы” во взаимоотношениях между “федеральным центром” и субъектами Федерации, сложно не упомянуть в этом контексте о наследии видного российского философа И.А. Ильина, который был убежден в том, что федерация возможна только там, где народу присущи искусство соглашения и дар политического компромисса: «Нет их, и все будет завершаться “драками новгородского веча”... (или же, соответственно, – гражданскими войнами)»¹.

Однако главное достоинство рассматриваемого учебника в контексте отмеченного реалистичного подхода его автора заключается, по нашему мнению, в том, что он не ограничивается критикой тех или иных практических подходов к реализации конституционно-правовых норм, а вносит для сведения студентов вполне конкретные предложения по поводу того, как, на взгляд автора учебника, обсуждаемые проблемы должны быть устранены и разрешены в текущей ситуации. В частности, по окончании критики реальной картины современного российского федерализма проф. В.А. Черепанов формулирует и раскрывает (с. 223–225) ряд принципов, на основе которых сложившиеся “перегибы” могли бы быть устранены, и ключевое место среди них отводит идее субсидиарности и другим началам сотрудничества и кооперации между “федеральным центром” и субъектами Федерации. Данное обстоятельство также весьма значимо, поскольку, например, об идеях субсидиарности в нашей юридической науке дискуссия идет уже два десятилетия. Казалось бы, все уже давно признали их позитивный потенциал, а говорить о практическом воплощении принципа субсидиарности (не говоря уже о его нормативном закреплении в текстах федеральных законов), увы, по-прежнему не приходится. Справедливым в этой связи представляется суждение проф. С.А. Авакьяна: «Федеративное государство – это лидер по отношению к своим субъектам. А субсидиарность надо толковать в том плане, что федерация всегда готова прийти на помощь своим субъектам, она – по большому счету – призвана

на во многом облегчить их жизнь. В то же время субсидиарность для субъектов должна означать их готовность всегда поддерживать федерацию, в рамках своих сил помогать ей в осуществлении функций федерации (например, в укреплении обороноспособности государства, в содействии воинским частям на своей территории, в организации призыва в армию и т.д.), а также “разгрузить” федерацию от менее значимых дел»².

Заслуживает внимания и поддержки также и предлагаемый автором (с. 224, 225) механизм поэтапного введения в действие федеральных нормативных правовых актов, затрагивающих сферу совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, который позволил бы принимать на федеральном уровне наиболее взвешенные правотворческие решения и добиваться затем существенно большей эффективности в их практическом применении.

Еще одной чертой рассматриваемого учебника является стремление проф. В.А. Черепанова аргументированно отстаивать собственную точку зрения по тем вопросам, которые в науке конституционного права до сих пор не находят однозначного решения, но при этом требуют с учетом положений образовательных стандартов того или иного освещения в рамках учебного курса по конституционному праву России. Так, например, всем специалистам в области конституционного права хорошо известно, что согласно действующей российской Конституции Президент РФ формально не отнесен ни к одной из ветвей государственной власти, и этим обстоятельством подчеркивается его особая роль как гаранта Конституции России и столь же особенное место в системе “сдержек и противовесов”. Автор также упоминает об этом факте на страницах своего учебника (с. 232, 233). Тем не менее, анализируя практику реализации конституционной модели разделения властей (с. 66), он приходит к выводу о том, что конституционно установленный баланс между законодательной и исполнительной властью восходит к фигуре Президента РФ, и далее, основываясь на последовательном сопоставлении конституционных функций и полномочий президента, высказывает еще более смелые суждения (с. 242, 247, 248) о том, что, по сути, “все уровни и ветви государственной власти объединены в единую систему, связаны друг с другом через единый центр власти, которым является президент, и функционируют в основном через этот властный центр или посредством этого центра, согласовывая свои действия с президентом или его представителями”. Подобная точка зрения, конечно, не является новой для науки конституционного права, на поприще которой до сих пор продолжаются серьезные дискуссии о конституционной модели института президентства в нашей стране; однако в плане изложения учебного материала сформулированные В.А. Черепановым аргументы и суждения весьма самобытны и, тем самым, подчеркивают оригинальный, творческий характер представленного читателям учебника.

Отмечая позитивные стороны учебника и давая работе высочайшую оценку, в то же время нельзя не высказать в адрес автора ряд пожеланий, которые поспособствовали бы при подготовке последующих изданий учебника акцентировать внимание на отдельных аспектах его содержания и, тем самым, сделать эти последующие издания еще более продуманными в структурно-логическом и содержательном отношении. Конечно же, понимая при этом, что нет предела совершенству.

¹ Ильин И.А. Жизненные основы федерации // Наши задачи. Статьи 1948–1954 гг. Т. 1. М., 2008. С. 240–243.

² Конституционное право России. Учеб. курс. Учеб. пособие. В 2-х т. Т. 2. Изд. 5-е, перераб. и доп. М., 2014. С. 25, 26.

Прежде всего необходимо уделить внимание тому обстоятельству, что учебник рассчитан на широкую аудиторию и планируется к распространению на территории всей страны. Соответственно, изобилие примеров, приводимых автором применительно к опыту решения различных конституционно-правовых коллизий именно в Ставропольском крае, вполне объяснимо с той точки зрения, что профессиональный путь проф. В. А. Черепанова во многом связан именно с этим регионом; однако с учетом распространения учебника на территории всей страны едва ли подобный акцент в пользу Ставрополя будет актуален для широкого круга читателей. Считаем, что в ряде случаев приводимые автором примеры уместно было бы дополнить анализом аналогичных ситуаций, имевших место в практике и других субъектов Российской Федерации.

Далее, для полноты изложения учебного материала по отдельным темам, по нашему глубокому убеждению, не лишним было бы более подробно осветить соответствующие вопросы, дополнить учебник недостающей информацией, снабдить теоретическое изложение материала подходящими примерами из практики толкования и применения норм конституционного права. Так, например, при изложении вопроса об источниках конституционного права России (с. 17–22) уместным было бы кратко упомянуть о конституционно-правовых обычаях, а также обсудить вопрос о роли актов Конституционного Суда РФ как источников российского права вообще и конституционного права, в частности.

В этом же ряду может быть сформулировано предложение автору учебника при подготовке его к последующим изданиям в большей степени акцентировать внимание на увеличивающемся разнообразии форм прямой демократии (с. 57), что обусловлено постепенным довольно широким вхождением в повседневный обиход электронных форм взаимодействия органов публичной власти и их должностных лиц с населением страны. В частности, заслуживает более подробного анализа механизм реализации гражданами различного рода инициатив (в том числе и правотворческих) посредством размещения соответствующих предложений на специально созданном портале в сети Интернет – “Российская общественная инициатива” (www.roi.ru).

По нашему убеждению, на страницах учебника было бы вполне уместным провести более скрупулезное обсуждение содержания конституционных обязанностей личности. К сожалению, общественно-политические события, на волне которых разрабатывалась и принималась действующая российская Конституция, внесли свою немалую лепту в то сохраняющееся до сих пор положение вещей в нашем обществе, согласно которому демократия вкупе с провозглашением высшей ценностью человека, его *прав и свобод* (без упоминания об обязанностях) по-прежнему воспринимается на обыденном, бытовом уровне прежде всего как некая воляница. Именно по этой причине насущной задачей правового просвещения и подъема общего уровня правовой культуры наших сограждан является привитие всем жителям страны понимания того факта, что прав без обязанностей не бывает. Стало быть, усиление на страницах современной учебной литературы по конституционному (государственному) праву России акцента на конституционных обязанностях лично-

сти – вещь объективно нужная, вполне объяснимая реалиями сегодняшнего времени.

Обращает на себя внимание то обстоятельство, что в рамках гл. 10 учебника, в которой изложены конституционно-правовые основы судебной системы Российской Федерации (с. 301–328), отсутствует отдельный параграф, посвященный характеристике конституционно-правового статуса Верховного Суда России. Вместе с тем полагаем, что если бы автор уделил этому вопросу специальное внимание, то подготовленный им учебник от этого только дополнительно выиграл бы в содержательном отношении.

Наконец, формулируя пожелания в адрес автора учебника, касающиеся структурирования учебного материала при подготовке его последующих изданий, уместным было бы предложить поразмышлять над введением более дробной структуры (по параграфам) применительно к гл. 12 учебника, где отражаются конституционные основы организации местного самоуправления в России. Дело в том, что в представленном на суд читателя учебнике последний параграф в гл. 12 называется “Структура органов местного самоуправления”. Однако он содержит также и краткую информацию о муниципальных выборах, об органах территориального общественного самоуправления, а также о муниципальных правовых актах (с. 364–367), которую более уместно было бы сосредоточить в рамках специальных параграфов и, возможно, рассмотреть несколько подробнее.

Как и было указано выше, сформулированные нами предложения имеют рекомендательный характер; к тому же их количество крайне невелико. Поэтому наличие некоторых фрагментов в учебнике, которые могли бы, на наш взгляд, быть изложены в несколько ином ключе, отнюдь не колеблет высокой оценки рассматриваемой работы. Мы глубоко убеждены в том, что проф. В. А. Черепанову удалось (без преувеличения) достойно решить задачу, которая была им сформулирована как замысел предстоящей работы: учебник получился компактный, легко воспринимаемый по стилю изложения, и при этом он комплексно отражает весь тематический срез науки конституционного (государственного) права России, подлежащий освоению студентами неюридических специальностей. Но именно в силу отмеченного выше крайне удачного сочетания на страницах учебника указанных трех “слагаемых успеха” работа, вне всякого сомнения, будет интересна и, убеждены, встретит достойный отклик и у студентов юридических специальностей, и у преподавателей и аспирантов, и у государственных и муниципальных служащих – одним словом, у всех, кто интересуется проблематикой современного конституционного (государственного) права России.

Николай Михайлович Добрынин, профессор кафедры конституционного и муниципального права Института государства и права Тюменского государственного университета, доктор юрид. наук, проф., заслуженный юрист РФ (E-mail: belyavskaya@partner72.ru)

Nikolay Dobrynin, professor of the Department of Constitutional and Municipal Law, Institute of state and law of Tyumen state University, Doctor of Law, Professor, honored lawyer of the Russian Federation (E-mail: belyavskaya@partner72.ru)