

Рец. на кн.: *Нудненко Л. А. Конституционное право России: Учебник для бакалавриата.* – М.: Юрайт, 2011. – 581 с.

Рецензируемый учебник написан известным российским конституционалистом – доктором юридических наук, профессором, заместителем заведующего кафедрой конституционного права Российской академии правосудия Л. А. Нудненко. Лидия Алексеевна давно и успешно совмещает научные исследования в области конституционного права и преподавательскую деятельность. Такой опыт дает видение того, каким может и должен быть учебник об актуальном правовом регулировании, в нашем случае – конституционно-правовом, вырабатывает естественным образом навыки говорить и писать о сложных вещах коротко, доступным языком.

В связи с этим достоинствами настоящего учебника являются его компактность и простота изложения материала. Стиль изложения напоминает скорее язык живой лекции, не отягощенной сложносоставными фразами, множеством иноязычных, не укорененных в нашем законодательстве терминов. Это важно для учебника, рассчитанного на бакалавров, осваивающих начальный вузовский уровень конституционного права.

Вполне традиционна и уже в силу этого приемлема избранная автором структура учебника, позволяющая последовательно раскрыть основные конституционно-правовые вопросы. В книге семь разделов, они посвящены конституционному праву как отрасли российского права и научной дисциплине (разд. I); характеристике основного источника не только конституционного права, но и российского права в целом – Конституции Российской Федерации, истории конституционных актов в России (разд. II); основам конституционного строя (разд. III); конституционно-правовому статусу личности (разд. IV); федеративному устройству страны (разд. V); организации и функционированию государственной власти на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ (разд. VI); конституционно-правовым основам местного самоуправления (разд. VII).

Структура учебника во многом отражает структуру Конституции Российской Федерации, которая, в свою очередь, предопределена своеобразием конституционно-правового регулирования. Названное своеобразие проявляется, в частности, в закреплении Конституцией нормативного фундамента общества, государства, национального права. Эту задачу на конституционном уровне прежде всего решают положения гл. 1 «Основы конституционного строя» («конституция в конституции»). В рамках собственно конституционно-правового регулирования исходный конституционный материал получает материально-правовую и процессуально-правовую конкретизацию в положениях иных глав Конституции и в текущем конституционном законодательстве. Обрисованное своеобразие конституционно-правового регулирования ставит при его учебном изложении два непростых вопроса. Первый связан с описанием конституционного фундамента общества, государства, национального права, т. е. с изложением материала гл. 1 Конституции. Второй заключается в выборе того или иного варианта раскрытия отдельных конституционно-правовых институтов, фиксируемых как в основах конституционного строя, так и в текущем конституционно-правовом законодательстве.

Ответы на эти вопросы, которые находит автор учебника, в целом приемлемы. Дав понятие основ конституционного строя, автор выделяет три их составных элемента (народовластие, конституционно-правовые основы общества, конституционно-правовые основы Российского государства). Но основы конституционного строя – это не простой набор фундаментальных принципов, а системное образование, отражающее сложную организацию общества и призванное усиливать его слаженность. Системообразующим для основ конституционного строя элементом выступает, с точки зрения Л. А. Нудненко, народовластие, в содержание которого она включает также принцип высшей ценности человека, его прав и свобод. Принцип народовластия воплоща-

ют институты непосредственной и представительной демократии (§ 6.3 и 6.4). Особое внимание в учебнике уделено описанию институтов непосредственной демократии.

Таким образом, в основах конституционного строя выделяется их собственная основа (фундамент фундамента) – принцип и режим народовластия. Отметим, что согласно другим подходам к выделению в основах конституционного строя их собственного фундамента (ядра) таким качеством наделяются самые разные ценности (суверенитет, достоинство личности, свобода, равенство, собственность и др.). В любом случае попытка доктринального толкования основ конституционного строя, выражающаяся в выделении в них их главного системообразующего элемента, полезна как в научных, так и в учебных целях.

Что касается выбора варианта раскрытия отдельных конституционно-правовых институтов, фиксируемых как в основах конституционного строя, так и в текущем конституционно-правовом законодательстве, то автор использует здесь два подхода.

В рамках первого подхода отдельные институты (например, референдумы, иные институты непосредственной демократии) характеризуются в основном в разд. III учебника («Основы конституционного строя»), а с точки зрения соответствующих прав граждан – еще и в разд. IV. Применительно к названным институтам раскрывается не только смысл положений гл. 1 Конституции, но и содержание развивающих их актов законодательства. В то же время не вполне ясно, почему автор, описывая в гл. 6 («Народовластие как основа конституционного строя») институты непосредственной демократии, материал о выборах и избирательной системе поместила в раздел об организации и функционировании государственной власти. Общее представление о выборах стоило бы дать в гл. 6, поставив выборы рядом с референдумом, а в разделе об организации и функционировании государственной власти раскрыть материал об избирательной системе, избирательном процессе. Впрочем, позиция автора имеет право на существование.

В рамках второго подхода отдельные институты (например, федеративное устройство государства) раскрываются как в разд. III, так и в специальных разделах, главах. То же федеративное устройство, получив общую характеристику при описании основ конституционного строя, детально раскрывается в разд. V в части раскрытия конституционно-правового статуса Российской Федерации и субъектов РФ.

Подробное внутреннее деление разделов, глав, а в некоторых случаях и параграфов при допустимой сжатости последних обеспечивает простоту поиска нужного материала по оглавлению и по заголовкам в тексте (удачно в этом смысле структурирован материал гл. 6 и 20). Однако в учебнике имеются разделы, состоящие из одной главы (разд. VII, посвященный местному самоуправлению), и главы, не делящиеся на параграфы, по объему сравнимые с последними (гл. 5), что вряд ли оптимально.

Главы учебника снабжены удачным дидактическим материалом (вопросы и задания для самоконтроля, перечень литературных источников). В достаточной мере в книге представлены правовые позиции Конституционного Суда РФ, позволяющие «заземлить» нормативный материал, привязать его к конкретным проблемам правового регулирования. Освежают изложение примеры из конституционного права зарубежных стран (например, с. 97, 181), истории российского государства и права (в частности, обращение к непосредственной демократии в Древнем Новгороде), ссылки на таких мыслителей, как Платон, Протагор, Аристотель, Боден, Макиавелли, Монтескье, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо (с. 99, 140, 164, 171), апеллирование к российским юристам прошлого (с. 165, 176–177, 209).

Автор присоединяется к позиции, согласно которой источниками конституционного права в юридическом смысле являются нормативные правовые акты, в которых содержатся конституционно-правовые нормы (с. 27). К ним отнесены общепризнанные принципы и нормы международного права, законы разного уровня, правовые позиции Конституционного Суда РФ, внутрифедеральные договоры, подзаконные акты, в том числе

указы Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ. Вполне обоснованно к числу источников конституционного права отнесены нормативные акты Центральной избирательной комиссии РФ (но тогда следовало бы выделять и акты иных избирательных комиссий).

Таким образом, Л. А. Нудненко исходит из доктринального подхода, отождествляющего, по сути, понятия нормативных правовых актов и источников права. На наш взгляд, нормативные правовые акты – лишь один из видов источников права. В числе самостоятельных источников конституционного права целесообразно также выделять международные и внутригосударственные договоры, судебные решения, содержащие правовые позиции (прежде всего решения конституционных, уставных судов), обычаи, обыкновения. Что касается нормативных правовых актов, то, во-первых, вряд ли следует включать в их число распоряжения Правительства РФ. Все-таки распоряжения Правительства – это индивидуальные, а не нормативные правовые акты. Во-вторых, к числу законов федерального уровня наряду с Конституцией РФ, декларациями, законами о поправках к Конституции РФ, федеральными конституционными законами и федеральными законами необходимо относить действующие законы РФ, законы РСФСР, основы законодательства. В-третьих, было бы правильно включать в число источников конституционного права уставы политических партий, некоторых иных видов некоммерческих организаций. В-четвертых, важна та оговорка, что в системе действующего регулирования законы могут быть не только нормативными, но и индивидуальными правовыми актами.

Источники конституционного права разделены в учебнике по территории действия на федеральные, регионально-республиканские и местные (с. 27–28). Видится необходимым дополнительно выделять еще и международные источники (их обособляет, в частности, то, что они являются частью не российского законодательства, а российской правовой системы), корпоративные источники (например, уставы политических партий).

Кратко и доходчиво в разд. II учебника раскрыты теоретические основы конституционализма (понятие конституционных актов, их виды, функции, юридические особенности современной российской Конституции, порядок ее пересмотра и внесения в нее изменений, вопросы охраны и защиты конституционных ценностей и др.). Обратим внимание, что в числе субъектов охраны и защиты Конституции названы граждане, осуществляющие эту функцию путем обращения в уполномоченные органы (с. 81). Именно граждане – главная опора Конституции. При наличии мощной гражданской поддержки вряд ли кто-либо способен упразднить Конституцию или приостановить ее действие.

Особое внимание в материале о теоретических основах конституционализма уделено конституциям, уставам субъектов РФ. Полагаем, что здесь после указания на вторичный характер этих актов по отношению к Конституции РФ (с. 82) следовало бы привести правовую позицию Конституционного Суда РФ, согласно которой конституции, уставы субъектов РФ находятся в особой правовой связи с Конституцией РФ. Названная связь определяет, в частности, то, что данные учредительные акты субъектов РФ могут проверяться в судебном порядке только на их соответствие Конституции РФ.

Всегда в учебниках (учебных пособиях) по конституционному праву непросто найти место для рассмотрения вопросов конституционно-правовой ответственности. Думается, включение автором указанного фрагмента в главу о теоретических основах конституционализма вполне органично (§ 4.6). В названном фрагменте неплохо показано своеобразие конституционно-правовой ответственности по сравнению с ответственностью иной отраслевой принадлежности. В то же время трудно согласиться с отнесением к мерам конституционно-правовой ответственности предупредительных санкций (с. 87). Вообще следовало бы материал о конституционно-правовой ответственности рассматривать через призму более широкой конструкции конституционно-правового принуж-

дения, включающей наряду с конституционно-правовой ответственностью принудительные меры пресечения (предупреждения), восстановления (защиты) прав и свобод граждан. Данная конструкция, неплохо разработанная в теории права, ряде охранительных отраслей, вполне применима и в конституционном праве.

Хорошо изложен материал, посвященный конституционно-правовому статусу личности (разд. IV), в частности принципам данного статуса (§ 9.2).

Вопросы федеративного устройства России раскрыты посредством предметной характеристики конституционно-правового статуса Российской Федерации и субъектов РФ (разд. V). При дальнейшем переиздании учебника данный материал рекомендуем дополнить описанием взаимодействия Российской Федерации и ее субъектов (федеральное вмешательство, порядок заключения договоров, соглашений между федеральными органами и органами субъектов РФ и др.).

Значительная часть учебника, что задано объективно, посвящена вопросам организации и функционирования государственной власти на федеральном уровне и уровне субъектов РФ. Завершается изложение рассмотрением конституционно-правовых основ местного самоуправления.

Изложенное позволяет сказать, что авторский учебник профессора Л. А. Нудненко будет полезен не только студентам, преподавателям, но и всем, кто интересуется вопросами конституционно-правового регулирования. Сформулированные же нами в данной рецензии замечания не умаляют высокий творческий уровень названного учебника. В заключение выскажу надежду, что учебник профессора Л. А. Нудненко выдержит не одно переиздание – он этого заслуживает.

*А. Н. Кокотов,  
доктор юридических наук, профессор,  
судья Конституционного Суда Российской Федерации*