

КРИТИКА И БИБЛИОГРАФИЯ

УДК 342

АКТУАЛЬНЫЙ НАУЧНЫЙ КОММЕНТАРИЙ К РОССИЙСКОЙ КОНСТИТУЦИИ*

**Акопов
Леонид Владимирович**

доктор юридических наук,
профессор кафедры административного и служебного
права, Южно-Российский институт управления –
филиал Российской академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
(344002, Россия, г. Ростов-на-Дону,
ул. Пушкинская, 70)
E-mail: horin.gospravo@yandex.ru

Аннотация

В настоящей статье рецензируется изданный в 2014 году группой известных ученых-юристов Комментарий к Конституции Российской Федерации, отмечаются его положительные качества и указываются отдельные погрешности.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, комментарии к статьям Конституции России, конституционно-правовые институты и нормы, конституционное законодательство.

Оклет авторитетных профессоров права из Москвы, Санкт-Петербурга и Варшавы, объединившись в мощную профессиональную команду, модератором которой выступил С.А. Комаров – научный руководитель Санкт-Петербургского юридического института, заведующий кафедрой теории государства и права имени Г.В. Мальцева Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, подготовил и издал актуальный и весьма обстоятельный комментарий к Конституции Российской Федерации, учитывающий последние по времени их внесения поправки в Основной Закон страны. Авторы этого очень важного и полезного труда адресовали его, как сказано в аннотации, в первую очередь учащимся образовательных организаций всех уровней, изучающим курсы «Обществознание» и «Конституционного права России», а также магистрантам, аспирантам и докторантам, работающим над своими диссертационными исследованиями.

Такой посыл вполне оправдан насыщенностью текста комментария как научно-теоретическими, так и сравнительно-правовыми сюжетами, анали-

зом действующего конституционного законодательства, международных актов по правам человека и конкретными примерами правоприменения конституционных норм.

Издание содержит комментарии к преамбуле, к двум разделам и 9 главам, ко всем 137 статьям Конституции Российской Федерации, включая и ныне исключенную из нее Статью 127, что представляется весьма правильным подходом. Кроме того, к изданию прилагается и алфавитно-предметный указатель, в котором даны ссылки на соответствующие статьи Конституции России, их части и пункты с упоминаниями правовых институтов, определений и терминов.

Как верно отмечено во введении к указанному Комментарию, подавляющее большинство граждан осознано необходимость реализации положений Российской Конституции «всеми и повсеместно ...», чтобы идеи заложенные в Конституции РФ, стали реальностью правовой жизни российского общества» [1, с. 11].

Наиболее удачными, оптимальными по формулировкам и качественными, на наш взгляд, могут быть признаны комментарии к статьям 10, 13, 15,

* См. [1]: Комментарий к Конституции Российской Федерации (по состоянию на 15 июля 2014 г.) [Текст] / под ред. проф. С.А. Комарова. 2-е изд., испр. и доп. СПб.: Изд-во Юридического института (Санкт-Петербург), 2014. 538 с. (далее в тексте – Комментарий ...)

25 – 27, 44, 57 – 59, 61, 63, 65 – 72, 75, 77, 78, 101 – 105, 107, 113, 126, 127, 129, 130 – 133 Конституции Российской Федерации, что отнюдь не следует воспринимать как негативную оценку комментариев к иным конституционным статьям, хотя в них встречаются отдельные неточности и пробелы, о чем и пойдет речь ниже.

Однако прежде всего следует сказать о введении к данному комментарию. Как мы полагаем, его авторы не ставили перед собой задачу сделать его пространным и комплексным, очевидно имея в виду наличие замечательной весьма объемной вступительной статьи академика Б.Н. Топорнина к научно-практическому комментарию Конституции Российской Федерации, подготовленному сотрудниками Института государства и права РАН еще в 1997 году [2, с. 5 – 88].

Вместе с тем первое же предложение из введения к рецензируемому Комментарию нуждается в уточнении, а именно: Конституция Российской Федерации была, как известно и зафиксировано в самом ее тексте, принята 12 декабря 1993 года всенародным голосованием. Последнее было проведено на основании Указа Президента Российской Федерации от 15 октября 1993 года № 1633 «О проведении всенародного голосования по проекту Конституции Российской Федерации» и в соответствии с утвержденным этим же актом «Положением о всенародном голосовании по проекту Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 года» [3].

Конечно, «референдум» и «всенародное голосование» почти идентичные понятия, но *de jure* Конституция России принималась именно путем всенародного голосования, что и следовало указать во введении к названному Комментарию. Справедливости ради заметим, что в комментарии к Разделу второму «Заключительные и переходные положения» Конституции России авторы избежали подобной неточности формулировок, однако это сделано почти в конце текста, на одной из последних его страниц [1, с. 518].

Кроме того, во введении допущена неточность и в количественной характеристике содержания Главы 2 Конституции Российской Федерации, которая включает в себя 48 статей (статьи 17–64), а не 47, как написано во введении [1, с. 10]. Требуется пояснения и фраза о свободе экономической деятельности, якобы «направленной на борьбу с коррупцией и организованной преступностью» [1, с. 11].

Трудно согласиться с тезисом из комментария к преамбуле Конституции, так как вряд ли корректно

утверждать, что преамбула есть «подытоживание» (хотя бы и своеобразное) конституционных положений», а также, что «преамбула не предисловие, а, скорее, послесловие к Конституции, она фундамент, на который опирается целый конституционный порядок» [1, с. 15].

Налицо не только смешение понятий, но и явный отход от устоявшихся трактовок термина «преамбула», который происходит от латинских слов «*praebulatio*» – предшествую и «*praebulus*» – идущий впереди чего- или кого-либо [4].

Неверно также суждение из комментария к Статье 1 в части утверждения о том, что государственные органы «определенным образом организованы в единое целое» [1, с. 16–17]. На самом деле следует вести речь о единстве государственной власти, состоящей из нескольких ветвей.

Допущена ошибка и в определении формы государственного устройства, выделенном петитом на с. 17 Комментария в отношении отнесения к составным частям государственного устройства «автономных политических образований или суверенных государств»; последнее выглядит «нонсенсом».

К тому же не вполне удачен здесь и пример с Англией, которая является составной частью Соединенного Королевства Великобритании и Северной Ирландии, но никак не суверенным унитарным государством.

В комментарии к Статье 13 Конституции России почему-то фигурирует вместо действующего Федерального закона от 28 декабря 2010 года № 390-ФЗ «О безопасности» утративший силу Закон Российской Федерации 1992 года [1, с. 55].

На наш взгляд, выглядит гиперболизированным тезис из Комментария к Статье 17 о том, что якобы «гражданин не может даже по собственной воле ограничить пользование своими правами в силу их естественного состояния» [1, с. 67]. К сожалению, это далеко не так, иначе не было бы суицидов и узаконенной некоторыми государствами «эвтаназии».

В комментарии к Статье 31 следовало упомянуть Федеральный закон от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетировании» [5].

В усеченном виде приведено название Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [6] в комментарии к Статье 32 Конституции Российской Федерации, аналогичная неточность допущена и в комментарии к Статье 96.

В комментарии к Статье 33 необходимо было упомянуть Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации».

Излишне категорична и неверна фраза из Комментария к Статье 35 о том, что якобы «конфискация в качестве наказания не допускается» [1, с. 119], так как в российском законодательстве наряду с конфискацией как мерой уголовно-правового характера предусмотрено и административное наказание в виде конфискации орудия совершения либо предмета административного правонарушения по решению суда (Статья 3.7 КоАП Российской Федерации).

Странно, что в комментарии к Статье 40 о праве на жилище вообще не упомянут Жилищный кодекс Российской Федерации.

В комментарии к Статье 52 не хватает информации о принятом во исполнение рекомендаций Европейского Суда по правам человека Федеральном законе от 30 апреля 2010 года № 68-ФЗ «О компенсации за нарушение права на судопроизводство в разумный срок или права на исполнение судебного акта в разумный срок» [7].

На с. 208 в комментарии к Статье 57 упомянуто утратившее ныне силу Положение о Федеральной таможенной службе, следовало в сноске зафиксировать Положение, утвержденное постановлением Правительства РФ от 16.09.2013 г. № 809.

К сожалению, в комментарии к Статье 74 (с. 286 – 289) не учтены ни ратифицированное Россией Соглашение о Таможенном союзе, ни Таможенный кодекс Таможенного Союза, действующие с 2010 года.

В комментарии к статье 77 (с. 296 – 303) необходимо было упомянуть о Федеральном законе от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [8] (с последующими изменениями и дополнениями относительно трансформаций в порядке наделения полномочиями глав регионов).

Фраза «Некоторые ученые говорят даже о существовании самостоятельной ветви власти – президентской» [1, с. 312] в комментарии к Статье 80 выглядит досадной некорректностью по отношению к таким авторитетным ученым, как академик О.Е. Кутафин, профессора В.Е. Чиркин и В.С. Шевцов. Первый, в частности, зачастую писал об особом институте президентской власти [9, с. 494].

Случайным просмотром можно считать в конце комментария к этой же статье фразу об «ограниченности периода полномочий Президента РФ достаточно коротким четырехлетним сроком» [1, с. 315], так как здесь же ниже помещен комментарий к Статье 81, в которой учтена внесенная в декабре 2008 года поправка в Конституцию Российской Федерации об увеличении срока полномочий Главы государства до 6 лет.

Комментируя Статью 87, авторам следовало бы упомянуть Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» [10] и Федеральный закон от 31 мая 1996 г. № 61-ФЗ (в ред. от 03.02.2014 г. и с изм. от 04.06.2014 г.) «Об обороне» [11]. Аналогично в комментарии к Статье 88 пропущена информация о Федеральном конституционном законе от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении» [11]. В комментарии к статье 90 почему-то фигурируют «полномочные представители Президента РФ в субъектах Федерации» [1, с. 345] вместо полпредов Главы государства в федеральных округах.

Допущена погрешность и в определении количественного значения 2/3 от общего числа членов Совета Федерации в комментарии к Статье 93, так как если принимать во внимание наличие сегодня 85 субъектов Федерации и соответственно 170 членов Совета Федерации, то 2/3 от этого количества составит округленно 114, а не 119, как указано на стр. 353 Комментария. Если же гипотетически предположить, что после реализации Главой государства внесенной поправки в часть 2 Статьи 95 о назначении Президентом Российской Федерации представителей Российской Федерации в состав этой палаты парламента (не более 10% от числа членов Совета Федерации – представителей региональных органов государственной власти), то 2/3 по максимуму надо будет считать от 187 (170 + 17), и таким образом получим округленно 125 членов Совета Федерации.

В целом обстоятельным и удачным выглядит комментарий к Статье 101. Однако мы не можем согласиться с приведенной в нем цитатой из монографии проф. С.М. Шахрая, в которой утверждается вообще-то расходящееся с буквой и духом Основного закона мнение известного политика и юриста о якобы выполнении Счетной палатой Российской Федерации роли института гражданского контроля [1, с. 378]. Это никак не соотносится со статутом и порядком формирования указанного органа парламентского контроля за исполнением федерального

бюджета, а также и подотчетностью Счетной палаты Федеральному Собранию.

К сожалению, в комментарии к Статье 102 не учтена поправка в виде дополнительного пункта «e1» [12], включенного в Статью 83 Конституции России, в соответствии с которой кандидатуры заместителей Генерального прокурора Российской Федерации для их назначения на должность и освобождения от должности в Совет Федерации вносятся Президентом Российской Федерации [12].

Не вполне точно и утверждение в комментарии к Статье 108 о том, что в Конституции Российской Федерации содержится якобы «исчерпывающий перечень вопросов, по которым принимаются федеральные конституционные законы» [1, с. 415]. Если бы это было так, то не могли бы быть приняты Федеральный конституционный закон «О дисциплинарном судебном присутствии» (хотя он и утратил свою силу после реорганизации Верховного Суда Российской Федерации) и некоторые другие федеральные конституционные законы.

Никак нельзя согласиться и с утверждением в комментарии к Статье 110 о якобы неподотчетности Правительства Российской Федерации никакой иной государственной власти [1, с. 419]. Достаточно обратиться к пункту «в» части 1 Статьи 103 Конституции Российской Федерации, в соответствии с которым к ведению Государственной Думы относится заслушивание ежегодных отчетов Правительства Российской Федерации о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой [13]. И это не говоря о возможности решения Государственной Думой вопроса о доверии Правительству Российской Федерации.

Не вполне корректны первый и второй абзацы комментария к Статье 112 (с. 423 – 424 издания), так как в них допущены логические и терминологические неточности, обойдена вниманием проблема толкования понятий системы и структуры федеральных органов исполнительной власти, вообще не упомянуто известное Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 г. № 2-П по этой проблеме. Кроме того, непонятно, для чего здесь приведена полностью структура федеральных органов исполнительной власти, которая постоянно корректируется и в силу этого является весьма нестабильной. Достаточно было, на наш взгляд, сделать сноску на соответствующие Указы Президента.

Заключительный абзац комментария к Статье 118 содержит некорректную фразу о «местных» судах и о судах «административной юстиции» [1, с. 453].

В комментарии к Статье 125, к сожалению, не учтены изменения, внесенные в Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 г. № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации», а именно исключение из Статьи 20 указанного закона двухпалатной организационной структуры Конституционного Суда (в редакции Федерального конституционного закона от 03.11.2010 г. № 7-ФКЗ), тогда как в тексте Комментария по-прежнему утверждается что «Конституционный Суд РФ состоит из двух палат...» [1, с. 470] и дальше воспроизводится продолжение утратившей силу редакции Закона. Таким образом, содержание комментария к Статье 125 по большей части не может считаться приемлемым с позиций современного положения дел. Согласно Статье 21 названного Федерального конституционного закона Конституционный Суд рассматривает в заседаниях все вопросы, относящиеся к его полномочиям, установленным Конституцией Российской Федерации и статьей 3 указанного Закона.

Кстати о несоответствии букве и духу Конституции Российской Федерации двухпалатной организации работы высшего органа конституционного судпроизводства мы писали еще в 2006 году [14, с. 197–198].

Последнее по очередности, но отнюдь не по важности наше замечание по тексту рецензируемого Комментария относится к совершенно необъяснимому с точки зрения логики изложения материала полному отсутствию упоминания в комментарии к Главе 9 Конституции Российской Федерации Федерального закона от 4 марта 1998 года № 33-ФЗ «О порядке принятия и вступления в силу поправок к Конституции Российской Федерации» [15], в соответствии с которым и были внесены соответствующие поправки в Конституцию Российской Федерации, учтенные в тексте актуального Комментария.

В порядке резюме считаю важным подчеркнуть, что высказанные критические замечания вовсе не имели своей целью в какой-либо степени умалить заслуги известных исследователей в подготовке столь необходимого и своевременного (убежден в этом) комментированного издания Конституции Российской Федерации, которое, как уже подчеркивалось в самом начале настоящей рецензии, представляет собой весьма успешный опыт оперативного и одновременно результативного реагирования

на инновационные трансформации норм Основного Закона Российского государства в начале XXI века.

Уверен, что в последующих переизданиях этого комплексного научно-практического Комментария уже не будет оснований для такого рода отдельных «придинок», которые были упомянуты выше.

Литература

1. См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации (по состоянию на 15 июля 2014 г.) [Текст] / Под ред. проф. С.А. Комарова. 2-е изд., испр. и доп. СПб., 2014.
2. Конституция Российской Федерации: Научно-практический комментарий / Под ред. акад. Б.Н. Топорнина. М., 1997.
3. Российская газета. 1993. 19 октября
4. Толковый словарь иноязычных слов. М., 2008.
5. Собрание законодательства РФ. 2004. № 25. Ст. 2485.
6. Российская газета. 2002. 15 июня. Федеральный выпуск № 2974.
7. Собрание законодательства РФ. 2010. № 18. Ст. 2144, 2145.
8. Российская газета. 1999. 19 октября.
9. См., например: Кутафин О.Е. Российский конституционализм. М., 2008.
10. Российская газета. 2002. 2 февраля.
11. Консультант Плюс.
12. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ.
13. Пункт введен Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ.
14. Акопов Л. В. Федеральная государственная власть в России XXI века. Монография. Ростов-на-Дону, 2006.
15. Собрание законодательства Российской Федерации. 1998. № 10. Ст. 1146.

Akopov Leonid Vladimirovich, Doctor of law, Professor, the South-Russian Institute of Management – branch of the Presidential Academy of the National Economy and Public Administration (70, Pushkinskaya St., Rostov-on-Don, 344002, Russian Federation). E-mail: horin.gospravo@yandex.ru

THE ACTUAL SCIENTIFIC COMMENTARIUM TO RUSSIAN CONSTITUTION

Abstract

In this article the author analyzes the Commentarium to the Russian Constitution, written by famous russian doctors of law. The author noticed the positive achievements and some noncorrections in this book.

Keywords: Constitution of Russian Federation, comments to constitutional articles, constitutional legislation.

References

1. Sm.: Kommentariy k Konstitucii Rossiyskoy Federacii (po sostoyaniyu na 15 iyulya 2014 g.) [Tekst] / Pod red. prof. S.A. Komarova. 2-e izd., ispr. i dop. SPb., 2014. 538 s.
2. Konstituciya Rossiyskoy Federacii: Nauchno-prakticheskiy kommentariy / Pod red. akad. B.N. Topornina. M., 1997.
3. Rossiyskaya gazeta, 1993. 19 oktyabrya
4. Tolkoviy slovar' inoyazychnyh slov. M., 2008.
5. Sobranie zakonodatel'stva RF. 2004. № 25. St. 2485.
6. Rossiyskaya gazeta. 2002. 15 iyunya. Federal'niy vypusk № 2974.
7. Sobranie zakonodatel'stva RF. 2010. № 18. St. 2144, 2145.
8. Rossiyskaya gazeta. 1999. 19 oktyabrya.
9. Sm., naprimer: Kutafin O.E. Rossiyskiy konstitucionalizm. M., 2008.
10. Rossiyskaya gazeta. 2002. 2 fevralya.
11. Konsul'tant Plus.
12. Zakon Rossiyskoy Federacii o popravke k Konstitucii Rossiyskoy Federacii ot 5 fevralya 2014 g. № 2-FKZ.
13. Punkt vveden Zakonom Rossiyskoy Federacii o popravke k Konstitucii Rossiyskoy Federacii ot 30 dekabrya 2008 g. № 7-FKZ.
14. Akofov L. V. Federal'naya gosudarstvennaya vlast' v Rossii XXI veka. Monografiya. Rostov n/D, 2006.
15. Sobranie zakonodatel'stva Rossiyskoy Federacii. 1998. № 10. St. 1146.