

Северо-Кавказский юридический вестник. 2021. № 3. С. 85–91
North Caucasus Legal Vestnik. 2021;(3):85–91

Проблемы конституционного и международного права

Научная статья

УДК 342.4

doi: 10.22394/2074-7306-2021-1-3-85-91

ОБНОВЛЕННЫЙ КОММЕНТАРИЙ К КОНСТИТУЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ДОСТОИНСТВА И НЕДОСТАТКИ

Леонид Владимирович Акопов¹, Игорь Александрович Сизько²

^{1,2}Донской государственной технической университет, Ростов-на-Дону, Россия

¹norin.gospravo@yandex.ru

²igorsnov@mail.ru

Аннотация. В настоящей статье приводится юридический анализ нового издания комментария к Конституции Российской Федерации под авторством Е.Ю. Бархатовой по результатам внесения в 2020 году поправок в Основной закон. Обращается пристальное внимание как на достоинства, так и на ряд недостатков и некорректных утверждений, содержащихся в данном комментарии, предназначенном для специалистов и студентов, получающих юридическое образование. Предлагаются варианты устранения выявленных погрешностей в тексте данного издания и авторские формулировки, уточняющие соответствующие пояснения конституционных норм.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, поправки к Конституции, постановления Конституционного Суда, юридический смысл, Президент России, главы Конституции, пояснения к статьям Конституции, оптимальное толкование, права и свободы, правовые позиции, форма правления, парламент, правительство, судебная власть, федеративное устройство, федеральный конституционный закон, федеральный закон, местное самоуправление, система органов публичной власти, система и структура федеральных органов исполнительной власти, конституционная ответственность, Основной закон

Для цитирования: Акопов Л. В., Сизько И. А. Обновленный комментарий к Конституции Российской Федерации: достоинства и недостатки // Северо-Кавказский юридический вестник. 2021. № 3. С. 85–91. <https://doi.org/10.22394/2074-7306-2021-1-3-85-91>.

Problems of Constitutional and International Law

Original article

THE NEW COMMENT TO CONSTITUTION OF RUSSIAN FEDERATION: MERITS AND DEMERITS

Leonid V. Akopov¹, Igor A. Sizko²

^{1,2}Don State Technical University, Rostov-on-Don, Russia

¹norin.gospravo@yandex.ru

²igorsnov@mail.ru

Abstract. This article provides a legal analysis of the new edition of the commentary on the Constitution of the Russian Federation, authored by E.Yu. Barkhatova based on the results of amendments to the Basic Law in 2020. Close attention is paid to both the merits and a number of shortcomings and incorrect statements contained in this commentary, intended for specialists and students receiving legal education. Options are proposed to eliminate the identified errors in the text of this publication and author's formulations clarifying the relevant explanations of constitutional norms.

Keywords: Constitution of the Russian Federation, amendments to the Constitution, decisions of the Constitutional Court, legal meaning, President of Russia, chapters of the Constitution, explanations of articles of the Constitution, optimal interpretation, rights and freedoms, legal positions, form of government, parliament, government, judiciary, federal structure, federal constitutional law, federal law, local self-government, system of public authorities, system and structure of federal executive bodies, constitutional responsibility, Basic law

For citation: Akopov L. V., Sizko I. A. The new comment to Constitution of Russian Federation: merits and demerits. *North Caucasus Legal Vestnik*. 2021;(3):85–91. (In Russ.). <https://doi.org/10.22394/2079-1690-2021-1-3-85-91>.

Вышел в свет обновленный вариант комментария к Конституции Российской Федерации, составленный Е.Ю. Бархатовой и А.А. Потапенко (последняя прокомментировала новые положения, внесенные в Основной закон после общероссийского голосования по поправкам 1 июля 2020 года) [1]. Как сказано в аннотации к данному изданию, комментарий предназначен для специалистов в области права, студентов юридических вузов и факультетов, широкого круга читателей. Следует, конечно, приветствовать достаточно оперативную подготовку обновленного комментария (менее полугода после принятия поправок), однако мы при этом полагаем необходимым подвергнуть его содержание внимательному анализу.

Прежде всего отметим, что текст комментария наполнен содержательными пояснениями и увязкой с действующим российским законодательством, а также международными пактами о правах человека ключевых положений Конституции Российской Федерации. При этом указанное издание довольно компактно и лаконично, что не снижает качества его содержания, в котором даны комментарии к преамбуле, обоим разделам и девяти главам Основного закона, объединяющим после включения в него дополнительно пяти новых статей (а именно: 67.1, 75.1, 79.1, 92.1, и 103.1) в общей сложности количественно 141 статью (без учета исключенной в 2014 году Законом о поправке от 5.02.2014 г. № 2-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации и прокуратуре Российской Федерации» статьи 127).

Как верно отмечено в предисловии к рецензируемому изданию: «Авторитет Конституции РФ поддерживается не только общественным согласием, но и правовым механизмом, обеспечивающим взаимодействие и стыковку всех институтов государственной власти... Текст Конституции РФ требует серьезного научного комментирования, а отдельные ее положения официального толкования» [1, с. 4–5].

Наиболее удачными, оптимальными по разъяснениям и довольно аргументированными, по нашему мнению, являются комментарии к статьям: 4, 6, 13, 14, 15, 20, 23, 27, 30, 32, 33, 34, 37, 38, 41, 43, 44, 46, 50, 61, 62, 67, 67.1, 68, 69, 70, 75, 80, 87, 88, 90, 95, 97, 101, 103, 103.1, 114, 117, 121, 123, 129, 130, 132 и 135. Однако это вовсе не означает негативной оценки комментариев к другим конституционным статьям, хотя в них встречаются некоторые неточности и пробелы, о чем подробно сказано в последующем изложении.

Обратим внимание на то, что уже непосредственно в предисловии к комментарию допущена неточность в подсчете количества статей в Главе 2 Конституции Российской Федерации «Права и свободы человека и гражданина», которая содержит суммарно 48 (а не 47, как утверждается в тексте на странице 3 указанной работы [1, с. 3]) статей. Весьма спорно утверждение о том, что форма правления современного Российского государства сочетает в себе «черты парламентской и президентской республики» [1, с. 9]. Тем паче, что на странице 119 в комментарии к Главе 4 сначала говорится о полупрезидентской республике, а в пояснении

к статье 80 Конституции утверждается следующее: «У нас не просто сильный, а сверхсильный Президент» [1, с. 120]. Почему же тогда не согласиться с имеющейся в ряде научных публикаций формулировкой о «суперпрезидентской республике»¹.

Вряд ли можно согласиться с безапелляционным суждением о том, что якобы «государство... воздерживается от вмешательства в сферу прав и свобод», содержащемся в комментарии к статье 2 Конституции Российской Федерации [1, с. 9].

В комментарии к части 1 статьи 5 Конституции после перечисления видов субъектов Российской Федерации (республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области и автономных округов) написано: «Все они являются носителями государственной власти и по всем основным характеристикам не отличаются друг от друга» [1, с. 12]. В этом утверждении допущена некорректность, так как отличия, несомненно, имеются и они зафиксированы в конституционных нормах, содержащихся в части 2 статьи 5 Основного закона, оставленных без комментария в указанной работе. Здесь же и на последующих страницах текста бросается в глаза перебор с использованием нелегитимной аббревиатуры «РФ».

В заключительной фразе комментария к статье 10 Конституции система основных функций государства почему-то сводится лишь к трем из них, а именно к законодательной, исполнительной и судебной [1, с. 19], тогда как набор функций государства намного шире.

В комментарии к статье 11 в перечислении видов судопроизводства упущено арбитражное судопроизводство, включенное в часть 2 статьи 118 Конституции Законом о поправке от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ. Кроме того, здесь же не учтено то обстоятельство, что упомянутый [1, с. 20] в качестве примера разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными (субъектов Федерации) органами государственной власти Договор между Российской Федерацией и Республикой Татарстан от 15 февраля 1994 года прекратил свое действие в связи с истечением его срока еще в 2017 году.

В качестве положительной характеристики рецензируемого издания отметим включенные в него иллюстративные схемы к целому ряду пояснений к положениям Конституции. Заметим, что для точности следовало в названиях всех предыдущих российских конституций указать наличие в их названиях слов «Основной Закон», взятых в скобки [1, с. 26].

К сожалению, в поясняющем комментарии к статье 23 Конституции на странице 36 издания допущена опечатка и вместо статьи 51, гарантирующей возможность отказа свидетельствовать против себя самого, своего супруга и близких родственников, обозначена ошибочно статья 21.

На странице 88 указанной работы в качестве вводного пояснения к Главе 3 «Федеративное устройство» записана прежняя (до принятия Закона о поправке в 2020 году) формулировка о том, что «Президент РФ обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов государственной власти», тогда как в новой редакции части 2 статьи 80 Конституции сказано о том, что Президент Российской Федерации «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти». Кстати, эта новелла предопределяет, по нашему мнению, экстраординарные полномочия Главы современного Российского государства, о чем мы уже писали ранее [3].

¹ См., напр.: [2, с. 54].

Следует отметить неточности в комментарии к Конституции в той части текста, где на странице 98-й неверно названы как наименование, так и номер (не 18, а 17) статьи Степного Уложения (Конституции) Республики Калмыкия¹.

Полагаем важным поддержать вполне значимый тезис авторов комментария, содержащийся во вводной части к главе 4 Конституции, а именно о необходимости путем «сдержек и противовесов» обеспечивать воспрепятствование превращению института Президента в режим личной власти, «неподконтрольной народу или способной игнорировать иные ветви государственной власти России», а также о потребности юридического и фактического гарантирования страны от авторитаризма [1, с. 119].

Комментируя статью 81 Конституции, авторы безосновательно утверждают, что «президенты республик избираются на 5 или 7 лет» [1, с. 124], тогда как должность руководителя республики с названием «президент» в настоящее время осталась только в Республике Татарстан, а избираемых на семь лет глав республик вообще нет.

На 127 странице рецензируемого комментария допущено некорректное суждение о том, что при вступлении в должность Президента России на церемонии принесения им присяги «обязательно должны присутствовать представители иностранных государств», в то время как новая редакция части 2 статьи 82 Конституции не предусматривает обязательного участия представителей зарубежных стран в этой процедуре. Неуместно в этой связи и заявление о том, что визиты глав иностранных государств для участия в инаугурации якобы «являются символом... признания нового, законно избранного народом Президента страны» [1, с. 127].

Кроме того, вряд ли в свете внесенных в Конституцию поправок можно согласиться с тезисом о том, что «Президент РФ формирует Правительство РФ...» [1, с. 130], так как формально (*de jure*) Председатель Правительства России сам вносит на утверждение Государственной Думы кандидатуры своих заместителей и большинства федеральных министров (за исключением министров: МЧС, внутренних дел, иностранных дел, обороны и юстиции), причем в случае их утверждения названной палатой парламента Глава государства не вправе отказать в их назначении на должность указами Президента. Неверно и утверждение, содержащееся в комментарии к статье 91 Конституции в той его части, в которой говорится, что «Конституция РФ, допуская случаи привлечения Президента РФ к уголовной ответственности, в то же время не предусматривает возможности наступления гражданско-правовой..., административной ответственности для Президента РФ» [1, с. 141]. Во-первых, о привлечении к уголовной ответственности Главы государства в Конституции не сказано, а закреплена лишь возможность выдвижения Государственной Думой обвинения в государственной измене или совершении иного тяжкого преступления, после чего возможен запуск процедуры отрешения его от должности. Во-вторых, в отношении Президента может быть подан в судебном порядке иск в соответствии с нормами Гражданского кодекса и Кодекса административного судопроизводства.

Не согласны мы и с заявлением в комментарии к статье 103 Конституции о том, что «правительство должно реализовывать курс, определяемый законодательным органом» [1, с. 168], поскольку согласно Закону о поправке к Конституции от 14.03.2020 года Правительство России действует под общим руководством Главы государства, который и определяет проводимый им курс.

¹ Constitution.garant.ru (Дата обращения – 24 июня 2021 года).

Неточно и изложение комментария к статье 109 Конституции в части следующего утверждения, как- то: «В том случае, если различного рода согласительные процедуры между ветвями власти не привели к положительному результату, Президент РФ, в чьи функции согласно статье 80 Конституции РФ входит обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов государственной власти, вправе распустить Государственную Думу» [1, с. 178].

На самом деле право Президента Российской Федерации распустить Государственную Думу строго регламентировано статьями 111, 112 и 117 Конституции Российской Федерации при соответствующих условиях, в том числе не связанных с согласительными процедурами.

В связи с поправками, внесенными в Главу 6 Конституции Российской Федерации не вполне корректно и утверждение о том, что «Правительство РФ осуществляет государственную власть в РФ наряду с Президентом РФ...» [1, с. 181], что обусловлено новой редакцией части 1 статьи 110 Конституции, в соответствии с которой Правительство Российской Федерации осуществляет исполнительную власть страны под общим руководством Президента Российской Федерации.

На странице 183 рецензируемого издания в комментарии к статье 110 Конституции упомянут уже утративший свою силу Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ, на смену которому был принят и вступил в силу новый Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 6 ноября 2020 года №4-ФКЗ (это с учетом того, что вышепоименованное издание было подписано в печать, как видно из его выходных данных, 21 декабря 2020 года, что в принципе вполне позволяло сослаться на новый законодательный акт).

Следует дать пояснение к такому комментарию, который приводится к статье 111, а именно: «В Конституции РФ не указывается, должен ли Президент РФ после отклонения первой кандидатуры (Председателя Правительства РФ, примечание наше – Л.А., И.С.) вносить в следующий раз другую кандидатуру, или он вправе предлагать одно и то же лицо. Конституционный Суд РФ поддержал последнее» [1, с. 185]. Уточним в этой связи, что в соответствии с Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 11 декабря 1998 года №28-П по делу о толковании положений части 4 статьи 111 Конституции Российской Федерации «Президент Российской Федерации при внесении в Государственную Думу предложений о кандидатурах на должность Председателя Правительства Российской Федерации вправе представлять одного и того же кандидата дважды или трижды либо представлять каждый раз нового кандидата... После трехкратного отклонения представленных Президентом Российской Федерации кандидатур Председателя Правительства Российской Федерации независимо от того, представлялся ли каждый раз один и тот же кандидат дважды или трижды, – Государственная Дума подлежит роспуску»¹. Указанный акт конституционного толкования вполне может быть применим и после внесенных в Основной закон поправок при условии обязательного учета новой редакции части 4 статьи 111, которая в отличие от прежней уже не содержит нормы об императивном роспуске Государственной Думы в случае трехкратного отклонения ею предлагаемых Президентом для утверждения кандидатур (ы) на пост Председателя Правительства, оставляя окончательное решение этого вопроса (распускать ли Палату или не распускать ее) на усмотрение Главы государства, что подтверждается формулой «В этом случае

¹ Подробнее об этом см.: [4, с. 502-503].

Президент Российской Федерации вправе (но не обязан, примечание наше – Л.А., И.С.) распустить Государственную Думу и назначить новые выборы».

На наш взгляд, допущена неточность и в комментарии к статье 112 Конституции, а именно: «В настоящее время структура федеральных органов исполнительной власти утверждена Указом Президента РФ от 9 марта 2004 года «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти». Согласно этому акту в систему федеральных органов исполнительной власти РФ входят федеральные министерства, федеральные службы, федеральные агентства» [1, с. 187]. В этом тезисе наряду со смешением понятий «система» и «структура» (так как этим указом были утверждены и продолжающая сохраняться до сих пор система федеральных органов исполнительной власти и давно утратившая свою силу структура федеральных органов исполнительной власти) не было учтено толкование вышеупомянутых понятий, данное в известном Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 27 января 1999 года № 2-П, согласно которому в систему федеральных органов исполнительной власти включено и само Правительство Российской Федерации вкупе с федеральными министерствами и иными организационно-правовыми формами федеральных органов исполнительной власти, утверждаемыми указами Главы государства.

На с. 188 Комментария вновь упоминается утративший силу Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации» от 17.12.1997 г.

Серьезное сомнение вызывает тезис в общем пояснении к Главе 7 «Судебная власть и прокуратура» Конституции, как-то: «Социальное назначение судов – обеспечение надлежащего правового режима во всех областях общественной жизни» [1, с. 201]. Полагаем, что это определенная идеализация и гипостазирование функций судебной власти.

Неточно и утверждение, содержащееся в комментарии к статье 118 Конституции, в котором приведен неполный перечень судов, относящихся к судебной системе [1, с. 202]. Характеризуя состав Конституционного Суда Российской Федерации, авторы комментария не учли того факта, что в соответствии с внесенными в Конституцию поправками у Председателя Конституционного Суда остался лишь один заместитель, а не два, как это написано в комментарии к статье 125 Конституции [1, с. 215].

Не вполне ясно, о каком-таком «общепринятом во многих странах эталоне местного самоуправления как демократического института» [1, с. 224] идет речь в пояснении к Главе 8 «Местное самоуправление» Конституции. Если подразумевается Европейская Хартия местного самоуправления, то вряд ли ее можно назвать без существенных оговорок «эталонной моделью» местного самоуправления ввиду ее абстрактности. В комментарии к статье 131 Конституции Российской Федерации неточно воспроизведены виды муниципальных образований, закрепленные в Федеральном законе от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Вместе с тем мы вполне разделяем мнение авторов комментария к Главе 9 Конституции Российской Федерации о том, что Конституция не должна быть подвержена постоянным изменениям и о том, что «стабильность Конституции является важнейшим условием режима законности, устойчивости правовой системы и государственного механизма, фактором определенности в отношениях между личностью и государством» [1, с. 239].

Резюмируя все вышеизложенное, полагаем, что рецензируемый обновленный комментарий к Конституции Российской Федерации представляет собой актуальное

и полезное издание, которое все же нуждается в определенной корректировке для придания ему необходимой точности по отдельным пояснениям и формулировкам. Это следует учесть и при последующих переизданиях данного комментария.

В завершение темы, следует обратить пристальное внимание на знаменательные слова Главы Российского государства В. В. Путина, адресованные читателям вышедшего позднее рецензируемого нами издания нового научно-популярного комментария к Конституции Российской Федерации, в его телеграмме от 15 июля 2021 г., а именно: «Принятая почти тридцать лет назад – 12 декабря 1993 г., наша Конституция убедительно доказала свою эффективность, и еще многие десятилетия она будет оставаться надежным правовым фундаментом страны. Вместе с тем это не застывший свод канонов, а живой, созвучный времени документ»¹.

Литература

1. Бархатова Е. Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации: новая редакция с поправками. 3-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2021. 256 с.
2. Мартышин О. В. Коллизии ценностей и перспективы развития российской государственности // Государство и право. 2021. № 4.
3. Акопов Л. В. «Расслоение» видов публичной власти в России (об одном предвидении А.А. Югова) // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2020. № 3. С. 166–170.
4. Любимов А. П. Комментарий к Конституции Российской Федерации (толкование и истолкование Конституции РФ в решениях Конституционного Суда РФ с постатейным алфавитно-предметным указателем) / Авт. статьи и сост. д.ю.н. А.П. Любимов. М.: Издательство «Экзамен», 2005.

References

1. Barkhatova E. Yu. Commentary on the Constitution of the Russian Federation: new edition with amendments. 3rd ed., Redesign. and supplement. Moscow: Prospect; 2021. 256 p. (In Russ.)
2. Martyshin O. V. Collisions of Values and Prospects for the Development of Russian Statehood. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*. 2021;(4). (In Russ.)
3. Akopov L. V. "Stratification" of types of public power in Russia (about one foresight A.A. Yugov). *Gosudarstvennoe i munitsipal'noe upravlenie. Uchenye zapiski SKAGS = State and Municipal Management. Scholar Notes*. 2020;(3):166-170. (In Russ.)
4. Lyubimov A. P. *Commentary on the Constitution of the Russian Federation (interpretation and interpretation of the Constitution of the Russian Federation in decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation with an article-by-article alphabetical index)*. Auth. articles and composition. Doctor of Law A. P. Lyubimov. Moscow; 2005. (In Russ.)

Информация об авторах

Л. В. Акопов – докт. юрид. наук, проф., зав. кафедрой «Основы правоведения» факультета «Юридический».
И. А. Сизько – канд. юрид. наук, доц. кафедры «Основы правоведения» факультета «Юридический».

Information about the authors

L. V. Akopov – Doctor of Jurisprudence, Professor, Head of the Department of "Fundamentals of jurisprudence";
I. A. Sizko – Candidate of Law, Associate Professor of the Department of "Fundamentals of jurisprudence".

Вклад авторов: все авторы сделали эквивалентный вклад в подготовку публикации. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Contribution of the authors: the authors contributed equally to this article. The authors declare no conflicts of interests.

Статья поступила в редакцию 16.08.2021; одобрена после рецензирования 01.09.2021; принята к публикации 02.09.2021.

The article was submitted 16.08.2021; approved after reviewing 01.09.2021; accepted for publication 02.09.2021.

¹ www.kremlin.ru/events/president/letters/66197