

В диссертационный совет Д 170.003.03,
созданный на базе Федерального государственного
бюджетного образовательного учреждения высшего образования
«Российский государственный университет правосудия»

ОТЗЫВ

**на автореферат диссертации Виктора Николаевича Демидова
«Конституционное правосудие субъектов Российской Федерации
в общегосударственной системе защиты прав и свобод
человека и гражданина (методология, теория, практика)»,
представленной на соискание учёной степени доктора юридических наук
по специальности 12.00.02. – конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право
и по специальности 12.00.14. – административное право;
административный процесс**

Представленное на соискание ученой степени доктора юридических наук диссертационное исследование Виктора Николаевича Демидова представляет собой научный анализ современного состояния региональной конституционной (уставной) юстиции в Российской Федерации, ее участия в общегосударственном механизме защиты прав и свобод человека и гражданина. Особый интерес вызывает то обстоятельство, что диссертант рассматривает региональную конституционную юстицию не только с точки зрения конституционного, но и административного права, исследуя возможности и методы осуществления конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации деятельности в сфере обеспечения общественной безопасности. Соответствующий подход является безусловной новацией в исследовании региональной конституционной (уставной) юстиции, а предложенные автором модели регламентации деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, несомненно, должны стать предметом дальнейшего осмысления ученых и практиков.

Одновременно стоит отметить, что подобный подход - на основе методологии двух смежных специальностей - к осмыслению проблем региональной конституционной юстиции объективно обусловлен современными условиями развития национальной судебной системы, новым этапом становления административного судопроизводства, юрисдикционное взаимодействие с которым определяет важный контекст функционирования конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. В диссертационном исследовании, как следует из автореферата, продемонстрирована сложность, острота соответствующих юрисдикционных проблем, предложено авторское видение путей их решения.

Автор диссертации, как следует из автореферата, поднимает важную проблему эффективности функционирования конституционной (уставной) юстиции, значимость которой подчеркивается, по мнению автора, тем обстоятельством, что в большинстве субъектов Российской Федерации такие

суды не созданы. Нельзя не согласиться, что при определенных условиях создание субъектом Российской Федерации собственного эффективно работающего конституционного (уставного) суда имеет значение для повышения уровня защищенности прав и свобод человека и гражданина на территории данного субъекта Российской Федерации, способно повысить качество региональной системы законодательства и придать новые импульсы для его дальнейшего развития.

Накопленный опыт функционирования региональной конституционной юстиции по крайней мере в ряде субъектов Российской Федерации показывает, что такие органы в период становления системы государственных органов субъектов Российской Федерации сыграли заметную роль по обеспечению конституционного баланса во взаимоотношениях законодательной и исполнительной власти на региональном уровне. В результате в отдельных субъектах Российской Федерации за последние два десятилетия сложился определенный региональный конституционно-правовой режим, в котором конституционная юстиция занимает важное место, выступая средством разрешения публично-правовых споров. Тем самым решения региональной конституционной юстиции становятся неотъемлемой частью правового фундамента, на котором осуществляется региональная власть. Таким образом, там, где конституционные (уставные) суды присутствуют и действительно успешно функционируют, они становятся потенциальным или реальным фактором для дополнительного развития конституционной системы соответствующего субъекта Российской Федерации. Другое дело, что обеспечить такое успешное функционирование удастся отнюдь не везде, где они созданы, причины чего также, судя по автореферату, не остаются без внимания в диссертационном исследовании.

При этом диссертант совершенно справедливо апеллирует к Конституционному Суду Российской Федерации, имея в виду в его лице пример эффективного средства правовой защиты в масштабах всей страны, реализующего функции в сфере общественной безопасности в форме конституционного судопроизводства; предлагает шире использовать накопленный Конституционным Судом Российской Федерации опыт при организации работы конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации.

Нельзя не отметить, что Конституционный Суд Российской Федерации в своей деятельности всегда старался с особым вниманием подходить к проблемам региональной конституционной (уставной) юстиции. При этом Конституционный Суд России никогда не позволял себе рассматривать конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации как подчиненные ему институты и всегда признавал их в качестве самостоятельных полноправных судебных органов – высших органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Хочется надеяться, что данное исследование послужит толчком для решения накопившихся теоретических и прикладных проблем, связанных с

формированием и функционированием региональных органов конституционно-судебного контроля, будет способствовать их дальнейшей институционализации в национальной судебной системе. Тем более важно, что в данном случае речь идет о позиции и предложениях автора научного исследования, который многие годы посвятил практике конституционного правосудия, на протяжении длительного периода возглавлял один из авторитетных конституционных судов субъектов Российской Федерации. В этом плане нельзя не сказать и том, что соискатель всегда был последовательным сторонником развития института региональной конституционной юстиции; под его руководством было организовано издание (начиная с 2006 года) ежегодного сборника научных трудов «Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства», который имеет высокие оценки в научно-экспертном сообществе.

Естественным является и тот факт, что некоторые выносимые автором на защиту результаты проделанного исследования по столь сложной, не имеющей единообразного решения как в теории, так и на практике проблеме, являются дискуссионными, требуют, на наш взгляд, дополнительного, по сравнению с содержанием автореферата, раскрытия в ходе публичной защиты:

1) Автор выносит на защиту положение, согласно которому приемлемый срок реализации итоговых решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации не должен превышать шести месяцев с момента их принятия (с. 20 автореферата, пункт 12 положений, выносимых на защиту). Этот срок определен автором на основе статистики, которая, согласно сведениям автора, показывает, что средний срок исполнения итоговых решений конституционных (уставных) судов, реализация которых требует внесения изменений в законы и иные нормативные правовые акты, составляет около полугода.

В связи с этим возникает вопрос: должен ли все-таки указанный шестимесячный срок быть признан императивным для законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и должна ли быть установлена ответственность за его нарушение в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации, имея в виду, что пунктом 4 статьи 9 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» установлен такой же по продолжительности императивный срок для исполнения законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации решения суда. При этом, как представляется, нужно учитывать особенности прямого действия итоговых решений конституционных (уставных) судов: норма применяется с учетом признания ее неконституционной в определенной части или с учетом выявления ее конституционно-правового смысла, а изменение

законодательства в этой связи может иметь в этом случае больше юридико-техническое значение.

Кроме того, хотелось бы узнать позицию автора по поводу того, в какие, по его мнению, сроки должно быть исполнено итоговое решение конституционного (уставного) суда субъекта Российской Федерации высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления, акты которых данным решением были признаны не соответствующими конституции (уставу) субъекта Российской Федерации.

2) Автор выносит на защиту положение о том, что конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации осуществляют деятельность по обеспечению безопасности (С. 22, п. 19 положений, выносимых на защиту), в частности, путем осуществления конституционного нормоконтроля в отношении норм законодательства субъекта Российской Федерации об административных правонарушениях, формируемого в соответствии со статьей 2 КоАП Российской Федерации, а также административных регламентов, разрабатываемых органами государственного контроля (надзора) субъекта Российской Федерации, а также органами муниципального контроля в соответствии с положениями Федерального закона от 26 декабря 2008 года № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля» (С. 49-50).

В связи с этим возникает вопрос, каким образом будет разграничиваться компетенция конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и судов, осуществляющих административное судопроизводство, при осуществлении нормоконтроля за указанными нормативными правовыми актами, имея в виду, что вопросы безопасности, как правило, не получают детальной регламентации в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации?

3) Автор полагает, что в целях дальнейшего развития, обеспечения единообразия и оптимизации деятельности конституционных (уставных) судов в сфере обеспечения безопасности имеется объективная необходимость в толковании Конституционным Судом Российской Федерации ст. 72 Конституции Российской Федерации в части отнесения сферы обеспечения общественной безопасности к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также определении подсудности конституционных (уставных) судов в данной сфере нормативного правового регулирования (с. 25, п. 23 положений, выносимых на защиту).

Предположение о том, что отдельные вопросы компетенции конституционных (уставных) судов могут быть еще больше конкретизированы правовыми позициями Конституционного Суда Российской Федерации, с одной стороны, не лишено оснований, с другой стороны, ставит вопрос о разграничении компетенции федерального органа конституционного правосудия и федерального законодателя в этой части.

Во всяком случае, нужно учитывать то обстоятельство, что конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации имеют право направлять запросы в порядке статьи 125 (часть 4) Конституции Российской Федерации в Конституционный Суд Российской Федерации в отношении подлежащих применению ими в конкретном деле норм – не только материально-правовых, но и определяющих их компетенцию в соотношении с другими судами судебной системы Российской Федерации. Таким образом, они не лишены возможности определять в соответствующей части определенный сегмент повестки Конституционного Суда Российской Федерации. Другое дело, что пользуются они этой возможностью достаточно редко, а рассматривать дела и вырабатывать, соответственно, правовые позиции по своей инициативе Конституционный Суд Российской Федерации не может.

В то же время следует учитывать, что Конституционный Суд Российской Федерации, как представляется, уже внес значительный вклад в становление конституционной (уставной) юстиции субъектов Российской Федерации. Предметом его рассмотрения выступали вопросы, связанные со статусом судей конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (например, Определение от 2 февраля 2006 года № 20-О «Об отказе в принятии к рассмотрению жалоб гражданина Половцева Игоря Николаевича на нарушение его конституционных прав положениями статей 50 и 79 Устава Санкт-Петербурга, статей 15, 18, 20, 29, 30 и 37 Закона Санкт-Петербурга «Об Уставном суде Санкт-Петербурга», а также отдельными положениями Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», Федерального закона «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» и Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», в котором было подтверждено право субъектов в значительной мере самостоятельно определять статус судей данных судов); вопросы компетенции указанных судов (например, Постановление от 16 июня 1998 года № 19-П по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции Российской Федерации, в котором констатировано, что признавать нормативные акты субъектов Российской Федерации не соответствующими их конституциям (уставам) и лишать их юридической силы могут лишь органы конституционного судопроизводства, если такое их правомочие предусматривается конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации); вопросы, связанные с исполнением решений данных судов (например, Постановление от 2 декабря 2013 года № 26-П по делу о проверке конституционности пункта 2 статьи 4 Закона Челябинской области «О транспортном налоге» в связи с запросом Законодательного Собрания Челябинской области, в котором указано на недопустимость произвольного отказа органов государственной власти субъекта Российской Федерации от исполнения решения конституционного (уставного) суда и необходимости в случае несогласия с решением обратиться с запросом в Конституционный Суд Российской Федерации), и многие другие вопросы.

В заключение некоторых замечаний и, не в последнюю очередь, пожеланий автору на будущее следует отметить, что концептуальная позиция диссертанта, последовательно занимаемая им как в диссертационном исследовании, так и во многих научных публикациях, сводится к отстаиванию необходимости повсеместного создания на региональном уровне органов конституционно-судебного контроля. Очевидно, сам по себе такой подход как ориентированный на повышение уровня судебно-правовой защищенности личности, безусловно, имеет право на существование. Вместе с тем существование региональных органов конституционно-судебного контроля рассматривается автором не только как отвечающее требованиям конституционной целесообразности, но и как своего рода конституционный императив. В частности, соискатель полагает, что исходя «из принципа равенства всех законом и судом, государственного гарантирования каждому судебной защиты его прав и свобод... конституционное (уставное) правосудие должно осуществляться во всех субъектах Российской Федерации» (с. 17-18). Но не означает ли это, что отсутствие региональных органов конституционно-судебного контроля может квалифицироваться как отступление от конституционных требований эффективности судебной защиты прав граждан? Как это соотносится с пониманием самим автором региональной конституционной юстиции в качестве «дополнительной гарантии защиты и восстановления основных прав и свобод» (с.17)? Учитывая современные реалии федеративных отношений, включая особенности разграничения полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами, обусловленные этим тесные системно-иерархические связи федерального и регионального, в том числе конституционного, нормотворчества, а также особенности разграничения юрисдикционных полномочий между конституционными (уставными) судами субъектов РФ и судами общей юрисдикции, думается, необходимость *обязательного* создания региональных органов конституционного контроля требует дополнительного обоснования и дальнейшего изучения. Нет ли оснований внимательнее оценить, например, опыт региональной (земельной) конституционной юстиции ФРГ, включая государственно-общественные начала ее функционирования?

Высказанные соображения и вопросы носят дискуссионный, полемически-поисковый характер и не влияют на общую оценку проведенного диссертационного исследования. Нет сомнений, что автору, благодаря сопряжению конституционно-правовых и административно-правовых аспектов исследования деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, раскрытию взаимосвязи проблематики их деятельности с вопросами общественной безопасности, удалось выявить новый пласт исследований в этой сфере и внести существенный вклад в правовую науку, что естественным образом «освежает» дискуссию, относящуюся к государственно-правовому институту конституционной (уставной) юстиции субъектов Российской Федерации. В практическом же плане рассматриваемая работа - это заявка на придание

этому институту «второго дыхания», причем, с учетом уровня ее теоретического обоснования, о котором можно судить из автореферата, заявка, безусловно, мощная.

Таким образом, ознакомившись с авторефератом диссертации Виктора Николаевича Демидова на тему «Конституционное правосудие субъектов Российской Федерации в общегосударственной системе защиты прав и свобод человека и гражданина (методология, теория, практика)», полагаю, что подготовленное диссертантом исследование представляет научно-квалификационную работу, содержащую решение проблемы, имеющей важное значение для развития судебной системы Российской Федерации и совершенствования механизма защиты прав и свобод человека и гражданина в субъектах Российской Федерации, и соответствует критериям, которым должна отвечать диссертация на соискание ученой степени доктора наук, и соискатель заслуживает присвоения ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.02. – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право и по специальности 12.00.14. – административное право; административный процесс.

Судья Конституционного Суда РФ
доктор юридических наук
(докторская диссертация защищена
по специальности 12.00.02 –
конституционное право;
государственное управление;
административное право;
муниципальное право)
профессор,
Заслуженный юрист РФ,
Заслуженный деятель науки РФ



Н. С. Бондарь

Конституционный Суд
Российской Федерации
190000, СПб, Сенатская пл. 1
Тел.: +78124043311
Email: ksrf@ksrf.ru

Подпись Н. С. Бондарь

заверяю:



А.Е. Пурикова