

ОТЗЫВ

официального оппонента Авакьяна С.А.

на диссертацию Демидова В.Н.

«Конституционное правосудие субъектов Российской Федерации в общегосударственной системе защиты прав и свобод человека и гражданина (методология, теория, практика)».

Специальность 12.00.02 – Конституционное право;

конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Специальность 12.00.14 – Административное право; административный процесс

Актуальность. Обосновывая актуальность своего исследования, В.Н. Демидов справедливо отмечает, что оно имеет как теоретическое, так и прикладное значение. От себя добавлю, что дискуссии о необходимости и путях осуществления конституционного правосудия на уровне субъектов Российской Федерации возникли уже с принятием Федерального конституционного закона «О судебной системе Российской Федерации», они злободневны на сегодня и вряд ли утихнут на будущее.

В чем же причины? О многом пишет автор, кое-что хотелось бы добавить от себя. Прежде всего, при разных размерах и богатстве (бедности) субъектов Российской Федерации создание самостоятельных конституционных, уставных судов упирается в соображения о необходимости и целесообразности таких органов правосудия. И прежде всего по таким позициям: а) есть ли для них поле деятельности, или же это узенькая «придорожная канава», которой вполне достаточно для «антуражного» демонстрирования одной из претензий на самостоятельность субъекта (субъектов) Российской Федерации? б) не в состоянии ли заниматься тем, что поручено органам конституционного правосудия субъектов Российской Федерации, обычные суды общей юрисдикции? в) насколько оправданны расходы субъектов РФ на содержание этого звена при его весьма слабенькой загруженности реальной работой; г) способствует ли упрочению принципа конституционной законности существование такого звена или же оно,

наоборот, дискредитирует в глазах населения и себя, и саму такую законность из-за недостаточности и малого значения их деятельности?

Вопросы острые. И поэтому прежде всего отметим, что автор диссертации от них не уходит, что и повышает значимость и актуальность его работы. Диссертант отмечает, что в части *концептуальных* (выделено мной – С.А.) вопросов, связанных с деятельностью конституционных (уставных) судов, настало время определить место, роль и значение данных органов правосудия в общегосударственной системе защиты прав и свобод человека и гражданина, выявить особенности их компетенции, способы влияния на правовую систему субъектов Российской Федерации, раскрыть соотношение правовых позиций с итоговыми решениями конституционных (уставных) судов, специфику их взаимодействия с другими судами и иными органами государственной власти.

Отмечая другой – *прикладной* (выделено мной – С.А.) аспект, автор правильно пишет, что возникла потребность совершенствования процессуальной деятельности конституционных (уставных) судов по защите прав и свобод человека и гражданина, обеспечения доступа граждан к конституционному (уставному) правосудию субъектов Российской Федерации, оценки исполнения судебных решений как показателя эффективности восстановления нарушенных прав и свобод граждан.

Особый научный и практический интерес вызывает определение места и роли конституционных (уставных) судов в сфере обеспечения безопасности государства, рассматриваемой в статье 55 (часть 1) Конституции Российской Федерации в качестве критерия ограничения прав и свобод человека и гражданина, а также в сфере обеспечения общественной безопасности, относимой в статье 72 (часть 1, пункт «б») Конституции Российской Федерации к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Таким образом, речь идет о конструктивном совершенствовании и эффективности деятельности этих судов, ее процессуальных аспектов. И в

этом такой знаток практики, как В.Н. Демидов, много лет отдавший одному из передовых конституционных судов (Республика Татарстан), высказывает много ценных замечаний и пожеланий.

Новизна, теоретическая и практическая значимость. В связи с этим есть основания для выводов о том, что диссертация представляет авторский взгляд, отличающийся новизной своих суждений, свежими аргументами в пользу совершенствования данной разновидности правосудия, а также критики тех позиций, которые автор не разделяет, обобщениями опыта действующих конституционных, уставных судов, раздумьями о перспективах этого пути правосудия.

Можно считать сильным авторским аргументом то, что конституционно-уставное правосудие суждено быть частью всего конституционного правосудия, вершиной которого является Конституционный Суд Российской Федерации. Т.е. речь идет о том, что это единый институт судебной власти нашей страны. Как это ни удивительно, но мы, конституционалисты, порой возвышаем Конституционный Суд РФ и видим в нем символ новой конституционной системы нашей страны, но при этом как бы принижаем роль родственных для него органов уровня субъектов Российской Федерации. Между тем это часть единого организма, который по-своему, но все же влияет на обеспечение основ конституционного строя, в частности, на укрепление социального государства, становление и развитие местного самоуправления, предоставление гарантий всем формам собственности.

Особенно позитивным моментом, характеризующим новизну, теоретическую и практическую значимость работы, является исследование автором вопросов реализации итоговых решений конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации; роль и значение правовых позиций этих судов как средства защиты основных прав и свобод человека и гражданина; превентивная роль региональной конституционной (уставной) юстиции в восстановлении прав и свобод граждан; интересной является также и практика обеспечения указанными судами применения

правовых позиций Конституционного Суда России, принципов и норм международного права, а также европейских стандартов по правам человека. Как видно из работы, многие итоговые решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации ранее не использовались в научном обороте и впервые применены в настоящем исследовании.

Отсюда можно поддержать многие авторские положения, выносимые на защиту. В частности, если для Конституционного Суда Российской Федерации роль его толковательных решений достаточно исследована, то относительно конституционных (уставных) судов субъектов РФ такого не скажешь. Поэтому надо поддержать авторские выводы, отраженные в тезисах 3 и 4 положений на защиту: конституционное (уставное) правосудие субъектов РФ позволяет осуществлять *официальное и казуальное толкование* (выделено мной – С.А.) конституционных (уставных) норм, выявлять конституционно-правовой (уставно-правовой) смысл оспариваемых норм, способствует уменьшению степени неопределенности права и эффективной защите прав и свобод человека и гражданина. И далее: правовые позиции конституционных (уставных) судов субъектов РФ являются основанием для включения в итоговые решения данных органов судебной власти *правовых ориентиров и рекомендаций для регионального законодателя* (выделено мной – С.А.). Данный способ позволяет эффективно восполнять пробелы правового регулирования, разрешать коллизии правовых норм, совершенствовать действующее правовое регулирование в русле требований конституции (устава) субъекта Российской Федерации. Не скрою, может быть автор в данном случае несколько возвышает идею, говорит о том, что должно быть на практике, поскольку все же подобная роль конституционно-уставного правосудия порой остается пожеланиями, но это хорошие, конструктивные пожелания автора, которые заслуживают поддержки.

В работе одним из определяющих мотивов является необходимость создания органов конституционного правосудия во всех без исключения субъектах Российской Федерации. Мы эту идею не поддерживаем и вернемся

к этому вопросу во второй, критической части нашего отзыва. Однако здесь все же отметим, что автор работы абсолютное прав в тезисе, который он даже выносит на защиту (п. 7): наиболее существенными препятствиями, мешающими территориальному развитию конституционных (уставных) судов во все большем числе российских регионов, являются *не правовые или организационные факторы, а отсутствие политической воли* (выделено мной – С.А.) в соответствующих субъектах Российской Федерации. И автор справедливо продолжает: особенно ярко это проявляется в тех регионах, где уже имеется необходимая нормативная база для создания конституционных (уставных) судов, включая конституционный (уставный) и законодательный уровни правового регулирования общественных отношений.

В работе справедливо уделено большое внимание проблеме реализации решений органов конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации. Автор делает верный вывод (тезис 11 в положениях на защиту) о том, что взаимодействие конституционных (уставных) судов с органами государственной власти, включая органы исполнительной власти, и органами местного самоуправления является необходимым условием повышения эффективности конституционного (уставного) правосудия субъектов Российской Федерации, в частности, при реализации итоговых судебных решений. Обозначенные в итоговых судебных решениях правовые ориентиры и рекомендации уполномоченным органам власти по корректировке действующего правового регулирования общественных отношений неизбежно предполагают реагирование этих органов на сформулированные судом правовые позиции (с. 50 и др.). При наличии слаженности в работе суда с законодателем, органами исполнительной власти и органами местного самоуправления такое взаимодействие служит интересам совершенствования общегосударственной системы защиты прав и свобод человека и гражданина.

В диссертации обоснованно предлагается учесть опыт тех субъектов РФ, которые в принимаемых ими документах по стратегическому планированию

государственной деятельности учитывают потенциал органов конституционного правосудия. В частности, в ряде субъектов принимаются специальные Стратегии по правам человека (Республика Татарстан). Стоило бы на федеральном уровне не только обобщить соответствующие акты и практику, но и способствовать распространению подобной практики на все субъекты РФ.

Хотелось бы поддержать предложение автора, отраженное в тезисе 24 положений на защиту: в целях повышения эффективности конституционного (уставного) правосудия в общегосударственной системе защиты прав и свобод человека и гражданина целесообразно обеспечить участие в судебных заседаниях представителей органов государственной власти (в частности, представителей главы региона, парламента, правительства, верховного и арбитражного судов, прокурора, уполномоченного по правам человека, уполномоченного по правам ребенка, уполномоченного по защите прав предпринимателей, а также представителя общественной палаты соответствующего субъекта Российской Федерации). Автор приводит нормы законодательства Республики Татарстан, где отражены соответствующие нормы и верно говорит о том, что аналогичное регулирование может быть во всех субъектах РФ, где есть органы конституционного правосудия.

Вместе с тем в диссертации есть спорные положения, с рядом выводов автора можно согласиться лишь при условии, если занять его позицию.

1. В частности, диссертант полагает, что имеются основания утверждать о недостаточном осознании в практической сфере роли, значения и потенциала конституционной (уставной) юстиции субъектов Российской Федерации в общегосударственной защите прав и свобод человека и гражданина. Такая недооценка проявляется в том, что конституционные (уставные) суды сформированы *не во всех субъектах Российской Федерации* (выделено мной – С.А.). Этот тезис включен в круг положений, выносимых на защиту (п. 5, п. б), ему посвящены многие страницы, особенно в первой и завершающей

частях диссертации. В большинстве субъектов РФ на протяжении многих лет не реализуются нормы федерального законодательства (а нередко еще и законодательства самого субъекта Российской Федерации) по созданию конституционных (уставных) судов. С позиции современного российского конституционализма, пишет автор, это выглядит нелогично и непоследовательно. Он считает: необходимо выяснить причины подобного положения, что повышает интерес к данному институту судебной власти с точки зрения перспектив и дальнейших путей его развития в общегосударственной системе защиты прав и свобод человека и гражданина. На с. 42-47 и в других местах автор реалистично и критически оценивает факты ликвидации органов конституционного контроля и правосудия в ряде субъектов РФ, поскольку они имели место по причине нетерпения критики и неподдержки их решений со стороны органов законодательной власти и исполнительной власти субъектов РФ, что, скажу от себя, просто возмутительно.

И все же возникает смешанное чувство противоречия при обращении к данной проблеме. Действительно, к чему, например, Москва или Московская область включили в свои уставы положения об уставных судах, но тем не менее не создают этот орган. И таких субъектов, которые то же записали в своих конституциях, уставах, но судов не создали – 34 (с. 110-112, 419 дисс.). Уж лучше бы тогда не включали... Но дело ведь в причинах, по которым не создаются уставные суды. Например, из-за того, что законодательная власть и исполнительная власть не хотят иметь оппонента в виде конституционного, уставного суда, и тогда эти ветви власти есть основания критиковать. Однако у них может быть и другая логика суждений – в субъектах, где такие суды есть, они элементарно не загружены работой, граждане туда не обращаются либо не могут обратиться, но судей и аппарат, помещения содержать надо, это ощутимые расходы. И хотя В.Н. Демидов сетует на с. 45-46, что, мол, на содержание законодательной власти находятся деньги, а она зачастую тоже малоэффективна – но существует же! Увы, здесь приходится считаться с

другим фактором: по ст. 11 и 77 Конституции РФ субъекту *должно* иметь органы законодательной и исполнительной власти, а по Федеральному конституционному закону о судебной системе орган конституционного правосудия *можно* иметь (значит, можно и не создавать).

Как мы сказали в начале своих дискуссионных суждений, если по каким-то позициям стать на сторону автора, они звучат убедительно. Так, в связи с рассматриваемым вопросом на с. 48 он пишет, что на федеральном уровне наиболее действенной мерой по всеобщему распространению конституционного (уставного) правосудия на региональном уровне стало бы внесение изменений в ч. 1 ст. 27 ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации», которые *закрепили бы не возможный, а обязательный характер* (выделено мной – С.А.) создания конституционного (уставного) суда в каждом из российских регионов.

В.Н. Демидов говорит (там же) и о том, что заметно ускорить развитие системы региональной конституционной юстиции могло бы принятие федерального (конституционного) закона об общих принципах организации и деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации. В тексте указано и мне тоже известно, что другой председатель Конституционного Суда субъекта РФ (Северная Осетия – Алания) – профессор А.М. Цалиев подготовил и опубликовал проект такого закона. Появление такого закона было бы неплохим федеральным шагом – появился же Федеральный закон об основах для общественных палат, готовится акт об основах деятельности уполномоченных по правам человека, позитивную роль призван играть принятый (хотя и слабый) Федеральный закон об основах общественного контроля. Но в общем-то сначала речь должна идти о переходе от возможности к обязательности создания таких судов.

2. Поскольку есть случаи ликвидации органов конституционного правосудия в ряде субъектов Российской Федерации, причем именно по мотивам их конфликта с иными ветвями публичной власти, полагаем, звучит скорее как тезис, чем реальность, авторское суждение о том, что

конституционное (уставное) правосудие сформировалось как неотъемлемый институт современного правового государства, важный участник государственно-правовых отношений в рамках принципа разделения властей, *эффективный рычаг субъектов* (выделено мной – С.А.) Российской Федерации по модернизации их правовой системы и проведению демократических преобразований на прочной конституционной (уставной) основе. Кстати, в иллюстрациях в пользу своей аргументации автор ссылается на опыт Татарстана, Екатеринбурга и еще некоторых субъектов РФ. Но по другим-то субъектам РФ особо похвастаться нечем! Где уж тут *эффективный рычаг*, если там конституционные (уставные) суды незаметны.

3. В тезисе 2, выносимом на защиту, автор справедливо выступает за то, что целесообразно закреплять не только право индивидуальной конституционной жалобы, но также право коллективного обращения в конституционный (уставный) суд, наделяя им, например, *объединения* (выделено мной – С.А.) граждан. Общая идея верна, но автор напрасно связал ее именно с объединениями. Традиционно объединениями считаются формализованные структуры, т.е. общества, союзы и т.п. Между тем во многих сферах правом на обращение наделяются именно группы граждан, подписавшие какой-то документ – письмо, заявление и др. В частности, это имеет место при законодательной инициативе, местной правотворческой инициативе, при подаче петиции и т.п. Полагаем, что автор не будет спорить с тем, что речь идет о возможности граждан обращаться в орган конституционного правосудия: а) индивидуально; б) в составе группы граждан; в) в составе объединения граждан. Причем последний вариант требует к себе повышенного внимания, поскольку обращение объединения далеко не всегда олицетворяет единство всех граждан, которые в него вошли, ведь оно подается руководством, члены объединения могут об этом и не знать.

4. На защиту выносится непонятный для меня тезис (п. 10): конституционные (уставные) суды субъектов РФ являются эффективным

инструментом государственного контроля за бесконфликтным развитием нормотворческой деятельности органов местного самоуправления. Во-первых, почему автор считает, что должен иметь место государственный контроль за нормотворчеством местного самоуправления? Во-вторых, что это за «бесконфликтное» правотворчество, почему оно должно быть таковым? К тому же законодательство тех субъектов Российской Федерации, которые включили оспаривание нормативных актов местного самоуправления в круг тех, которые вправе оценивать органы конституционного правосудия субъектов РФ, не предусматривает критерий конфликтности или бесконфликтности, в круг оценочных категорий включено соответствие или несоответствие муниципальных актов конституции, уставу субъекта, а не актам органов государственной власти субъектов РФ.

5. Я не имею ничего против повышенного внимания автор диссертации к вопросам обеспечения в целом безопасности, включая и общественную безопасность. Однако не вижу необходимости расширения подсудности органов конституционного правосудия за счет отнесения к их ведению вопросов «в сфере обеспечения исполнения актов нормативного правового регулирования безопасности». Причина проста: органы конституционного правосудия *не должны подменять иные суды в механизме обеспечения исполнения* (выделено мной – С.А.) нормативных актов, их задача – оценка таких актов на предмет соответствия конституции, уставу, а не с позиций общественной (и иной) безопасности. Категория безопасности широка, она может повести к существенному изменению предназначения органов конституционного правосудия.

6. Некоторые предложения по модернизации конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации несколько сжато рассмотрены в работе, да и то ближе к ее концу, а они заслуживают более широкого анализа.

- Например, давно существует идея перенести это правосудие на уровень федерального округа с включением в подобный суд судей от соответствующих субъектов РФ. Причины просты: во-первых, в субъекте конституционный, уставный суд полностью зависим от законодательной и особенно исполнительной власти; во-вторых, для относительно маленьких субъектов нет смысла создавать уставный суд. Если его создать на уровне федерального округа, это укрепит подобный суд, поможет лучше организовать его работу и т.д. А что же диссертант? На с. 421 читаем, что «такой принцип построения органов региональной конституционной (уставной) юстиции,...заметно ослабляет принцип федерализма, которым и так не избалована российская судебная система». Однако тут же автор пишет: «К тому же подобному подходу есть более приемлемая альтернатива. Если говорить о межрегиональном укрупнении конституционного (уставного) правосудия (и говорить об этом как об исключительном явлении, а не общем правиле), то в контексте создания конституционного (уставного) суда общего для нескольких регионов – на основе их свободного волеизъявления. При этом, разумеется, сложно ожидать, что такое волеизъявление совпадет с границами федеральных округов». По существу, автор ведь предлагает то же самое. Но его идея нам кажется не убедительной, поскольку конституционное правосудие становится как бы предметом договора субъектов, в то время как оно должно строиться на основе закона.

- Автору диссертации не нравится идея «нештатных» судей (с. 421-423 дисс.), которая существует для конституционных судов земель ФРГ. Мне же это кажется весьма правильным – зачем расходовать ощутимые деньги!?

- В свое время Конституционный Суд РФ пришел к выводу, что отдельные функции подобных судов могут выполнять суды общей юрисдикции уровня субъекта РФ – если орган конституционного правосудия отсутствует. Даже выступая за сохранение и расширение роли органов конституционного правосудия, диссертант мог бы подробнее обратиться к данному вопросу.

Несмотря на высказанные суждения мы видим основания для в целом положительной оценки данной диссертации. Можно констатировать, что диссертант обстоятельно раскрывает проблемы, которые возникают в теории и в жизни в связи с существованием органов конституционного правосудия в субъектах Российской Федерации. Выводы и предложения полезны для развития теории конституционализма, они могут способствовать решению общественно значимых практических задач.

В этом плане есть все основания для общего вывода о том, что В.Н. Демидов представил на защиту работу высокого научного уровня. Диссертация «Конституционное правосудие субъектов Российской Федерации в общегосударственной системе защиты прав и свобод человека и гражданина (методология, теория, практика)» - самостоятельное исследование актуальной и значимой для конституционной и административной науки проблемы, отвечает нормативным критериям, предъявляемым к докторским диссертациям Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. от 2 августа 2016 г.), полностью соответствует паспорту научной специальности 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право и научной специальности 12.00.14 – административное право; административный процесс. Это самостоятельная работа, авторский вклад в развитие науки конституционного права и совершенствование практики государственного строительства очевиден. Кроме того, в данной диссертационной работе на основании выполненных автором исследований решена крупная имеющая важное социальное значение научная проблема административно-правового регулирования деятельности конституционных (уставных) судов в Российской Федерации.

Положения диссертации отражены в автореферате, публикациях, они дают адекватное представление об авторском вкладе в решение данной важной проблемы.

Полагаю, что автор диссертации - Демидов Виктор Николаевич – достоин присуждения ему 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.

Доктор юридических наук по специальности 12.00.02,
профессор, заслуженный деятель науки РФ,
заведующий кафедрой конституционного и муниципального
права юридического факультета
МГУ имени М.В. Ломоносова

Сурен Адибекович Авакьян
(Россия)

«26» 04 2017 г.

Почтовый адрес: 119991, Москва, ГСП-1, Ленинские горы, МГУ, строение 13-14 (гуманитарный корпус), юридический факультет.

Эл. почта: avakian@law.msu.ru

тел.: +7 (495) 9382301, 8 (495) 9382357

