

В диссертационный совет
Д 170.003.03 на базе ФГБОУ ВО
«Российский государственный университет правосудия»

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОПОНЕНТА

на диссертацию Демидова Виктора Николаевича на тему: «Конституционное правосудие субъектов Российской Федерации в общегосударственной системе защиты прав и свобод человека и гражданина (методология, теория, практика)», представленную на соискание 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 (Москва, 2017.– 577 с.)

Избранная для диссертационного исследования тема представляется весьма актуальной, поскольку, деятельность конституционных и уставных судов субъектов Российской Федерации приобретает все большую значимость в правовом механизме судебной защиты прав и свобод человека и гражданина. Рассмотрение указанными судами подведомственных им дел о соответствии конституциям (уставам) законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации органично дополняет аналогичную деятельность федеральных судов по нормоконтролю, предоставляет дополнительные возможности для судебной защиты прав и законных интересов неопределенного круга лиц, проживающих и находящихся на территориях соответствующих субъектов Российской Федерации. Выработываемые в ходе осуществления конституционного (уставного) судопроизводства в субъектах Российской Федерации правовые позиции оказывают существенное влияние на совершенствование

регионального законодательства, позволяют своевременно корректировать нормотворческую и правоприменительную деятельность органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, действующих в соответствующих субъектах Российской Федерации, вводя ее в конституционно-правовое русло. В настоящее время субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям переданы значительные полномочия в части нормативно-правового и правоприменительного обеспечения общественной и других видов безопасности на соответствующих территориях. В этой связи необходим судебный нормоконтроль за принимаемыми (издаваемыми) органами исполнительной власти и органами местного самоуправления нормативными правовыми актами, регулирующими отношения в сфере обеспечения региональной безопасности, который наряду с федеральными судами осуществляется также и конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации.

Принимая во внимание, отмеченное выше значение конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации как одного из механизмов обеспечения конституционной законности функционирования органов законодательной и исполнительной власти, защиты прав и свобод человека и гражданина на соответствующих территориях, в том числе обеспечения общественной безопасности на этих территориях, имеется потребность в осуществлении комплексного межотраслевого научного исследования указанного вида правосудия на основе современных тенденций развития российской правовой системы и отечественной науки конституционного и административного права. Диссертация В.Н. Демидова, с моей точки зрения, и представляет собой именно такое современное, актуальное научное исследование. Актуальность работы для науки административного права заключается в том, что в ней впервые рассматриваются вопросы административно-правового обеспечения безопасности органами исполнительной власти и органами местного самоуправления через призму нормоконтрольной деятельности

конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации на основе системного анализа значительного массива рассмотренных ими дел соответствующей категории.

Диссертация состоит из введения, пяти глав, объединяющих 15 параграфов, заключения, библиографического списка и приложения. Работа обладает внутренним единством, ее структура построена логично и соответствует обозначенным во введении задачам исследования.

Административно-правовым аспектам конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации в сфере нормативного правового регулирования безопасности посвящена глава 4 диссертационного исследования, включающая в себя три параграфа. В рамках этой главы автором рассмотрены компетенция конституционных (уставных) судов в сфере нормативно-правового обеспечения безопасности, административно-правовое содержание деятельности указанных судов в данной сфере, проанализирована практика разрешения обозначенными судами дел, связанных с проверкой нормативных правовых актов, содержащих соответствующие нормы административного и административно-процессуального права.

Научная новизна представленного диссертационного исследования обусловливается тем, что в нем впервые в современной отечественной юридической науке рассмотрены не только вопросы организации конституционного (уставного) судопроизводства в субъектах Российской Федерации, но и вопросы формирования и реализации в рамках данного вида судопроизводства цельного и эффективного механизма юридической защиты прав и свобод человека и гражданина, обеспечения общественной и других видов безопасности. Особое внимание в работе диссертант уделил не исследованным в должной мере проблемам практической реализации вырабатываемых конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации правовых позиций, оказывающих непосредственное влияние на обеспечение конституционной законности функционирования

региональных органов законодательной и исполнительной власти, а также органов местного самоуправления.

Применительно к науке административного права и процесса научная новизна диссертации заключается в том, что в ней впервые исследована роль конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации в механизме административно-правового обеспечения безопасности на территориях данных субъектов, определены функции и компетенция конституционных (уставных) судов в сфере проверки конституционности соответствующих нормативных актов с административно-правовым содержанием.

В числе положений, содержащихся в диссертационном исследовании и обладающих научной новизной, теоретической и практической значимостью и заслуживающих поддержки, с моей точки зрения, можно выделить следующие выводы и предложения автора.

1. В работе сформулирован вывод о том, что правовые позиции конституционных (уставных) судов дают четкие правовые ориентиры для исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, конституционный судебный контроль направлен на укрепление конституционных (уставных) начал в нормативных правовых актах Правительства и министерств субъектов Российской Федерации (С.76-77).

2. Автором определено, что конституционные (уставные) суды входят в число субъектов региональной системы обеспечения безопасности и обладают собственной компетенцией в этой сфере. В работе впервые осуществлена систематизация правовых мер, применяемых конституционными (уставными) судами в делах, связанных с административно-правовым обеспечением безопасности на территориях субъектов Российской Федерации (С. 89-90).

3. В диссертации содержится положение о том, что деятельность конституционных (уставных) судов и вырабатываемые ими правовые позиции позволяют эффективно разрешать юридические споры,

поддерживать режим конституционной законности функционирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации на основе принципа разделения властей (С. 165).

4. Диссертант пришел к выводу о том, что конституционные (уставные) суды наряду с федеральными судами и мировыми судьями предоставляют гражданам и их объединениям дополнительные гарантии защиты их конституционных прав и свобод (С.183-184).

5. В диссертации сформулирован тезис о том, что конституционное (уставное) судопроизводство позволяет осуществлять нормативный контроль не только за самими оспариваемыми нормами, но также и за правоприменительной деятельностью, в том числе органов исполнительной власти и органов местного самоуправления, осуществляемой на основе данных норм. Данное утверждение основано на сложившейся практике оценки конституционности проверяемой правовой нормы, исходя в том числе, из смысла, придаваемого ей правоприменителем (С. 191).

6. Автор сформулировал в диссертации предложение, направленное на совершенствование действующего процессуального законодательства в части закрепления в нем возможности обращения суда общей юрисдикции или арбитражного суда с запросом в конституционный (уставный) суд субъекта Российской Федерации (С. 231).

7. В работе поддержана сложившаяся практика определения в актах конституционных (уставных) судов правовых ориентиров деятельности как органов законодательной, так и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, рекомендаций в их адрес с целью корректировки действующего правового регулирования в субъектах Российской Федерации. (С. 233-234).

8. В диссертации выработаны авторские подходы к пониманию безопасности в целом, общественной безопасности, в частности, введено в научный оборот понятие «обязательные требования безопасности», как составной части обязательных требований, соблюдение которых отнесено к

предмету государственного контроля (надзора) и муниципального контроля, сформулированы предложения по выработке и нормативному закреплению дефиниции безопасности, позволяющей однозначно определять границы и структуру сферы административно-правового регулирования безопасности (С.311-312, 316-318).

9. Автором предложено разработать и принять Федеральный закон «Об общественной безопасности», в котором установить два направления нормативного правового регулирования общественной безопасности, позволяющие с достаточной ясностью понять каковы границы и структура сферы обеспечения общественной безопасности, а именно: 1) нормативное правовое регулирование отдельных видов (сфер) общественной безопасности; 2) нормативное правовое регулирование отдельных вопросов (направлений) обеспечения общественной безопасности (С. 325).

10. Применительно к теме исследования диссертантом впервые выделены основные вопросы (направления) нормативного правового регулирования в области обеспечения общественной безопасности, которые подлежат оценке конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации в рамках их компетенции. (С. 326, 329-330).

11. Соискатель впервые выделил и раскрыл типичные функции обеспечения общественной безопасности, которые реализуются конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации в рамках установленной компетенции, и связаны с оценкой соответствующих норм административного и административно-процессуального законодательства, определил перечень дел, связанных с оценкой указанных норм, рассматриваемых названными судами в порядке конституционного (уставного) судопроизводства (С. 347-349).

12. В диссертации обосновывается необходимость толкования Конституционным Судом Российской Федерации статьи 72 Конституции Российской Федерации в части отнесения сферы обеспечения общественной

безопасности к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также в части определении подсудности конституционным (уставным) судам дел в данной сфере. На основе соответствующих правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации в проекте Федерального закона «Об общественной безопасности в Российской Федерации» предлагается четко разделить федеральное, региональное и муниципальное нормативное правовое регулирование в области обеспечения общественной безопасности, определить и разграничить в данной сфере компетенцию и полномочия органов законодательной, судебной и исполнительной власти (стр. 372-373).

Перечисленные выше, а также многие другие содержащиеся в диссертации положения и выводы, предложения, рекомендации являются достоверными и обоснованными, поскольку сформулированы на основе глубокого, системного анализа теоретических и практических аспектов изучаемой проблематики посредством использования общеизвестных методов научного исследования.

В.Н. Демидов продемонстрировал умение тщательно анализировать, систематизировать и обобщать эмпирический материал, в частности материалы судебной практики конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, что во многом способствовало получению им новых и ценных для юридической науки результатов по теме диссертационного исследования.

Теоретическая значимость диссертации для юридической науки в целом обусловлена тем, что автор, всесторонне исследовав деятельность конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, выработал цельное представление о месте и роли регионального конституционного (уставного) правосудия в механизме общегосударственной защиты прав и свобод человека и гражданина, направлениях его совершенствования и развития в условиях правовой

государственности. Содержащиеся в работе положения вносят весомый вклад в дальнейшее развитие теории конституционного (уставного) судопроизводства в субъектах Российской Федерации, научных представлений о содержании, правовых формах и методах деятельности конституционных (уставных) судов по защите прав и свобод человека и гражданина.

Теоретическая значимость работы для науки административного права видится в том, что в ней впервые были исследованы административно-правовые аспекты деятельности конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации и определены место и роль данных судов в правовом механизме обеспечения общественной и иных видов безопасности. Диссертантом определены и систематизированы направления деятельности и полномочия конституционных (уставных) судов по вопросам толкования и применения норм административного и административно-процессуального законодательства, регулирующих сферу обеспечения общественной безопасности, выявлена значимость принимаемых ими судебных актов для совершенствования и введения в рамки конституционной законности соответствующей правоприменительной деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Совокупность содержащихся в диссертации теоретических положений и выводов, полученных лично соискателем в результате проведенного исследования, свидетельствует о его личном вкладе в науку конституционного и административного права.

Практическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что сформулированные в нем предложения и рекомендации по совершенствованию правовых форм и методов осуществления конституционного (уставного) правосудия в субъектах Российской Федерации могут быть успешно использованы в ходе соответствующей региональной законотворческой деятельности, а также в процессе

правоприменительной деятельности конституционных (уставных) судов по рассмотрению подведомственных им дел.

Практическая значимость работы для совершенствования механизма административно-правового регулирования общественных отношений, по моему мнению, состоит в том, что в ней сформулированы заслуживающие внимания и поддержки предложения по формированию базовых положений административного по своей юридической природе законодательства Российской Федерации об общественной безопасности. Кроме того, сформулированные в работе выводы, относящиеся к рассмотрению конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации дел об оспаривании нормативных административно-правовых актов, регулирующих вопросы обеспечения общественной безопасности, могут быть использованы указанными судами в ходе осуществления судопроизводства по данным делам.

Основные положения диссертационного исследования В.Н. Демидова достаточно полно отражены в 96 опубликованных им научных работах, 26 из которых были опубликованы в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации. Основные положения диссертации, относящиеся к вопросам участия конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации в административно-правовом обеспечении безопасности, достаточно полно изложены в 5 научных статьях, опубликованных в рецензируемых научных изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки Российской Федерации. В автореферате диссертации содержится общая характеристика работы, кратко излагается ее содержание и формулируются основные результаты проведенного исследования. Анализ содержания автореферата позволяет получить достаточно полное представление об основных положениях диссертационного исследования.

Несмотря на отмеченные выше положительные стороны диссертационного исследования В.Н. Демидова, в работе имеются отдельные

положения и выводы, носящие дискуссионный характер или требующие уточнения, дополнительной аргументации. К ним, по моему мнению, можно отнести следующие суждения и выводы диссертанта.

1. На стр. 170-171 диссертации автор указывает, что проверка муниципального нормативного акта в рамках административного судопроизводства отличается более узким диапазоном и носит усеченный характер по сравнению с проверкой конституционности, осуществляемой конституционными (уставными) судами. Далее он поясняет, что в рамках административного судопроизводства осуществляется проверка нормативного акта на соответствие нормативному акту, обладающему большей юридической силой, в то время как проверка конституционности нормативного акта сочетает в себе оценку оспариваемой нормы на соответствие вышестоящему нормативному акту и положениям Конституции (Устава) субъекта Российской Федерации, в связи с чем является более полной. В данном случае позиция диссертанта не совсем понятна и требует дополнительного пояснения, поскольку компетенция конституционного (уставного) суда ограничена полномочиями по проверке нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и нормативных правовых актов органов местного самоуправления только на предмет их соответствия Конституции (Уставу) соответствующего субъекта, которые, в свою очередь не должны противоречить Конституции Российской Федерации и федеральным законам. Возникает вопрос о том, в чем преимущество проверки нормативного акта органа местного самоуправления конституционным (уставным) судом по сравнению с его проверкой федеральным судом, если в ходе этой проверки не устанавливается его соответствие федеральному законодательству, которое, в конечном счете, имеет верховенство над всей иерархией нормативных правовых актов любого субъекта Российской Федерации.

2. В число вопросов (направлений) обеспечения общественной безопасности, отнесенных к нормативному правовому регулированию

муниципальных образований и, следовательно, к полномочиям конституционных (уставных) судов, диссертант включил вопрос создания и обеспечения деятельности административных комиссий (С.329-330). Представляется, что данный вопрос вряд ли может быть отнесен в полной мере к вопросам, связанным с обеспечением общественной безопасности. Сами по себе создание и организация деятельности административных комиссий в муниципальных образованиях не направлены на обеспечение общественной безопасности. Общественная безопасность может обеспечиваться посредством рассмотрения административными комиссиями подведомственных им дел об административных правонарушениях и привлечения лиц, совершивших соответствующие правонарушения, к административной ответственности в порядке, предусмотренном федеральным законом-Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях.

3. Автор проводит разграничение между органами исполнительной власти и органами судебной власти в сфере обеспечения безопасности только по степени их вмешательства в деятельность граждан и организаций, отмечая, что органы исполнительной власти обеспечивают безопасность с непосредственным вмешательством в их деятельность, а суды-без такого вмешательства (С. 414-415). Однако является ли избранный диссертантом критерий разграничения значимым и единственным? Мне представляется, что основным критерием разграничения деятельности ветвей судебной и исполнительной власти в сфере обеспечения безопасности выступает характер правового воздействия на соответствующие отношения. Органы исполнительной власти осуществляют такое воздействие посредством издания нормативных правовых актов и правоприменительных актов, совершения правоприменительных действий в сфере обеспечения безопасности, а суды, в том числе конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации,-посредством разрешения соответствующих судебных дел и принятия по ним судебных актов.

4. Рассматривая вопрос о соотношении конституционного (уставного) судопроизводства и административного судопроизводства, диссертант не указывает критерии разграничения компетенции судов общей юрисдикции и конституционных (уставных) судов в части разрешения дел, связанных с оценкой и применением нормативных правовых актов в области безопасности.

Следует отметить, что изложенные выше замечания носят дискуссионный характер и не влияют на высокую положительную оценку диссертационного исследования в целом, не умаляют его актуальности, научной новизны, теоретической и практической значимости для науки и практики конституционного и административного права.

Таким образом, диссертация В.Н. Демидова подготовлена на высоком теоретико-методологическом уровне, отличается существенной научной новизной, логически выверенной структурой, по своему содержанию соответствует специальностям 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право и 12.00.14 – Административное право; административный процесс. Содержащиеся в диссертации выводы, предложения и рекомендации получены автором самостоятельно, представляются достоверными, всесторонне обоснованными и ценными как в научно-теоретическом, так и в практическом аспектах.

На основании изложенного, полагаю, что диссертационное исследование Демидова Виктора Николаевича на тему «Конституционное правосудие субъектов Российской Федерации в общегосударственной системе защиты прав и свобод человека и гражданина (методология, теория, практика)» является научно-квалификационной работой, выполненной автором творчески и самостоятельно, содержащей теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение в области конституционного и административного права, состоящее в разработке теоретико-прикладной концепции места и роли конституционного правосудия субъектов Российской Федерации в общегосударственной

системе защиты прав и свобод человека и гражданина, в том числе в административно-правовом механизме обеспечения безопасности личности и общественной безопасности.

Диссертация «Конституционное правосудие субъектов Российской Федерации в общегосударственной системе защиты прав и свобод человека и гражданина (методология, теория, практика)», полностью соответствует требованиям ч. 1 п. 9 и п. 10 Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации № 842 от 24 сентября 2013 г (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 02.08.2016 № 748), а ее автор – Демидов Виктор Николаевич – заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальностям 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право и 12.00.14 – Административное право; административный процесс.

27 апреля 2017 г.

Официальный оппонент:

доктор юридических наук

(специальность 12.00.14 – Административное право; административный процесс),

профессор,

судья Второго арбитражного
апелляционного суда



Кононов Павел Иванович

Подпись П.И. Кононова заверяю.
Начальник отдела кадров и государственной службы
Второго арбитражного апелляционного
суда



Г.И. Янковая

Второй арбитражный апелляционный суд
Почтовый адрес: 610007, Кировская область,
г. Киров, ул. Хлыновская, д. 3.
Тел.: (8332) 519-100, (8332) 519-289
Адрес эл. почты: info@2aas.arbitr.ru