

ОТЗЫВ

официального оппонента

на диссертационное исследование соискателя
ученой степени кандидата юридических наук **Семена Евгеньевича Дробота**
на тему *«Принцип разделения и взаимодействия властей в системе
российского конституционализма»* по специальности 12.00.02 –
конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право

Разделение властей является не только принципом организации публичной власти современного государства, позиционирующего себя как правовое, но и выступает неотъемлемым сущностным свойством его конституционной государственности. Безусловно, что содержание принципа разделения властей в современных условиях в определенной степени подверглось трансформации при неизменности ее концепции, которая была разработана Дж. Локком и развита в дальнейшем в работах Ш. Монтескье.

Принцип разделения властей, провозглашенной еще в Декларации о государственном суверенитете от 12 июня 1990 года, в последующем стал рассматриваться как основа конституционного строя и, как один из фундаментальных принципов организации государственной власти в Российской Федерации. Однако, само провозглашение принципа разделения властей в отсутствии «системы сдержек и противовесов» не гарантирует сбалансированное взаимодействие между высшими органами государственной власти и управления.

В настоящее время проблематика разделения властей, включая вопросы взаимодействия высших органов государственной власти между собой как в горизонтальном, так и в вертикальном понимании, равно как и особенности отечественной системы «сдержек и противовесов» не утрачивают исследовательского характера, а в свете конституционных изменений 2020 года, приобретают особую научную актуальность и имеют непосредственное

правоприменительное значение. В этой связи диссертация С.Е. Дробота на тему «Принцип разделения и взаимодействия властей в системе российского конституционализма» представляется своевременным для отечественной конституционно-правовой науки.

Актуальность данного диссертационного исследования обуславливается рядом проблемных аспектов функционирования органов публичной власти, прежде всего, высших органов государственной власти и, реализации в организации и их деятельности принципа разделения властей. Соискатель справедливо аргументирует свою позицию, что несмотря на потенциал Конституции Российской Федерации она не устанавливает «в ряде случаев каких-либо жестких рамок и законченных конструкций взаимодействия властей, предполагающей вариативность таких моделей, во-вторых, свидетельствует об отсутствии у законодателя и научной общественности единого подхода к пониманию принципа разделения и взаимодействия властей и к совершенствованию моделей взаимодействия властей в системе российского конституционализма» (С. 5).

Автор диссертации подчеркивает многоаспектность принципа разделения властей, вариативность подходов к самой концепции разделения властей, проблемность определения конституционно-правового статуса Президента Российской Федерации и его места в системе разделения властей. Эти и другие вопросы были предметами научных изысканий ученых, чьи диссертации составили часть теоретической основы работы С.Е. Дробота и, в совокупности с эмпирической базой исследования позволили автору определить предмет и сформулировать цель своего исследования – разработать конституционно-правовую модель регулирования и реализации принципа разделения и взаимодействия властей в системе российского конституционализма как основы конституционного строя и принципа правового государства.

Структура диссертационной работы обусловлена целью и задачами исследования. Автор начинает рассмотрение с теоретико-исторических

аспектов разделения властей, анализирует процесс конституционализации принципа разделения властей в России, выявляет особенности конституционализации правового статуса Президента, Правительства и Федерального Собрания. Завершает свое исследование рассмотрением проблем реализации механизма «сдержек и противовесов» в свете конституционных поправок 2020 года.

Обосновывая степень научной новизны, С.Е. Дробот справедливо говорит, что «под принципом разделения властей понимают, с одной стороны техническое разделение функций власти, с другой - как разделение единого суверенитета и единой власти на несколько частей» (С. 8), это, в свою очередь, приводит к неверному пониманию его сущности. В свою очередь, конституционные поправки ряда аспектов функционирования органов публичной власти внесли существенные изменения в российскую модель принципа разделения и взаимодействия властей. Эти и другие обстоятельства позволили определить *научную новизну* рецензируемого диссертационного исследования – дать комплексную оценку процесса конституционализации и выявить особенности конституционно-правового статуса и политико-правовых форм взаимодействия федеральных органов государственной власти в конституционной системе «сдержек и противовесов»; обосновать отечественные условия для конституционализации отдельной арбитражно-координирующей президентской власти в системе разделения властей.

Научная новизна исследования находит свое отражение в положениях, выносимых автором диссертации на защиту. В целом оценивая положительно их содержание, следует отметить, что некоторые носят констатирующий характер, другие же нуждаются в дополнительном пояснении и обосновании. В частности, пятое и шестое положения, выносимые на защиту, по нашему мнению, содержат элементы констатации, так как в них диссертант, фактически описывает сложившуюся конституционно-правовую ситуацию во взаимоотношениях между Президентом, Правительством, Государственной Думой и Советом Федерации, которая получила юридическое оформление в

результате конституционных поправок 2020 года. Иными словами, С.Е. Дробот комментирует положения Конституции Российской Федерации в части корреляции процедуры формирования Правительства и назначения его Председателя и федеральных министров.

Требуют пояснение предлагаемые диссертантом формы разделения президентской и исполнительной властей, к которым соискатель относит «разграничение функций» и «разграничение руководства органами исполнительной власти» (шестое положение, выносимое на защиту), а далее говорит о таких формах взаимодействия Президента и Правительства как участие главы государства в качестве председательствующего на заседаниях Правительства, издание Президентом поручений и указаний Правительству (седьмое положение, выносимое на защиту). Скорее всего соискатель смешивает функциональные особенности полномочий Президента и Правительства с формами их непосредственного взаимодействия.

Во втором положении, выносимом на защиту, диссертант говорит, что «конституционный уровень регулирования преемственности власти недостаточен» (С. 11). Однако, не поясняет что имеется в виду, в чем, собственно, заключается, по его мнению, недостаточность этой правовой регламентации.

В седьмом положении, выносимом на защиту, диссертант обосновывает, что «основной центр исполнительной власти находится за пределами Правительства РФ и концентрируется в президентских структурах, осуществляющих контроль за Правительством». Однако ранее, в третьем положении автор выводит Президента Российской Федерации за рамки исполнительной власти, в силу наделения его арбитражно-координирующей и конституционно-гарантийной функцией, «так как обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия властей, а также гарантирование Конституции РФ, возможно только отдельным, самостоятельным властным субъектом, равноудаленным от трех ветвей

власти». Необходимо пояснить позицию соискателя относительно места Президента в системе разделения властей.

Нельзя не отметить, что не во всех положениях, выносимых на защиту, диссертант предлагает свое видение решения ряда выявленных им проблем путем обоснования предложений, направленных на совершенствование законодательства.

Сопоставляя положения, выносимые на защиту как между собой, так и с целью и предметом исследования требуется пояснения, что понимает сам исследователь под «разделением властей» – разделение на «органы» или разделение на «ветви власти». Исходя из анализа содержания диссертации С.Е. Дробот порой отождествляет понятие «ветви власти» и «органы». В частности, автор пишет: Президент взаимодействует «со всеми ветвями власти» (С. 130), «основания для применения норм ответственности в отношении каждой ветви власти принципиально различны (С. 155), а в названии параграфов второй главы своей работы диссертант в один ряд ставит Президента, Правительство и законодательную власть, а не Государственную Думу и совет Федерации, что считается не корректным.

Исследуя принцип разделения и взаимодействия властей в системе российского конституционализма, автор почему-то останавливается только на анализе особенности взаимодействия таких высших органов государственной власти, как Президент, Правительство, Государственная Дума и Совет Федерации, оставляя за рамками своего исследования судебную власть, как один из элементов классической триады концепции разделения властей. Складывается впечатление, что предмет диссертационного исследования сводится лишь к рассмотрению сложившейся в Российской Федерации конституционной модели организации и взаимодействия Президента как главы государства с Правительством и палатами Парламента в свете принципа разделения властей. Хотя диссертант иллюстрирует свою аргументацию примерами из правоприменительной практики Конституционного Суда Российской Федерации, тем не менее, роль и значение самого

Конституционного Суда в системе разделения властей и его взаимодействие с указанными выше органами государственной власти им не рассматривается.

Безусловно, что классическая концепция разделения властей по прошествии времени не может полноценно рассматриваться без учета современного развития государственно-правовых институтов, так как помимо главы государства, высшего коллегиального органа исполнительной власти – правительства и собственно парламента, появились различного рода иные органы власти и управления, деятельность которых не может не учитываться при реализации принципа разделения властей в настоящее время. При этом разделение властей не стоит сводить только к организации и деятельности высших органов государственной власти и их взаимодействию между собой в силу того, что в федеративном государстве, каковым является Россия, о разделении властей можно вести речь и в контексте взаимодействия федерального уровня государственной власти (Российской Федерации) с одной стороны, и регионального (субъектов Российской Федерации) с другой.

Диссертационное исследование С.Е. Дробота, как любая работа подобного рода, содержит ряд иных полемичных положений и тезисов. К примеру, спорно утверждение автора диссертации о том, что принцип разделения и взаимодействия властей является конституционной ценностью. Скорее всего он выступает одним из способов организации публичной власти и средством сбалансированного взаимодействия высших органов государственной власти различного уровня между собой. Дискуссионно утверждение диссертанта о том, что назначение Президентом представителей Российской Федерации в Совет Федерации «согласуется с системой «сдержек и противовесов» и принципом разделения властей (С. 109), а вот с его выводом о том, что представительство в Совете Федерации «от исполнительного органа государственной власти представляется излишним и в последующем может быть фактором зависимости верхней палаты от главы государства» (С. 112) следует согласиться.

Однако, эти и другие спорные моменты лишь раз подтверждают актуальность темы исследования, необходимость научного осмысления принципа разделения властей в современных условиях, а диссертацию С.Е. Дробота следует расценивать как успешную попытку исследовать те или иные аспекты принципа разделения и взаимодействия властей в системе российского конституционализма.

Характеризуя данную работу, следует отметить, что автору удалось во многом проанализировать особенности российской модели разделения и взаимодействия властей в современных условиях развития отечественной государственности. Аргументирование и обоснование собственной позиции по ряду проблемных аспектов функционирования высших органов власти, позволяет диссертанту вносить предложения, направленные на совершенствование форм и механизма взаимодействия между Президентом, Правительством и палатами Федерального Собрания.

Сопоставляя между собой различные взгляды и позиции ученых, С.Е. Дробот демонстрирует научно-исследовательский стиль изложения материала. Безусловно, что помимо указанных дискуссионных моментов диссертационная работа содержит ряд положительных моментов и достоинств. В частности, соискатель справедливо говорит о гибкости самой модели разделения властей, выделяя «жесткую», «гибкую» и «смешанную» его модели (С. 25-53). В этой связи представляет интерес характеристика диссертантом отечественной модели разделения и взаимодействия властей, «сочетающей в себе элементы американской президентской республики, парламентской модели и советской» (С. 175).

К числу иных достоинств диссертационного исследования можно отнести то, что ее автор один из первых подвергает научному анализу институт поручений Президента, которые выступают основой работы Правительства (С. 167-170), обосновывая, при этом, необходимость «закрепления «института поручений и указаний федеральным органам исполнительной власти на законодательном уровне, предусмотрев

соответствующие положения в федеральном конституционном законе о Правительстве (С. 172).

Следует поддержать обоснованное предложение диссертанта о необходимости установления системы федеральных органов исполнительной власти федеральным законом, а не указом Президента (С. 165).

Нельзя не согласиться с правовой оценкой соискателем состоявшегося общероссийского голосования по поправкам Конституции в 2020 году, которое он характеризует как особый тип конституционной мобилизации с использованием форм делиберативной демократии, поскольку сами конституционные положения связывают вступление в силу конституционных поправок с их одобрением региональными парламентами, а не волеизъявлением народа (С. 61).

Справедливо замечание диссертанта о том, что нормотворческая сфера актов Президента не ограничивается сугубо «вопросами ведения Президента», которая проявляется, во-первых, в неопределенности предметной области президентского нормотворчества, позволяющей главе государства вторгаться в сферу законодательного регулирования, во-вторых, в широте дискреционных полномочий главы государства в сфере внешней политики, обороны и обеспечения безопасности, в которой парламент осуществляет лишь общее законодательное регулирование» (С. 132-135, 157, 184).

В работе соискатель использует авторскую характеристику президентских полномочий и функций главы государства, которую он именуется как – «президентский конституционализм» (С. 124, 138, 180, 189), что, по нашему мнению, представляет интерес и обогащает понятийный аппарат в научной характеристике некоторых особенностей отечественной модели принципа разделения и взаимодействия властей.

В целом диссертация С.Е. Дробота оставляет благоприятное впечатление, представляет собой самостоятельный научный труд творческого характера, который как по формальным критериям, так и по содержанию отвечают требованиям к подобного рода исследованиям. Автору удалось

достичь поставленную перед собой цель – выявить специфические особенности взаимодействия властей в системе российского конституционализма в свете конституционных изменений 2020 года, определить характерные черты конституционно-правовой модели регулирования и реализации принципа разделения властей, предложить ряд мер, направленных на достижение сбалансированного функционирования высших органов государственной власти (Президента, Правительства и Государственной Думы и Совета Федерации), отвечающим конституционным особенностям российской системы публичной власти.

Высказанные в данном отзыве замечания носят дискуссионный характер и несколько не умаляют высокой положительной оценки диссертационного исследования С.Е. Дробота, содержание которого соответствует научной специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Диссертация обладает внутренним единством, содержит научные результаты и положения, отражающие актуальность и научную новизну. Данное исследование вносит вклад в отечественную конституционно-правовую науку, а полученные выводы и результаты могут быть в дальнейшем использованы в дальнейшем при рассмотрении проблематики, касающейся функционирования, взаимодействия и организационной деятельности высших органов государственной власти. Выводы и предложения автора могут быть применены в практической деятельности, а также в учебно-образовательной деятельности.

Автореферат соответствует содержанию диссертации. В автореферате изложены основные идеи и выводы диссертационного исследования, показан вклад соискателя в разработку проблематики реализации принципа разделения и взаимодействия властей в Российской Федерации, аргументирована степень новизны и значимости результатов исследования.

Таким образом, диссертация С.Е. Дробота на тему «Принцип разделения и взаимодействия властей в системе российского конституционализма»

является завершенной научно-квалификационной работой, выполненной на актуальную для науки конституционного права тему, в полной мере отвечающей требованиям Положения о присуждении ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства Российской Федерации 24 сентября 2013 г. № 842, а ее автор заслуживает присуждения искомой степени кандидата юридических наук.

Официальный оппонент
доцент кафедры
теоретических и публично-правовых дисциплин
ФГАОУ ВО «Тюменский государственный университет»

6 декабря 2021 года


Д.А. Авдеев



Сведения об официальном оппоненте:

Авдеев Дмитрий Александрович
кандидат юридических наук, доцент

Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Тюменский государственный университет»

доцент кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин

625003, г. Тюмень, ул. Володарского 6

8 (3452) 597698

d.a.avdeev@utmn.ru