

ОТЗЫВ

Официального оппонента на диссертацию Крысанова Антона Вячеславовича по теме «Конституционно-правовая ответственность выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти» на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Диссертация Крысанова Антона Вячеславовича посвящена одному из значимых вопросов современного конституционного права – конституционно-правовой ответственности представителей государственной власти. Закрепление в ст. 18 Конституции РФ непосредственного действия прав и свобод человека и гражданина в том числе путем осуществления деятельности органами законодательной и исполнительной власти, позволило по новому взглянуть на институт юридической ответственности и конституционно-правовой ответственности в частности

Несомненно, что такой социальный регулятор как институт ответственности ориентирует участников общественных отношений на добросовестное, легитимное, социально полезное поведение, формализуя последнее в виде обязанностей и предусматривая за их невыполнение применение воздействия негативного характера (санкций). В свою очередь наличие конституционно-правовой ответственности позволяет говорить о наличии одного из механизмов обеспечения правового состояния в государстве, где признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина - обязанность государства (ст.2 Конституции РФ).

Конституционно-правовая ответственность определенной мере является гарантом соблюдения конституционно-правовых норм в рамках правотворческой и правоприменительной деятельности выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти. Кроме того, конституционно-правовая ответственность выступает в качестве меры

юридического воздействия на правонарушителей при осуществлении контроля за деятельностью органов и должностных лиц государственной власти.

Все вышеуказанное позволяет говорить о том, что вопросы содержания и развития института конституционно-правовой ответственности постоянно находятся на острие научного анализа и правоприменительной практики и, в

связи с этим, имеется потребность в обобщении и систематизации накопленных знаний на различных этапах развития нашего государства, разработке предложений по совершенствованию института конституционно-правовой ответственности соответствующих субъектов права, что еще раз говорит об актуальности выбранной диссертантом темы.

В условиях динамично изменяющего законодательства и правоприменительной практики, развитии антикоррупционной составляющей российского законодательства следует признать, что уровень разработанности вопросов, относящихся к конституционно-правовой ответственности должностных лиц федеральных органов государственной власти вполне можно определить как развивающийся и, явно не соответствующий масштабам участия и деятельности указанных лиц в системе государственного управления.

В связи с этим научная новизна, обоснованность и достоверность научных положений диссертационного исследования не вызывает сомнения, особенно в части правового обоснования необходимости максимального правового регулирования института конституционно-правовой ответственности членов правительства РФ, а не только Правительства РФ как высшего коллегиального органа исполнительной власти. Весьма важным представляется тот факт, что при обосновании своих научных выводов, автор диссертации учитывает достижения известных ученых не только различного исторического периода (А.А. Карп, В.Ф. Коток, П.И. Стучка, С.А. Авакьян, В.Т. Кабышев, А.Н. Кокотов, А.В. Безруков, А.В. Савоськин и др.) но и

разного отраслевого направления: С.Н. Братусь, Н.В. Витрук, Б.Н. Габричидзе, С.Н. Кожевников, А.С. Шабуров и др.

Существенным образом усиливает возможность практического применения результатов диссертационного исследования Крысанова Антона Вячеславовича тот факт, что в работе с учетом развития конституционно-отраслевого регулирования института ответственности делаются авторские выводы и рекомендации законодательным и правоприменительным органам.

Структура и содержание работы обусловлены целями и задачами, которые диссертант и ее научный руководитель ставили перед собой при выполнении диссертационного исследования.

Во введении автором диссертационного исследования указаны традиционные для указанной части диссертации структурные единицы: обоснована актуальность темы диссертационного исследования, степень ее научной разработанности, определены цели, задачи, объект и предмет исследования, показана научная новизна, теоретическая и практическая значимость работы, сформулированы основные положения, выносимые на защиту и др.

Первая глава кандидатской диссертации посвящена исследованию диссертантом вопросов становления и развития государственно-правовой (конституционно-правовой) ответственности, анализу научных взглядов и воззрений к определению сущности и содержания конституционно-правовой ответственности.

Первый параграф указанной главы имеет название *«Конституционно-правовая ответственность в российском законодательстве и правовой доктрине: вопросы возникновения и развития»*. Автором диссертации проанализированы положения не только Конституций РСФСР и СССР, принятых в период с 1918 г. по 1978 г., а также иных источников законодательства советского периода, которые закрепляли меры государственно-правовой (конституционно-правовой) ответственности. При

этом автором делается обоснованный вывод о том, что в советский период развития нашего государства ответственность выборных должностных лиц органов государственной власти именовалась государственно-правовой.

Указанная ответственность впервые нашла свое выражение в 1918 году, когда была принята первая советская конституция. Последующее развитие советского законодательства продолжило тенденцию к закреплению мер государственно-правовой ответственности, когда наряду с отзывом депутатов устанавливались меры государственно-правовой ответственности исполнительно-распорядительных органов власти. Автор диссертационного исследования в исследуемый им исторический период развития советского законодательства под государственно-правовой (конституционно-правовой) ответственностью понималась негативная политическая оценка того или иного должностного лица (органа) избирателями, депутатами (стр. 44).

Второй параграф первой главы озаглавлен как *«Правовая природа, сущность и значение конституционно-правовой ответственности в системе юридической ответственности»*.

В указанном параграфе автор анализирует позиции ученых, в основе которых лежит отрицание позитивного аспекта юридической ответственности. В обобщенном виде излагаются основные точки зрения на категорию ретроспективной юридической ответственности. В работе поддерживается позиция о том, что она наступает в результате нарушения правовых норм (совершения правонарушения), устанавливать факт которого уполномочены специальные органы и должностные лица. При этом к субъекту правонарушения применяются санкции правовой нормы, реализуемые под давлением государственного принуждения, которое обуславливает включение ответственности в систему правоохранительных отношений (стр. 55)

Следует отметить и тот факт, что в указанном параграфе диссертантом предпринята попытка обоснования конституционно-правовой ответственности во взаимосвязи двух ее аспектов: ответственности за

исполнение (позитивный аспект) и ответственности за нарушение (ретроспективный аспект), при этом в качестве позитивной конституционно-правовой ответственности предлагается понимать применение уполномоченными субъектами законодательно установленных мер к субъектам конституционно-правовых отношений в случае ненадлежащего исполнения ими статусных обязанностей, последствия которых характеризуются инстанцией, реализующей соответствующие меры, как негативные (стр. 69), а под негативной конституционно-правовой ответственностью – опосредованную государственным принуждением обязанность субъектов конституционно-правовых отношений в случае нарушения ими конституционных и иных правовых норм претерпевать установленные законом ограничения, выраженные в юридических санкциях (стр.71).

Вторая глава диссертационного исследования носит название *«Реализация конституционно-правовой ответственности выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти в Российской Федерации: вопросы теории и практики»* и посвящена вопросам реализации мер конституционно-правовой ответственности с учетом особой значимости деятельности и решений, принимаемых выборными и должностными лицами федеральных органов государственной власти.

В первом параграфе вышеуказанной главы диссертантом обоснуется вывод о том, что нормы Конституции Российской Федерации, действующего законодательства, позиции Конституционного Суда Российской Федерации определяют неприкосновенность Президента Российской Федерации как абсолютный элемент его статуса. Единственным случаем, когда она может быть преодолена, является отрешение Президента Российской Федерации от должности, предусмотренное ст. 93 Конституции Российской Федерации.

В качестве предложения по совершенствованию института отрешения от должности президента РФ Крысановым А.В. поддерживается идея перехода России к референдарной форме отрешения Президента от

должности: правом инициировать отрешение Президента Российской Федерации от должности предлагается наделить Государственную Думу, окончательное решение об отрешения от должности принимается на референдуме.(стр.95).

Диссертантом обосновано отмечается, что процедура отрешения от должности Президента РФ является не единственной мерой конституционно-правовой ответственности главы государства. Так, например, Конституционный Суд РФ обладает полномочием принять решение о несоответствии указов Президента Конституции Российской Федерации.

На основе анализа многочисленных точек зрения исследователей в области конституционного и уголовного права, диссертантом делается вывод о необходимости разработки и принятия Федерального закона «О конституционно-правовой ответственности в РФ». Указанный правовой акт, предполагает в своем содержании отражение вопросов правовых основ реализации конституционно-правовой ответственности в Российской Федерации, её принципов, субъектов, мер и механизмов применения, а также право народа на реализацию мер конституционно-правовой ответственности как составляющей народного суверенитета.

По мнению диссертанта, принятие Федерального закона «О конституционно-правовой ответственности в РФ» может стать частью перспективного конституционно-правового развития Российской Федерации.

Во втором параграфе главы второй диссертационного исследования диссертантом рассмотрены меры конституционно-правовой ответственности парламентариев Федерального Собрания Российской Федерации в совокупности с практикой их реализации.

Крысанов Антон Вячеславович отмечает, что конституционно-правовой статус депутатов Государственной Думы и членов Совета Федерации достаточно подробно урегулирован нормами конституционного права. При этом, несмотря на критические замечания ученых, исследующих многогранный феномен конституционно-правовой ответственности, единого

мнения по поводу системы санкций конституционно-правовой ответственности, применяемых в отношении федеральных парламентариев, не выработано.

Проведенный в работе анализ нормативных правовых актов, практического материала позволил автору диссертации выдвинуть положения о том, что закрепление в правовых актах норм об ответственности депутатов во многом является средством обеспечения непрерывного и беспрепятственного осуществления их деятельности. При этом отдельные нормы, устанавливающие виды конституционно-правовой ответственности не в полной мере отражают сущность и предназначение деятельности указанных лиц в системе опосредованного «народовластия». В связи с чем, диссертантом предлагаются корректировки и дополнения статей Федерального закона «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы».

В третьем параграфе главы 2, имеющей название *«Конституционно-правовая ответственность членов Правительства РФ: виды, основания, вопросы реализации и законодательного совершенствования»* диссертантом рассмотрены вопросы конституционно-правовой ответственности Правительства Российской Федерации, реализация которой обращена на всех без исключения членов Правительства Российской Федерации, и персональной конституционно-правовой ответственности членов Правительства Российской Федерации.

Диссертант формулирует вывод о том, что конкретные правовые основания для выражения недоверия Правительству РФ, аналогично с отставкой Правительства РФ по инициативе Президента РФ в Конституции РФ и законодательстве не закреплены. Указанное обстоятельство способствует тому, что основания для выражения недоверия Правительству РФ носят самый обтекаемый характер и связаны как с недолжным выполнением правительством возложенных на него обязанностей, так и с игнорированием закрепленных в Конституции РФ принципов (стр. 146-148).

Полагаем обоснованным вывод автора диссертации о том, что Конституция РФ и текущее законодательство предоставили обеим палатам Федерального Собрания РФ право осуществлять парламентский контроль за деятельностью должностных лиц Правительства РФ. В тоже время, у Федерального собрания РФ отсутствуют реальные рычаги воздействия на должностных лиц исполнительной власти. В связи с этим, Крысановым А.В. предлагается усилить контролирующую роль Государственной Думы Федерального собрания РФ посредством наделения ее правом освобождения от должности отдельного члена Правительства РФ (Заместителя Председателя, федерального министра) в случае повторного выражения ему недоверия палатой.

В заключении диссертационного исследования автором подведены итоги.

Не умоляя положительной оценки диссертационного исследования Крысанова Антона Вячеславовича по теме «Конституционно-правовая ответственность выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти» необходимо отметить, что вышеуказанная работа содержит ряд дискуссионных моментов и вопросов:

1. Рассматривая термин «конституционно-правовая ответственность» диссертант на ст. 11 своего исследования делает вывод о том, что «государственно-правовая» и «конституционно-правовая» ответственности следует рассматривать как тождественные, но с оговоркой на то, что параллельное их существование как двух отраслевых видов юридической ответственности исключается. Вместе с тем, чуть ранее, автором делается вид о том, что любой вид юридической ответственности устанавливается государственно-правовыми нормами и, следовательно, может именоваться государственно-правовой ответственностью. В связи с этим напрашивается вывод о том, что с этой точки зрения конституционно-правовая ответственность является видом государственно-правовой ответственности, поскольку сам термин «государственно-правовая

ответственность» по своему содержанию неидентичен уже использовавшемуся в советский период истории аналогичному понятию.

2. При рассмотрении исторических аспектов развития законодательства о конституционно-правовой ответственности в советский период истории автор в основном анализирует ее закрепление и применения в основном к депутатам и органам представительной власти (советам), вместе с тем, по нашему мнению, указанный вид ответственности распространялся и на исполнительную ветвь власти (исполкомы) различного уровня. Есть ли в этой части особенности? Или применение государственной (конституционно-правовой) ответственности было одинаковым вне зависимости от субъекта ответственности?

3. Рассматривая вопросы конституционно-правовой ответственности должностных лиц федеральных органов государственной власти диссертант в части судебной системы, делает оговорку о невключении представителей этой ветви власти в свое диссертационное исследование, вместе с тем, нет никаких упоминаний об исключении из числа лиц, на которых распространяется конституционно-правовая ответственность, должностных лиц федеральных служб и федеральных агентств. Присутствуют ли какие то общие и особые черты применения мер конституционно-правовой ответственности к должностным лицам указанных видов федеральных органов исполнительной власти?

4. На стр. 12 диссертантом предлагается в целях повышения качества законодательной деятельности Государственной Думы Российской Федерации, формирования ответственности депутатов за осуществление своих полномочий ввести практику проведения голосования граждан Российской Федерации по оценке деятельности как Государственной Думы, так и думских фракций и отдельных депутатов, закрепив соответствующую процедуру в Федеральном законе «О Федеральном Собрании Российской Федерации». Хотелось бы уточнить в какой форме должно идти это голосование, насколько такая форма волеизъявления населения эффективна и

чем автора не устраивают уже предусмотренные формы контроля за деятельностью депутатов?

5. На стр. 10 диссертационного исследования автором в качестве положения выносимого на защиту указывается, что конституционно-правовая ответственность выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти, устанавливаемая за ненадлежащее исполнение конституционно-правовых обязанностей, представляет собой элемент их конституционно-правового статуса.

В науке конституционного права содержание конституционно-правового статуса как физических, так и нефизических лиц раскрывается неоднозначно. Одни ученые определяют содержание конституционно-правового статуса личности лишь через права и обязанности¹, другие добавляют гарантии², законные интересы³, юридическую ответственность⁴, гражданство, правовые принципы⁵ и др.

В связи с этим хотелось бы в ходе дискуссии услышать более четкую аргументацию автора о включении конституционно-правовой ответственности в состав элементов конституционно-правового статуса?

6. В диссертационном исследовании практически отсутствуют ссылки на правоприменительную практику судов общей юрисдикции. Вместе с тем, именно на судебную власть Конституция РФ возлагает функцию осуществления правосудия в целях соблюдения прав и свобод человека, в том числе гарантированных Конституцией РФ. Полагаем, анализ практики не только Конституционного суда РФ, но и иных органов

¹ Лукашева Е. А. Глава IV. Социально-психологические аспекты реализации прав личности // Реализация прав граждан в условиях развитого социализма / Отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 1983. С. 152 - 153; Права человека / Отв. ред. Е. А. Лукашева. М., 1999. С. 93.

² Воеводин Л. Д. (глава 1) Понятие и основные элементы конституционного статуса личности // Конституционный статус личности в СССР / Ред. кол. Н. В. Витрук, В. А. Масленников, Б. Н. Топорнин. М., 1980. С. 21 - 26.

³ Витрук Н. В. Основы теории правового положения личности в социалистическом обществе. М., 1979. С. 25 - 34; Он же. Правовой статус личности в СССР. М., 1985. С. 11.

⁴ Кучинский В. А. Личность, свобода, право. М., 1978. С. 115.

⁵ Малько А. В. Теория государства и права в вопросах и ответах. М., 2002. С. 116; Матузов Н. И. Правовой статус личности: понятие, структура, виды // Теория государства и права: Курс лекций / Под ред. Н. И. Матузова и А. В. Малько. М., 2000. С. 263.

правосудия существенным образом обогатило бы диссертационное исследование и явилось дополнительным обоснованием актуальности положений, выносимых диссертантом на защиту.

Указанные замечания носят дискуссионный характер и не умоляют высокого научно - квалификационного уровня диссертации Крысанова Антона Вячеславовича по теме «Конституционно-правовая ответственность выборных и должностных лиц федеральных органов государственной власти» Указанная работа содержит решение важной для конституционного права задачи, соответствует предъявляемым к подобного рода работам требованиям, а ее автор заслуживает присуждения ему ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Официальный оппонент

Доктор юридических наук, доцент,

Правовой департамент Администрации г. Екатеринбурга,

начальник отдела правового обеспечения

О.А. Кожевников

Сергей О.А. Кожевников заверяю,
макет сметы Оксана
М.В. Изумова *М.В.*

Адрес: 620014 г. Екатеринбург, пр. Ленина, д. 24а
эл. адрес: kojevnikov@ekadm.ru
сл. тел.: (343) 354-56-50