

В Диссертационный совет 24.2.437.12,
созданный на базе ФГАОУВО
«Южно-Уральский государственный университет
(национальный исследовательский университет)»
пр. Ленина, д. 76, каб. 240, г. Челябинск, 454080.

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

на диссертацию Николаева Владимира Александровича на тему «Защита прав и свобод человека конституциями, уставами субъектов Российской Федерации», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки)

Исследования региональных механизмов защиты прав и свобод в российской науке ведутся довольно активно, особенность темы обуславливает сохраняющуюся ее актуальность. В частности в последние два десятилетия защищено довольно много кандидатских диссертаций о правозащитной функции региональных органов государственной власти субъектов РФ; особенно активно проводились исследования правозащитной деятельности конституционных(уставных) судов субъектов РФ (до их упразднения). Однако в связи с принятием закона о поправке к Конституции Российской Федерации, 2020 года и последовавшими вслед изменениями и дополнениями федерального законодательства, направленными на приведение его в соответствие с конституционными новеллами, исследование потенциала правозащитной функции средствами правовой защиты регионального уровня приобрели новую актуальность. Так, введение в текст Конституции РФ категории « публичная власть» и принятие ФЗ « Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»(2021г.) внесли изменения в статусы и характер взаимодействий уровней власти, в том числе в части осуществления правозащитной функции. В связи с принятием ФКЗ о

внесении изменений в ФКЗ « О судебной системе в РФ» (от 8 декабря 2020 г., № 7-ФКЗ) завершился период « ожидания» федерализации органов конституционного (уставного) правосудия, а с ним и практика региональной судебной защиты в порядке конституционного (уставного) нормоконтроля.

В современный период актуальность темы исследования приобретает новые аспекты востребованности, поскольку организация правозащитной системы в России на уровне субъектов РФ вступает в новый этап своего функционирования, связанный с тенденцией к расширению внесудебных механизмов и средств правозащитной деятельности субъектов Федерации; с правозащитой функцией, реализуемой несудебными государственными органами и органами государственной власти как общей компетенции так и специализированными правозащитными органами, учреждаемыми конституциями (уставами) субъектов РФ в соответствии с федеральным законодательством. Предусмотрена возможность создания субъектами РФ конституционных, уставных советов взамен конституционных уставных судов, апробированная уже в некоторых субъектах РФ. Если говорить о приоритетах, то приоритетное значение в современной региональной правозащитной системе России все более приобретает институт уполномоченных по правам человека РФ и субъектов РФ, расширение возможностей и видовой специализации субъектов такого рода правозащитной деятельности. Не случайно, что первым федеральным законом, принятым после вступления в силу Закона поправке к Конституции РФ 2020 г. стал ФЗ « Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» (от 18.03.2020г.).

Актуальность обращения к теме региональной защиты прав и свобод обусловлена, далее, необходимостью научного мониторинга состояния конституций, уставов, иного законодательство субъектов Российской Федерации на предмет их соответствия новеллам федерального конституционно-правового регулирования.

Диссертантом проведена большая работа по систематизации и сравнительному анализу норм федеральных законов, конституций и уставов субъектов Российской Федерации, специального правозащитного законодательства субъектов РФ, научных трудов по теме исследования, постановлений Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ, конституционных(уставных) судов субъектов РФ (периода их функционирования), доклады уполномоченных по правам человека субъекта РФ, иных материалов.

По структуре диссертационное исследование состоит из двух глав, включающих в общей сумме восемь параграфов, введения, заключения, четырёх приложений. Первые два приложения отражают некоторые итоги проведённого сравнительного исследования текстов конституций, уставов субъектов РФ; третье приложение это предлагаемый автором проект ФЗ О поправке Конституции РФ; приложение номер четыре – проект ФЗ « О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ».

Как можно судить отталкиваясь от заявленного плана диссертационной работы и ознакомления с содержанием текста диссертации, целью рецензируемого диссертационного произведения является исследование региональных правовых средств защиты субъективных прав и свобод человека в России в контексте особенностей современного федеративного политико- территориального устройства российского государства; исследование содержания правовых средств защиты прав и свобод как предмета совместного ведения Российской Федерации и её субъектов; выявление роли и потенциала конституций и уставов субъектов Российской Федерации в сфере обеспечения региональной защиты прав и свобод, установления и обеспечения дополнительных гарантий реализации прав и свобод человека.

В §1.1 главы I Диссертационного текста диссертант излагает свое видение ключевых свойств конституции (уставов) субъектов РФ, которые идентифицируются им прежде всего с двумя признаками, с выделением: а) высшей юридической силы конституции уставов в системе регионального

законодательства, б) а также с их учредительной природой и свойством легитимности. Соответствующее исследование сопровождается некоторым обзором близких к его позиции определений конституций, уставов другими учёными, критикой позиции оппонентов, а также обосновывается анализом ряда постановлений высших судов России (Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ; широким сравнительным анализом текстов конституций (уставов) субъектов РФ(с. 24-38 диссертации). В то же время справедлива и может быть, на наш взгляд, поддержана позиция автора, что учредительный характер конституции, уставу субъектов РФ носит ограниченный характер, отличается от учредительной природы федеральной конституции: « если федеральная Конституция учреждает определённый конституционный строй режим власти и форму правления то у конституций уставов субъекта Федерации другие задачи: адаптировать конституционный строй Российской Федерации к региональной специфике и региональным потребностям»(с 26 диссертации). Но на с. 33 не совсем последовательно сформулировано положения воспроизводящее эту мысль со ссылкой на постановление Конституционного Суда РФ: следовало бы добавить: « на постфедеральном конституционном (Конституция РФ 1993г. в ред. поправок 2020 и 2022гг.) уровне». Соответственно выделяемым признакам дано авторское определение конституции, уставы субъектов Российской Федерации (38).

В §1.2 главы I диссертации дан обзор позиций различных авторов по поводу соотношения понятий «защита» и « охрана». Автор диссертации присоединяется к мнению специалистов, которые характеризуют эти понятия как «парные», обладающие свойством синонимичности. Проведена систематизация научных взглядов о соотношений этих категорий, в связи с чем различаются три основных научных подхода различающиеся по критерию соотношения объемов анализируемых видов деятельности: а) это взаимодополняемые категории, либо синонимичные, тождественные(с. 39-41); б) категория «охрана» является более широкой по отношению к «защите»(Н. И. Матузов, с. 41 Диссертации); в)

альтернативный подход - научные направления согласно которым категория « охрана» представляется уже по объему чем « защита»(З.В. Макаров). Особое внимание автор уделяет анализу категорий « охрана» и « защита» в связи с таким критериям их разграничения (дифференциации) как характер регулируемых правоотношений: в зависимости от двух подходов: регулятивного и правоохранительного. Автор более склонен к точке зрения своего научного руководителя И. А. Умновой-Конюховой, которая отдает приоритет категории «защита прав и свобод», но справедливо обращается внимание на то, что Конституция Российской Федерации использует обе категории: « охрана» и « защита» прав и свобод. В диссертации дан обстоятельный обзор всех положений Конституции РФ, где применяются соответствующие термины: «защита» и «охрана» в контексте норм о правах и свободах (с. 45-47Дисс.), а также некоторых правовых позиций Конституционного Суда (КС) РФ.

Автор диссертационной работы считает, что целесообразно придерживаться использования категории «защита» прав и свобод, исходя из цели закрепления данной правовой конструкции в исследуемых диссертантом статьях 71 и 72 Конституции РФ. Однако ранее в тексте его работы справедливо отмечалось что в науке существует разносторонность подходов к категории « защита» прав и свобод и обращалось внимание на то, что Конституцией Российской Федерации используются обе категории: и «охрана», и « защита» (с.44, 45 диссертации).

В рецензируемом параграфе проведена также систематизация, группировка и сравнительный анализ точек зрения учёных, формулирующих свои дефиниции понятий «охрана» и «защита» в контексте регулятивного либо правоохранительного методологических подходов, что усиливает теоретический характер изложения. (с.41-44).

В § 1. 3 главы I диссертации осуществлен развёрнутый авторский анализ защиты прав и свобод как предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Автор отмечает, что закрепление в статьях 71 и 72 Конституции РФ защиты прав и свобод одновременно в двух предметах ведения – и в качестве

предмета исключительного Федерального ведения; и отнесение ее к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ, является «с одной стороны - особенностью а с другой - юридической неточностью которая может повлечь размывание границ установленных предметов ведения федеративных отношений.» (с.51). Такая позиция высказывается многими специалистами. Диссертант, придерживаясь этой, распространенной точки зрения, формулирует предложение об внесении изменений в ст. 71 Конституции: на его взгляд «защита прав и свобод человека» должна быть отнесена к предмету совместного ведения Федерации и её субъектов, а в ведении Российской Федерации целесообразно оставить только «регулирование прав и свобод человека и гражданина».

В §1.3 главы I диссертант отмечает, что при регулировании прав человека в РФ большом объеме «делается упор на федеральные законы» и, в этой связи предлагается классификация федеральных законов по несколько групп: а) законы, регулирующие статус и компетенцию органов по защите прав и свобод а также процедуры и порядок такой защиты; б) федеральные законы, регламентирующие юридическую ответственность за совершение деяний, запрещенных законодательством а также процедурные вопросы защиты прав и свобод при их нарушении; в) федеральные законы создающие повышенный уровень социальных гарантий (для участников военных действий, для лиц, осуществляющих трудовую деятельность на объектах, связанных с опасными производствами и технологиями, необходимыми для безопасности государства, др.); г) федеральные законы регулирующие порядок защиты прав слабозащищенных слоев населения; д) законы регулирующие защиту прав и свобод путём повышения социальной обеспеченности категорий лиц осуществляющих свои функции в правоохранной сфере. Далее в данном параграфе осуществлен обзор законов правозащитной направленности, принятых на региональном уровне, в субъектах Российской Федерации. По заключению исследователя: правозащитная направленность обозначена практически в каждой статье конституций и уставов субъектов РФ, дана характеристика видового предметного разнообразия региональных правозащитных

законов. В ряду региональных законов и иных нормативных актов по вопросам защиты прав и свобод прежде всего названы законы, осуществляющие регулирование статусов уполномоченных по защите прав, а также правозащитные законы по отраслям законодательства, издаваемые субъектами РФ по вопросам совместного ведения с РФ (о дополнительных гарантиях права граждан на обращения; об ответственности за административные правонарушения по вопросам, не отнесенным к ведению РФ; о гарантиях прав ребенка, о дополнительных гарантиях прав детей -сирот, о защите прав детей и инвалидов, лиц предпенсионного и пенсионного возраста, о защите семей, новых региональных законах – о конституционных (уставных) советах, др.).

Диссертант высказывает небезосновательную критику отдельных положений Федерального закона от 21 декабря 2021 номер 414-ФЗ « Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». По его мнению, федеральный законодатель во вновь принятом федеральном законе так и не провел « ревизию» перечня полномочий по предметам совместного ведения Федерации и субъектов РФ. В статье 44 названного закона перечень полномочий расширился до 170 позиций по сравнению с редакцией предшествовавшего федерального закона номер 184-ФЗ, который предусматривал 97 позиций». По мнению диссертанта: такой внушительный списочный перечень полномочий сложен для правоприменителя, что может негативно сказаться на правореализационной деятельности в целом» (с. 67 диссертации). Автор высказывает интересное предложение о целесообразности стимулировать активность субъектов РФ в сфере совместного с Федерацией ведения. Так, диссертант выходит с предложением, которое может быть небезинтересным для Федерального законодателя: «Несмотря на предусмотренную законодателем в ч. 5 ст. 44 Федерального закона № 414-ФЗ возможность в дальнейшем принятия специального федерального закона по предметам совместного ведения, которым предположительно будет обеспечено уточнение перечня полномочий по тематике и сферам, тем не менее целесообразным представляется избрать путь использования

потенциала конституций, уставов субъектов РФ как особых нормативных правовых актов, обладающих учредительными свойствами»(с.68 диссертации).

В рецензируемом параграфе диссертантом проведена интересная систематизация правовых позиций КС РФ о законотворческих правах и обязанностях субъектов РФ в сфере совместного с Российской Федерацией ведения (с.76-79 диссертации).

В §1.4 главы I диссертации выявляются и исследуются виды правовых средств защиты прав и свобод используемые в конституционном (уставном) регулировании в субъектах РФ. В ряду таких правовых средств (составляющих методологию, предмет правового регулирования конституций и уставов субъектов РФ) диссертант называет пять «наиболее ярко выраженных»: «воспроизводство (с. 82-87 диссертации); отсылка (бланкетность) (с. 88-89); конкретизация (с.89-99); институционализация, т.е. учреждение системы региональных правозащитных органов и определение порядка защиты прав и свобод» (с. 100-103 диссертации). Характеристика средств защиты в данном параграфе осуществлена на основе теоретических характеристик, сравнительного анализа работ ученых и анализа содержания конституций и уставов субъектов РФ.

В главе II диссертации дано дифференцированное исследование выделенных автором в § 1.4 диссертации средств правовой защиты статуса человека (личности), предусмотренных конституциями и уставами субъектов РФ, осуществленное в «привязке» к различным элементам регионального правового статуса человека (личности). Соответствующий методологический прием к исследованию: когда разные элементы правового статуса индивида, закрепляемые конституциями (уставами), ином специальном правозащитном региональном законодательстве, исследуются на основе их преобладающей идентификации с определёнными видами правовых средств защиты субъективных прав и свобод является новым, оригинальным и заслуживающим высокой оценки в контексте развития научной теории конституционного права.

Так в § 2.1 главы II диссертационного текста такие средства правовой защиты как воспроизводство и конкретизация анализируются в привязке к таким элементам регионального правового статуса человека как принципы прав и свобод. На основе сравнительного анализа текстов конституций и уставов субъектов РФ диссертант выявляет особенности видового разнообразия и формулировок содержания таких правозащитных принципов как принципы уважения прав человека (которые, по данным автора закрепляются в конституциях и уставах субъектов РФ в разнообразных формулировках); принципы развития; принципы достоинства личности; принципы экологической направленности; принципы верховенства права; принцип справедливости (с. 106 – 130 диссертации). Особое внимание при анализе в § 2.1 диссертации уделено исследованию положений конституций (уставов) субъекта РФ о достоинстве, которое в региональных актах, определяется одновременно и как принцип (ценность), и как объект субъективного права и упоминается в преамбулах и статьях «практически в каждой конституции, уставе субъекта РФ»(с. 110 – 112). Предлагается классификация конституций уставов субъектов РФ на четыре группы, отличающиеся особенностями формулировок принципа и субъективного права на достоинство и достойное существование, достойное социальное обеспечение. Заслуживают внимания законодателя выводы, сделанные диссертантом в результате анализа положений конституций, уставов субъектов РФ *и общих принципов права*. Так, можно поддержать предложения автора на с. 130: о необходимости «применять инструмент воспроизводства» в конституциях (уставах) субъектов РФ федеральных конституционных принципов права, если это связано с их последующей конкретизацией, отражающей региональную специфику; о том, что «процесс конкретизации наряду с воспроизводством принципов прав и свобод...должен расширяться за счет повышения законодательных инициатив субъектов Российской Федерации» (с.131).

§ 2.2 диссертации посвящен исследованию такого правового средства защиты статуса человека, характерного для юридической техники правового регулирования конституциями и уставами субъектов РФ, как конкретизация

положений Федеральной Конституции. Конкретизации положений Федеральной Конституции конституциями и уставами субъектов РФ как средство правовой защиты статуса человека (личности) в анализируемой части диссертации осуществляется на основе развернутого анализа содержания конституций и уставов субъектов РФ в части касающейся содержания прав и свобод и гарантий их реализации. Весьма интересны выводы сравнительного анализа диссертанта, согласно которым для учредительных актов субъектов РФ характерно наполнение нормы права морально-нравственными категориями. (с. 131 - 152 диссертации). В связи с исследованием конституционного и уставного регулирования средств правовой защиты субъективного права человека на обращение в государственные органы и органы государственной власти по поводу нарушений его прав диссертант пришел к заключению, что региональные законодатели РФ не уделяют этому должное внимание за исключением отдельных субъектов РФ, ограничиваются лишь воспроизводством в конституциях, в уставах субъектов положения Федеральной Конституции. Вместе с тем диссертант отмечает и положительные примеры - расширенного содержания гарантий прав на обращения в отдельных конституциях и уставах, когда закрепляется возможность обращаться не только в органы государственной власти но и иные организации, осуществляющие публично значимые функции и к их должностным лицам (с.142 диссертации). Представляет интерес авторское исследование регулирования конституциями и уставами (в порядке конкретизации положений федеральной конституции) гарантий реализации права на пользование родным языком (выделяются три группы учредительных актов по этому критерию) (с.143-145 диссертации). Отдельное внимание уделено исследованию механизма защиты прав национальных меньшинств и коренных малочисленных народов в конституциях и уставах субъектов РФ с учётом региональных особенностей (с.146-152 диссертации).

В результате анализа содержания конституций (уставов) субъектов Российской Федерации диссертант приходит к выводам что конкретизация прав и свобод осуществляется в двух направлениях. Первое направление, преобладающее -

конкретизация конституциями (уставами) субъектов РФ правовых положений, содержащихся в Федеральной Конституции автором поддерживается при условии, что она повышает уровень защищенности прав и свобод и приветствуется им в контексте опережающего правового регулирования. В то же время автор диссертации считает недостаточным внимание в конституционном уставном регулировании к конкретизации прав и свобод с учётом региональной специфики и высказывает предложение о необходимости принятия федеральной концепции рекомендательного характера, касающейся развития потенциала конституций и уставов субъектов Российской Федерации с целью усиления гарантированности прав и свобод человека в субъектах РФ (с. 153-154).

В § 2.3 диссертант осуществляет исследование содержания конституционно-уставного закрепления системы правозащитных государственных органов субъектов РФ, целей и основополагающих принципов их функционирования, а также основного содержания деятельности органов государственной власти субъектов РФ в сфере защиты прав и свобод, руководствуясь нормами Конституции РФ и положениями Федерального закона от 21.12.2021 N414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ», федеральными законами о статусах уполномоченных по правам субъектов РФ», др.

Диссертант классифицирует систему государственных органов субъектов РФ «в широком и узком смыслах по отношению к осуществляемой ими правозащитной деятельности, используя ...обобщающие подходы» к употреблению понятия «правозащита» как вида деятельности (с. 155 диссертации). В этом параграфе можно отметить хороший уровень сравнительного исследования особенностей конституционного и уставного регулирования статусов законодательных (представительных) органов субъектов РФ по таким выявленным диссертантом на основе сравнительного анализа текстов конституций (уставов) субъектов РФ показателям, как: различия в наименованиях, сроках полномочий, численном составе, организационной структуре, а также порядок взаимоотношений с различными государственными органами и гражданским обществом,

правозащитные функции региональных законодательных органов(с. 157-160.). Дан некоторый анализ и оценки практики конституционных (уставных) судов субъектов РФ, причин прекращения их деятельности (с. 161-164 диссертации). Аргументируется позиция о необходимости « конкретизации в конституциях, уставах субъектов РФ и иных региональных законах статусов новых органов - конституционных, уставных советов.

Очень высокий научно-исследовательский уровень в диссертации характерен для изложения вопросов, связанных с институтом регионального уполномоченного по правам человека, которому посвящены с. 166-184 § 2.3 и § 2.4 диссертации, что, по нашему мнению, обосновано. Так, в § 2.3 значительное внимание уделено систематизации и исследованию правового статуса региональных правозащитников: анализируется история и современное федеральное законодательство об институте региональных уполномоченных. Представляет не только теоретический интерес но имеет и практическое значение проведенный в диссертации анализ регулирования в конституциях и уставах субъектов РФ права законодательной инициативы, предоставляемого уполномоченным различной специализации. По этому критерию диссертант делит субъекты Федерации на четыре группы (с. 170-173 диссертации). По критерию размещения норм об институте правозащитника в структуре конституции, устава последние дифференцируются на три группы: в которых региональными законодателями институт правозащитника выделен в отдельную главу; где региональным правозащитникам посвящены специальные (именные) статьи в конституции (уставе) субъекта РФ и закрепляющие положения о региональных правозащитниках в рамках статей общего характера, посвященных защите прав человека. По критерию очередности размещения статей о региональных правозащитниках, диссертант различает конституции уставы субъектов РФ, которые придают повышенное значение своим региональным правозащитником - закрепляющие основы их деятельности в первых статьях(с.174). Высказываются предложения о принятии федерального закона об уполномоченных по правам

коренных малочисленных народов (с.182 диссертации). Обосновывается оригинальное предложение, заслуживающее внимание федерального законодателя: «с учётом формирования конституционных, уставных советов при законодательных органах субъектов Российской Федерации... включить уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации как правозащитных органов общей компетенции в качестве членов таких советов с правом совещательного голоса(с183-184).

В § 2.4 диссертации осуществлен развёрнутый анализ статусов уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации как органов региональной правозащиты. Соответствующие исследования весьма актуальны, поскольку в современный период, как показывает и практика зарубежных федераций, разветвлённая система омбудсменов (уполномоченный по правам человека в субъектах РФ) общей и специальных компетенций все более приобретает значение основного механизма (правового средства), осуществляющего функцию правозащиты регионального уровня. (с.183).

В процессе диссертационного исследования специальных региональных законов о статусе уполномоченных по правам субъектов РФ выявлено, что не все региональные законы дублируют федеральный закон « Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации»(N48-ФЗ, от 18.03. 2020) в части вопросов образования общественных приемных, привлечения на общественных началах помощников, в целях содействия реализации конституционных прав граждан (с. 191 диссертации). Исследовано состояние развития в региональных законах федеральных принципов (предусмотренных ФЗ N48 – ФЗ) деятельности региональных правозащитников. Констатируется немногочисленность субъектов РФ, которые расширили в своем законодательстве перечень таких принципов (с. 192 в диссертации), констатируется также немногочисленность субъектов РФ, которые использовали свое право предусмотренное федеральным законом 2020 г. на расширение в текстах конституций и уставов субъектов РФ списка мер, которые могли бы применяться

региональными уполномоченными по правам для реализации дополнительных гарантий защиты прав и свобод на территории субъекта РФ. Проведено исследование соответствующего передового опыта законодательного регулирования в субъектах РФ (с. 193 – 194). На основе комплексного анализа региональных законов об уполномоченных по правам человека в субъектах РФ автором диссертации выявлены также закреплённые в них полномочия, которые диссертант характеризует как «не свойственные данному институту» (с. 196–197 диссертации).

В рецензируемом параграфе на основе анализа правовых позиций Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ исследуются вопросы о правовой природе уполномоченных по правам общероссийского и регионального уровней, их месте в системе органов государства и органов государственной власти. В связи с анализом законодательства РФ и субъектов РФ, текстов докладов уполномоченных по правам субъектов РФ и проблемных вопросов правозащитной практики региональных правозащитников в диссертации даны характеристики и оценки законодательства в части разграничения полномочий региональных правозащитников, федерального уполномоченного по правам и прокуратуры. Диссертант обосновывает предложение о совершенствовании практики деятельности региональных уполномоченных: по его мнению «региональным уполномоченным во многом целесообразно сосредоточить свой правозащитный потенциал на конституциях, уставах субъектов РФ и иных законах субъектов РФ, закрепляющих гарантии защиты прав и свобод и предоставляющих дополнительные гарантии по сравнению с федеральным регулированием», поскольку «в конституциях, уставах и иных нормативных правовых актах субъектов РФ содержится перечень дополнительных гарантий, которые должны также находить защиту в случае уклонения от их реализации со стороны органов государственной и муниципальной власти» (с. 205). Представляет интерес предложение диссертанта, которое можно поддержать: «в Федеральном законе № 48-ФЗ обозначить отдельной статьёй 3.1. цели и задачи деятельности региональных

правозащитников» (с.215 – 216 диссертации). Соответствующие предложения сформулированы также в Приложении №4 к диссертационному исследованию в виде проекта Федерального закона.

Несмотря на приведенные выше достоинства, положительные характеристики диссертационной работы, диссертация В.А. Николаева, как и любая исследовательская работа, содержит дискуссионные положения, требующие авторских пояснений и дополнительных аргументов, в их ряду следующие.

Во-первых, §1.3 главы I диссертант высказывает предложение, которое сформулировано также в пункте втором положений, выносимых на защиту: «исключить защиту прав и свобод человека и национальных меньшинств из числа предметов ведения Российской Федерации, оставив к полномочиям Федерации только осуществление их регулирование»(с. 80 Диссертации).

Диссертант аргументирует это тем, что «юридическая конструкция» статьей 71 и 72 Конституции РФ об отнесении защиты прав и свобод одновременно к ведению Федерации и совместному ведению Федерации и субъектов РФ...может рассматриваться...как юридическая неточность, которая может повлечь «размывание» границ установленных предметов ведения федеративных отношений», поэтому он поддерживает тезис о «наличии правового конфликта». Но возможно и другое понимание: что конституционное дублирование функции «защита» несет в себе не погрешности юридической техники, а замысел законодателя. а именно: регулирование и защита как предметы исключительного ведения Российской Федерации и защиту как предмет совместного ведения следует воспринимать как связанные с различными отраслями законодательства которые отнесены, соответственно, к исключительному ведению федерального законодателя, либо совместному ведению Федерации и субъектов РФ. Как известно, в соответствии с п. «о» ст71 Конституции к ведению федерального законодателя относятся судоустройство, прокуратура, уголовное и уголовно-исполнительное законодательство, гражданское законодательство, процессуальное законодательство и т.д.). Соответственно, в федеральном ведении находятся

правозащитные учреждения, которые имеют статус федеральных органов государственной власти, государственных органов (суды, органы госбезопасности, прокуратуры, полиции, иных специализированных правоохранительных органов системы исполнительной власти, др.).

Таким образом, разграничение понятий «защита» как предметов ведения двух уровней государственной власти сформулировано в связи с разграничением отраслей законодательства, отнесённых к законотворчеству соответствующих двух уровней государственной власти. Содержание понятия «защита» как предмета исключительного ведения, сформулированного в пункте «в» статьи 71 конституции РФ выявляется в увязке с отраслями законодательства, отнесенными к исключительному ведению РФ, сформулированными в пункте «о» ст.71 Конституции РФ. Содержание же категории «защита», сформулированной в п. «б» ст.72 конституционного текста идентифицируются с внесудебными правозащитными учреждениями и внесудебными процедурами которые регулируются отраслями законодательства отнесенными в соответствии с пунктом «к» ст. 72 Конституции РФ к совместному ведению РФ и субъектов РФ.

Поэтому позиция диссертанта дискуссионная, нуждается в дополнительных аргументах.

Во-вторых, в связи с позицией автора, сформулированной в пункте 2 положений, выносимых на защиту, возникает также вопрос что автор подразумевает под защитой, как предметом ведения, полномочием и компетенцией: защиту как правовое регулирование правозащитных, правообеспечительных, гарантийных механизмов, как правотворчество; либо защиту как нормоконтроль; либо как правприменение - такая определенность актуальна в контексте его предложения о об отнесении защиты только к совместному ведению РФ и субъектов РФ и изъятии соответствующего предмета ведения из исключительного ведения Российской Федерации.

В-третьих, есть вопросы по поводу исследования диссертантом особенностей реализации субъектами РФ в их конституциях и уставах правозащитного

потенциала органов исполнительной власти субъектов РФ. Эта тема в диссертации рассматривается больше в контексте общей направленности, целей и основного содержания деятельности всех органов государственной власти в сфере публично-правовой защиты прав и свобод, некоторых общих характеристик. В этой связи хотелось бы услышать пояснения диссертанта о том, к каким выводам об особенностях конституционного и уставного регулирования можно прийти в связи с заявленной диссертантом темой по такому аспекту, как: общее особенное в конституционном (уставном) регулировании правозащитной функции главы субъекта РФ и высшего органа исполнительной власти субъекта РФ. Соответствуют ли подходы в современном конституционном, уставном регулировании предписаниям ФЗ № 414 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»? Подобно ли конституционное (уставное) регулирование правозащитных обязанностей главы субъекта РФ федеральной конституционной модели, закрепляющей статус главы российского государства. Как известно, правозащитные обязанности Президента РФ в Конституции РФ закреплены в целом ряде формулировок: статья 80 (« гарант прав и свобод»), статья 82 (о присяге Президента РФ: «уважать и охранять права и свободы человека и гражданина»), др.

В-четвертых, как следует из диссертационного текста, одной из ключевых целей диссертационной работы является исследование содержания правовых средств защиты прав и свобод как предмета совместного ведения Российской Федерации субъектов РФ. В этой связи нуждается в пояснении в процессе устной защиты: как диссертант оценивает состояние содержания конституций (уставов) субъектов РФ в части регулирования ими взаимодействия органов исполнительной власти субъекта РФ с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, функционирующими на территории субъекта РФ в сфере обеспечения, дополнительной защиты, гарантирования прав и свобод человека и гражданина, др. В связи с новеллой ФЗ о поправке к Конституции 2020г. об объединении всех органов государства в единую систему публичной власти,

возникает также вопрос: какие основные направления взаимодействия органов государственной власти субъектов РФ с органами местного самоуправления, по мнению диссертанта, нуждаются во введении их в тексты в конституций (уставов) субъектов РФ?

В-пятых, есть некоторые противоречия в диссертационном изложении. Так, с одной стороны в диссертации сказано, что федеральные законы предоставляют конституциям и уставам субъектов РФ лишь некоторые дискреции в правовом регулировании», что «дополнительные возможности регулирования со стороны регионов сведены к минимуму», что «можно отметить вектор централизации и стандартизации правового статуса региональных правозащитников на федеральном уровне», однако на с 169 автор диссертации, по сути, опровергает свою предыдущую оценку о недостаточной дискреция возможностей правового регулирования нормами конституции и устава субъектов РФ, отмечает что федеральным законом № 48-ФЗ закрепляется открытый перечень полномочий по защите прав человека, который может расширяться конституциями, уставами субъектов РФ, иными законами субъектов РФ (с 169, 170 диссертации). Кроме того, диссертантом проанализированы нормы федерального законодательства, предоставляющие субъектам РФ право регулирования в конституциях (уставах) субъектов РФ случаев дискреции: определять порядок назначения на должность уполномоченного, устанавливать продолжительность его полномочий, возможность предоставления региональному правозащитнику права законодательной инициативы законодательном органе государственной власти субъекта РФ (с.169 -171)?

Несмотря на указанные замечания, с учетом того, что ряд из них имеют проблемно-дискуссионный характер, могут быть выполнены в процессе устной защиты, считаем возможным поддержать диссертанта и его научного руководителя. Представленная диссертационная работа выполнена по актуальной теме, характеризуется высоким качеством изложения, имеет практическую направленность. Проведенное исследование представляет собой самостоятельную

научно-квалификационную работу, в которой по результатам исследования изложены новые научные решения и разработки. Диссертантом опубликовано 6 статей в журналах ВАК, в общей сумме – 10 статей. Диссертант является активным участником рейтинговых научных и научно-практических конференций, что, на мой взгляд, является важным показателем характеристики устойчивой связи с научной деятельностью (их список за период с 2019 по 2023гг. представлен в Автореферате диссертации на двух страницах).

Обобщая изложенное, можно заключить, что диссертация В.А. Николаева «Защита прав и свобод человека конституциями, уставами субъектов Российской Федерации» соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук, установленным Положением о присуждении ученых степеней, утверждённым Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в действующей редакции), а её автор – Николаев Владимир Александрович, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по научной специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

Официальный оппонент, профессор кафедры конституционализма ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет», профессор, доктор юридических наук, Заслуженный работник высшей школы РФ



Ж.И. Овсепян

25 августа 2023

Контактная информация: ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет»
научная специальность оппонента: 12.00.02 - конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право
почтовый адрес организации: 344006 г. Ростов-на-Дону, Б. Садовая, 105
телефон: 8-928-229-80-10 электронная почта: ovsyannik@yfu.ru



Овсепян М.И.

Член
Совета
Южного федерального университета
Мирошниченко О.С.