

В диссертационный совет  
24.2.437.12, созданный на базе ФГАОУ ВО  
«Южно-Уральский государственный университет  
(национальный исследовательский университет)»

## 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 научной специальности 5.1.2 Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки)

В диссертационном исследовании В.А. Николаева поставлена и решена актуальная научная задача выявления и совершенствования роли региональных конституций и уставов в механизме правозащитной системы в условиях современной России. Неоднократно отмеченная в юридической литературе противоречивая ситуация одновременного закрепления в Конституции РФ юридической конструкции «защита прав и свобод человека и гражданина» как сферы исключительного ведения Российской Федерации, так и совместного ведения России и её субъектов, - вызывает объективную необходимость её научного исследования с точки зрения допустимости совпадения и возможности реализации такой конструкции на практике. Многочисленность субъектов правозащитного процесса и разнообразие его процессуальной урегулированности привлекают наибольшее внимание к разработке федеральных механизмов защиты, оставляя «в стороне» роль «основных законов» субъектов РФ в эффективном обеспечении защиты прав и свобод человека. В то же время многочисленные диссертационные исследования

конституций и уставов субъектов Российской Федерации раскрывают территориальные, географические, этнокультурные, социально-экономические и другие региональные особенности, оставляя без внимания самостоятельную роль данных основополагающих актов в правозащитной деятельности. Такой важнейший срез как конституционно-уставная защита прав человека до настоящего времени не подвергался системному анализу; юридическая наука рассматривала развитие лишь её отдельных элементов (защита конституционными и уставными судами субъектов Федерации, защита уполномоченными по правам человека, по правам ребенка и их взаимодействие с федеральными правозащитными органами власти). При этом практически отсутствует аналитическая оценка всех тех разнообразных средств и процедур защиты прав и свобод человека, которые закреплены именно в региональном конституционно-уставном законодательстве.

Актуальность темы добавляет недавнее упразднение института региональной конституционной, уставной юстиции и создание новых органов – конституционных, уставных советов субъектов Российской Федерации, что также требует научного осмысления и оценки с точки зрения эффективности защиты прав и свобод человека.

Изложенное в полной мере свидетельствует об актуальности проблематики и своевременности исследования защиты прав и свобод человека конституциями, уставами субъектов Российской Федерации в условиях построения правового государства как важнейшего самостоятельного элемента в механизме правозащитной системы Российской Федерации.

В.А. Николаевым поставлена и решена научная задача – выявлена роль конституций, уставов субъектов Российской Федерации в защите прав и свобод человека и гражданина с учетом особенностей федеративного устройства Российской Федерации; обоснована защита прав и свобод как предмет совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; раскрыты правовые средства и институциональные характеристики

данного механизма защиты.

Содержание представленного научного труда В.А. Николаева свидетельствует о внесении автором личного вклада в развитие публично-правовой науки, в частности, науки конституционного права. Данная диссертация является первым комплексным исследованием, посвященным анализу роли конституций и уставов субъектов Российской Федерации, их правовых средств и институтов, обеспечивающих защиту прав и свобод человека и гражданина.

Диссертация В.А. Николаева в полной мере отвечает требованиям научной новизны. Элементами научной новизны являются:

1. Выявлено самостоятельное основное направление правового регулирования конституциями, уставами субъектов Российской Федерации – защита прав и свобод человека и гражданина. Это дало возможность научно аргументировать необходимость корректирующих изменений в ст. 71 и ст. 72 Конституции РФ, оставив в исключительных предметах ведения Федерации только осуществление регулирования прав и свобод человека и гражданина (включая национальные меньшинства); а их защиту – в сфере предметов совместного ведения Федерации и её субъектов (с. 80-81 диссертации). Одновременно делается правильный вывод о том, что юридическая корректировка и детализация перечня полномочий по предметам совместного ведения в текстах самих конституций, уставов субъектов РФ «нивелирует излишнюю энтропию в понимании и реализации обширного перечня этих полномочий», а применительно к учредительным актам субъектов Федерации, безусловно, усилит их правообразующую роль в пределах регионального пространства (с. 68 диссертации). Обосновывается и рекомендация федеральному законодателю «не использовать подходы детализированной регламентации норм права по вопросам, относящимся к защите прав и свобод, где у субъектов РФ есть также законотворческий потенциал и возможность более детального сосредоточения на региональных вопросах и проблемах,

связанных с гарантированностью защиты прав и свобод» (с. 79 диссертации).

Внедрение обширного перечня полномочий по предметам совместного ведения в конституционно-уставную материю будет представлять собой «дорожную карту» или «руководство к действию», что позволит наиболее эффективным и коротким способом побудить полномочные органы регионального уровня их исполнять в контексте обеспечения защиты прав и свобод.

2. Сформулирована авторская юридическая конструкция «защита прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации» как осуществление субъектами Российской Федерации посредством своих учредительных нормативных правовых актов конституционных, уставных правотворческих полномочий по обеспечению реализации, конкретизации содержания и создания дополнительных гарантий прав и свобод с учетом региональных особенностей и возможностей развития (с. 81 диссертации). Это дало возможность дополнительно раскрыть потенциал конституций, уставов субъектов Российской Федерации в защите прав и свобод с помощью предусмотренных в них правовых средств (конкретизация содержания, институционализация и другие с учетом региональной специфики).

3. Впервые диссертант аргументированно раскрывает и доказывает структуру и содержание правовых средств защиты прав и свобод человека, имеющиеся в конституциях и уставах субъектов Российской Федерации: 1) воспроизводство; 2) отсылка (бланкетность); 3) конкретизация; 4) институционализация, включающая учреждение системы региональных правозащитных органов и определение порядка защиты прав и свобод (с. 82-105 диссертации). Анализ большого количества конституций и уставов субъектов Федерации, решений Конституционного Суда РФ и региональной юстиции позволило аргументированно и глубоко проанализировать механизм защиты прав человека в процессе применения данных правовых средств; продемонстрировать индивидуальность и неповторимость учредительных актов

субъектов Федерации и одновременно показать заложенный законодательный потенциал по защите прав и свобод.

Выявлено два направления конкретизации прав и свобод: закрепление положений, составляющих частично предмет федерального регулирования (ценностный аспект) и конкретизация прав и свобод с учётом региональной специфики (позволяет повысить уровень защиты прав отдельных категорий населения). Раскрыта особая роль каждого звена в обеспечении повышенного уровня защиты прав таких субъектов как коренные малочисленные народы, казачество, другие коллективные субъекты. Обозначены отдельные особенности обеспечения языковой, национально-культурной и иной идентичности населения (с. 135; 143-145; 149-152 диссертации).

4. На основе международного опыта, а также анализа решений Конституционного Суда РФ и большого круга конституций и уставов субъектов Российской Федерации, доказана необходимость расширения процесса конкретизации наряду с воспроизводством принципов прав и свобод за счет повышения законодательных инициатив субъектов Российской Федерации. Сделан правильный вывод о необходимости применять инструмент воспроизводства конституционных принципов права с их последующей конкретизацией. Проведение дифференциации и дальнейшая систематизация принципов права, воспроизведение принципов права применительно к присущим региону специфике, потребностям и целям защиты прав и свобод приведет к повышению авторитетности и потенциала конституций, уставов субъектов Российской Федерации (параграф 2.1 диссертации). В случае успешного закрепления отдельных принципов и ценностей данный опыт целесообразно в дальнейшем перенаправлять в русло федеральной защиты.

5. В системе правозащитных региональных государственных органов обосновано выделение двух групп: органы, для которых правозащитная деятельность не является основной (органы общей компетенции:

законодательные органы государственной власти субъектов РФ, исполнительные органы государственной власти субъектов РФ, прокуратура) и органы, обладающие специальными правозащитными полномочиями: конституционные, уставные суды (упразднены); конституционные, уставные советы при законодательных органах субъектов РФ, а также уполномоченные по правам в субъектах РФ по различным направлениям.

6. Достаточно аргументирована и всесторонне проанализирована институционализация государственных региональных правозащитных органов: уполномоченных по правам человека, конституционных и уставных советов при законодательных органах власти. Вызывает безусловное одобрение критическая позиция автора по вопросу ликвидации конституционных, уставных судов и их замена на конституционные, уставные советы, поскольку они имеют разную правовую природу: консультативно-экспертный орган не имеет возможности осуществлять судебные функции; также на уровне субъектов РФ должна эффективно работать система сдержек и противовесов в механизме разделения власти.

7. Анализ института уполномоченных по правам человека позволил условно разделить и проанализировать регулирование федеральным и региональным законодательством полномочий двух групп: уполномоченных общей компетенции (по правам человека) и специальной (уполномоченные по делам ребенка, предпринимателей, по защите прав коренных малочисленных народов) (с. 166-174 диссертации).

8. Безусловной новизной и достоинством диссертации является обоснование предложений по совершенствованию конституционно-правового регулирования, направленных на повышение эффективности функционирования правозащитной системы, используя потенциал конституций и уставов регионов. При этом диссертантом всесторонне обосновываются реформирование как федерального, так и регионального законодательства (с. 181-184 диссертации).

Следует положительно оценить предложения диссертанта:

- о дополнении статьи 37 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» частью 3.1., в которой закрепить возможность (право) субъектов Федерации включать уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации в качестве членов конституционных, уставных советов с правом совещательного голоса. Такая правовая новелла, безусловно, будет способствовать обеспечению повышенных гарантий конституционно-уставной защиты прав и свобод человека;

- о принятии Федерального закона «Об уполномоченных по правам коренных малочисленных народов в субъектах Российской Федерации», в котором были бы закреплены общие принципы правового статуса, осуществления деятельности по защите прав коренных малочисленных народов с учётом специфики. Это позволило бы установить базовый набор функций и полномочий этого органа; унифицировать имеющийся положительный опыт защиты прав коренных малочисленных народов в субъектах Федерации (с. 181-182 диссертации);

- о расширении практики присутствия уполномоченных при реализации процедур судопроизводства в порядке осуществления мониторинга соблюдения прав человека. Расширение практики использования данного полномочия в других субъектах РФ позволяло бы более развернуто отражать в своих ежегодных докладах информацию о проблемах отправления правосудия в регионах, выделять не свойственные другим регионам проблемы, а также предлагать механизмы обеспечения большей доступности правосудия для граждан.

Избранная автором структура построения диссертационного исследования логична, полностью соответствует поставленной научной задаче. Диссертация состоит из введения, двух глав, объединяющих восемь

параграфов, заключения, списка использованной литературы и источников и четырех приложений.

Первая глава диссертации посвящена общей характеристике защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов России; исследуется понятие, правовая природа и юридические свойства этих актов в системе нормативных правовых актов (с.19-38 диссертации); анализируются правовое регулирование и различные концепции защиты прав и свобод как комплексной конституционно-правовой категории (с.38-51 диссертации); исследуются правовые средства защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации(с.81-105 диссертации). Это позволило дать авторское определение конституций, уставов субъектов Российской Федерации как нормативных правовых актов особой учредительной природы, находящихся в непосредственной правовой связи с Конституцией Российской Федерации, обладающих высшей юридической силой на территории субъектов Российской Федерации по отношению к другим нормативным правовым актам субъектов Российской Федерации и устанавливающих статус субъекта Российской Федерации как государственно-территориального образования (с.38 диссертации).

В целом диссертанту по результатам исследований, проведенных в первой главе, удалось раскрыть защиту прав и свобод как предмет совместного ведения в контексте конституционного, уставного правового регулирования субъектами Федерации, о чем свидетельствуют обоснованные выводы диссертанта, в частности, дается определение защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации, выделяются правовые средства защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Федерации.

Вторая глава направлена на формирование институциональных характеристик защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации: исследуется воспроизводство и конкретизация

принципов (с. 106-130 диссертации); конкретизация содержания прав и свобод и гарантий их реализации (с.131-154 диссертации); рассматривается закрепление в конституциях, уставах субъектов Российской Федерации системы правозащитных государственных органов субъектов Российской Федерации (с.154-184 диссертации). Самостоятельный параграф 2.4. анализирует проблемы и перспективы совершенствования института уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации (с.184-216 диссертации).

Особо следует отметить, как результат глубокого научного исследования, четыре приложения к диссертации, которые свидетельствуют об освоении автором как метода сравнительно-правового анализа, так и неординарного творческого подхода к решению поставленной научной задачи. Два приложения (№1 и №2) содержат сравнительно-сопоставительную информацию о способах принятия и внесения изменений в конституции, уставы субъектов Федерации (с.264-266 диссертации); а также нормативные подходы к их наименованию (с.267-269 диссертации). Два приложения — авторский текст проектов Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании отдельных вопросов регулирования предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» (с.270 диссертации) и Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (с.271-272 диссертации).

Теоретическая значимость диссертационного исследования заключается в том, что внедрение разработок автора о преимуществах использования и дальнейшем совершенствовании конституционно-уставной защиты субъектами Российской Федерации прав и свобод будет способствовать развитию теории правозащитной системы в целом, а также могут быть учтены в правотворческой и правореализационной сферах. Научные выводы диссертанта вносят вклад в науку публичного права – конституционного права, а также в ряд отраслей российского права, касающихся организации правозащитной деятельности. Полученные автором результаты и сделанные им выводы могут

быть использованы в дальнейших научных исследованиях по данной проблематике, служить теоретической основой для изучения других видов юридической деятельности, при подготовке научных и методических трудов.

Представленные в работе предложения по изменению законодательства, сформулированные автором в виде проектов законов, будут способствовать проведению демаркационной линии между федеральным и региональным уровнями защиты прав человека и обеспечению применения региональными правозащитными органами положений конституций, уставов субъектов Российской Федерации. Усилению роли и авторитета конституций, уставов субъектов Российской Федерации будут способствовать предложения по совершенствованию предусмотренных институциональных процедур защиты прав и свобод.

Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что сформулированные в нем результаты способствуют повышению эффективности правозащитной системы в России: могут быть использованы при проведении дальнейших научных исследований, реализованы в правотворческой и правоприменительной деятельности, а также в образовательном процессе. Материалы диссертационного исследования могут быть использованы в рамках преподавания юридических дисциплин, в том числе таких курсов как «Конституционное право», «Правозащитная деятельность», «Защита прав и свобод человека», а также специальных курсов.

Полученные в ходе диссертационного исследования выводы и результаты, а также сформулированные рекомендации, представляются достоверными и обоснованными. Диссертантом применен научный инструментарий: методологической основой является диалектический метод научного познания; использованы общенаучные и специальные методы исследования. Достоверность и обоснованность выводов также обеспечивается использованием научных концепций и доктринальных позиций по проблемам правозащитной деятельности, всесторонним анализом научных трудов

российских и зарубежных ученых, исследованием конституций, уставов 85 субъектов Российской Федерации и соответствующей судебной практики, а также различных информационно-аналитических материалов.

Достоверность изложенных в диссертации выводов и положений подтверждена апробацией результатов исследования.

Основные выводы и предложения, сформулированные в диссертации, изложены в 10 работах, среди которых 6 научных статей, опубликованных в журналах, рекомендованных ВАК при Минобрнауке России (общим объемом 5,05 п.л.). Теоретические и прикладные положения диссертации докладывались автором на 3 международных и 11 всероссийских научно-практических конференциях и форумах, состоявшихся с 2019 по 2023г.г. в городах Москва, Челябинск, Уфа.

Результаты исследования также апробированы в деятельности аппарата Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации в виде подготовки аналитических материалов и заключений по обращениям уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации

Автореферат диссертации отвечает всем предъявляемым требованиям, соответствует содержанию диссертации. Его изучение позволяет достаточно полно сформировать представление о содержании диссертационного исследования, а также о выводах и результатах, полученных соискателем.

Все вышеприведенные аргументы позволяют достаточно высоко оценить проведенное В.А. Николаевым научное исследование и значимость его результатов для публично-правовой науки, в частности, для науки конституционного права. Содержание диссертации в полной мере соответствует научной специальности 5.1.2. Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Высокая оценка диссертационной работы Николаева В.А. не исключает ряда дискуссионных моментов, которые вытекают из сложности объекта и предмета исследования, а также из неоднозначности предлагаемых решений.

1. В диссертации в параграфе 1.1. убедительно доказывается, что категория «защита» в качестве доминирующей используется в нормативных правовых актах, регулирующих деятельность правозащитных органов. Однако заключительное определение защиты прав и свобод как «комплексная конституционно-правовая категория, подразумевающая в правотворческом контексте содержание правового регулирования гарантий прав и свобод и в правоприменительном аспекте систему средств их обеспечения и реализации» включает категорию «гарантии». Разделяя позицию о широком понимании «защиты прав и свобод, к которой можно отнести основные права, гарантии их защиты, а также основные правозащитные механизмы», автор не разграничивает понятия «гарантирование» прав и свобод человека и их «защита», которые осуществляются посредством регулирования в конституциях и уставах субъектов Федерации. Защита — один из видов гарантий, но не все гарантии осуществляют функцию защиты. Примечательно, что раскрывая конкретизацию содержания прав и свобод, автор переходит на рассмотрение гарантий их реализации, не проводя четкой границы между этими двумя явлениями: защитой и гарантиями (параграф 2.2 диссертации). Данное положение требует уточнения.

2. Автор предлагает считать одним из первичных правовых средств защиты прав и свобод воспроизводство, «которое является дублированием и одновременно приемом для полноценного определения конкретизируемого принципа или нормы права». Несмотря на оговорку, что дублирование является целесообразным лишь в определенных случаях, автор примыкает к тем ученым, которые допускают возможность воспроизводства конституциями, уставами субъектов РФ норм Конституции России. Соглашаясь с такой трактовкой, автор обосновал собственную позицию - синтез воспроизводства норм с более прагматичным средством – конкретизацией, что позволит уяснить в процессе трансформации конституционных принципов и норм их глубинный смысл и

необходимость их реализации (воплощения) в регионе. В процессе защиты необходимо уточнить позицию о пределах и критериях такого дублирования. Например, какой смысл в перенесении большей части универсальных и общенациональных ценностей, которые провозглашены в Конституции РФ, в тексты конституций и уставов субъектов РФ? Сомнительно, что нижестоящий по юридической силе акт придает одной и той же норме общенациональный характер и устанавливает механизм их защиты. Видимо, надо было подумать над совершенствованием юридической техники регионального законодательства. Тем более что юридическая техника одним из недостатков регионального законодательства считает именно избыток дублирования федерального законодательства.

3. В положении 7, выносимом на защиту, по мнению автора, определено, что «уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации в практической деятельности уделяется недостаточное внимание реализации положений конституций, уставов субъектов Российской Федерации, посвященных защите прав и свобод» и объясняется «отсутствием в деятельности региональных правозащитников специфики, отличной от той, которая осуществляется Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации» (с. 14 диссертации). В связи с этим предлагается определить особенности правозащиты, реализуемой уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации в Федеральном законе от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ «Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации» путем расширения их статуса и наделения их функциями органов конституционно-уставной защиты прав и свобод. Учитывая разграничение полномочий между двумя уровнями федеративного государства, а также действие во всех субъектах Российской Федерации законодательства, регулирующего деятельность данных государственных органов субъекта Федерации, это положение требует развернутой аргументации и дополнительного разъяснения.

Данные замечания носят полемический характер и не влияют на общую высокую положительную оценку проведенного исследования, а также на выводы, которые сделаны по результатам изучения рецензируемой работы.

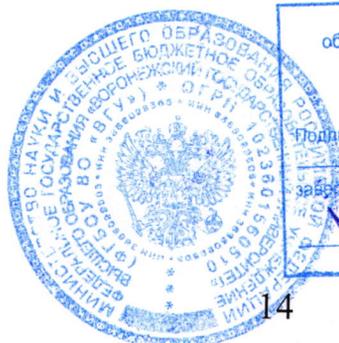
Диссертация В.А.Николаева «Защита прав и свобод человека конституциями, уставами субъектов Российской Федерации» соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук, установленным Положением о присуждении ученых степеней, утверждённым Постановлением 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).

Профессор кафедры конституционного  
и муниципального права ФГБОУ ВО  
«Воронежский государственный университет»,  
доктор юридических наук, профессор,  
Заслуженный юрист Российской Федерации

Татьяна Дмитриевна Зражевская

24 августа 2023 г.

Федеральное государственное бюджетное  
образовательное учреждение высшего образования  
«Воронежский государственный университет».  
394018, Россия, г. Воронеж, Университетская площадь, 1.  
Телефон: +7 (473) 220-75-21;  
[https:// www.vsu.ru](https://www.vsu.ru); mail: [office@main.vsu.ru](mailto:office@main.vsu.ru).



Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Воронежский государственный университет» (ФГБОУ ВО «ВГУ»)	
Подпись	<i>Зражевской Т.Д.</i>
Завещаю	начальник отдела кадров должность.
	<i>З.И. Зверева</i> 24.08.23
	подпись, расшифровка подписи