

УТВЕРЖДАЮ:

Ректор ФГБОУ ВПО «Кемеровский
государственный университет»

Волчек Владимир Алексеевич



02 _____ 20 15 г.

ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

НА ДИССЕРТАЦИЮ ЧЕПРАСОВА КОНСТАНТИНА ВИКТОРОВИЧА «КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ФЕДЕРАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ И ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: СУЩНОСТЬ, РАЗВИТИЕ, КОНСТИТУЦИОННО- СУДЕБНОЕ ВЛИЯНИЕ», ПРЕДСТАВЛЕННУЮ НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ КАНДИДАТА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК ПО СПЕЦИАЛЬНОСТИ 12.00.02 – КОНСТИТУЦИОННОЕ ПРАВО; КОНСТИТУЦИОННЫЙ СУДЕБНЫЙ ПРОЦЕСС; МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Исследование процесса конституционализации взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, безусловно, является актуальной научной проблемой, как и исследование процесса конституционализации взаимодействия всех составляющих системы органов государственной власти в Российской Федерации, исходя, во-первых, из особого воплощения в отечественном государственном строительстве принципов федерализма и разделения властей, и, во-вторых, из своеобразия формы правления современной России. Конституция РФ заложила однозначные и одновременно противоречивые основы построения исполнительной власти в два уровня – федеральный и субъектов Федерации – закрепив определенную единую систему этой власти, но не предложив механизмов построения такой системы, что привело к научной дискуссии о характере, способах, принципах, балансе процессов централизации и

децентрализации и т.д., обуславливающих данную систему. Диссертант рассматривает один из аспектов этой полемики – конституционализацию взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти.

Научная новизна исследования заключается в исследовании своеобразия конституционно-правового статуса системы государственных органов исполнительной власти России, проявляющегося и в специфической форме правления России и ее государственно-территориальном устройстве – федерации с сильными централистскими тенденциями в конституционно-правовом регулировании взаимодействия федеральных и региональных органов государственной власти. Исследование представляет собой одну из первых работ в отечественной науке конституционного права, посвященную проблемам конституционализации форм и содержания взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов РФ.

К.В. Чепрасов верно определил теоретическую и методологическую основу диссертации. Успешно использовал такие методы диссертационного исследования как сравнительно-правовой, формально-юридический, системный, приемы актуализации и синхронизации. Диссертант логично определил цель и задачи исследования, убедительно обосновал структуру и содержание работы.

Несомненной заслугой автора является комплексный анализ проблемы, ранее, в сущности, не ставившейся в науке конституционного права, привлечение обширного и разнообразного массива источников, тщательность и логичная последовательность рассмотрения темы. Автор приходит к вполне обоснованным выводам. Практическая значимость диссертационного исследования состоит в том, что ряд его выводов и предложений, содержащихся в нем, могут стать основой для развития отечественной науки конституционного права и совершенствования действующего федерального и регионального законодательства.

Интересны позиции автора, характеризующего форму правления современной России как «нетипичную» президентско-парламентскую республику (с.15), делающего вывод о формировании в России централизованного государственного механизма, именуемого в науке конституционного права «унитарным федеративным» устройством (80-81).

Представляются адекватными авторские оценки процедуры замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ (с.73-77); координации как одного из наиболее востребованных средств гармонизации интересов Российской Федерации и ее субъектов (в противовес субординационным отношениям), и ее недостаточной регламентации нормами действующего законодательства (с.17-18, 178); доминирующей роли федеральной исполнительной власти; взаимодействия как интегрирующего фактора посредством которого части объединяются в определенный тип целостности (с.94)

Следует согласиться с негативным отношением диссертанта к унификации исполнительной власти на уровне субъектов РФ (с.79-80).

Достоинством диссертации является обстоятельный анализ правовой основы взаимодействия органов исполнительной власти федерального и регионального уровней (с.95-100).

Диссертант справедливо указывает, что вертикаль исполнительной власти пронизывает все пространственные уровни ее осуществления, формируя стержень централизованного федеративного государственного механизма (с.82). Мы полагаем, что в данном ракурсе конституционализацию следует рассматривать не только с позиции исполнительной власти, но и с позиции других ее ветвей, однако, такой задачи автор настоящего исследования перед собой не ставил, утверждая, что она значительно шире определенного им объекта исследования.

В тоже время следует высказать ряд замечаний, касающихся некоторых аспектов диссертации Чепрасова К.В.:

1. Представляется недостаточно понятной и аргументированной позиция автора на содержание категории «конституционализация» (с.6).

2. Некорректной видится позиция автора, полагающего, что «переходный период российской государственности и нестабильность государственной системы обуславливают необходимость жесткого подчинения основ организации органов исполнительной власти России базовым принципам Конституции РФ, а также иным конституционным положениям» (с.16) – с нашей точки зрения, этого требует любой период развития государства.

3. Диссертант указывает, что: «Конституция РФ, устанавливая основы взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, не дает более или менее систематизированного перечня форм такого взаимодействия. Вместе с тем, конкретные формы взаимодействия органов исполнительной власти Федерации и ее субъектов закрепляются в федеральном законодательстве и отчасти в законодательстве отдельных субъектов РФ, подзаконных актах федерального и регионального уровней. Это обуславливает особое значение конституционализации взаимодействия» (с.16-17). Конституция не может и не должна содержать такого перечня взаимодействия в принципе, т.к. для органов исполнительной власти характерно установление общих конституционных принципов организации и деятельности, а не подробная регламентация такой деятельности.

4. Диссертант выделяет, в числе прочих, следующие формы взаимодействия «...1) координация федеральными органами исполнительной власти деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» и «...6) координация федеральными органами исполнительной власти реализации органами исполнительной власти субъектов РФ государственными программами» (с.17, 101). При этом он недостаточно обосновывает, в чем, собственно, состоит юридическое различие между координацией вообще и координацией реализации государственных программ.

5. Полагаем, что автором недостаточно детерминируется понятие категории «взаимодействие». Последнее замечание требует дополнительного пояснения.

Взаимодействие - это философская категория, отражающая процессы воздействия объектов друг на друга, их взаимную обусловленность и порождение одним объектом другого. Взаимодействие - объективная и универсальная форма движения, развития, определяющая существование и структурную организацию любой материальной системы.

Деятельность органа государственной власти - это публичная реализация закрепленных за ним властных полномочий в определенных законом предметах ведения, которые обусловлены его функциональным назначением в механизме государственного управления обществом, состоящая в применении оптимальных методов и способов управления. В этом смысле, взаимодействие органов государственной власти является одной из форм их деятельности. При этом термин «взаимодействие» предполагает определенную активность и полномочность органов государственной власти по отношению друг к другу или к процессу, который их связывает. В этой связи мы вынуждены отметить, что не все из предложенных автором форм взаимодействия отвечают сущностным элементам данной категории.

Так, диссертант выделяет форму взаимодействия «...оказание федеральными органами исполнительной власти методической помощи органам исполнительной власти субъектов РФ, а также взаимный обмен информацией» (с.17, 108). Одновременно, на с.109, автор, обосновывая свою позицию, приводит примеры нормативных актов, которые раскрывают данную форму как «обязательные для исполнения методические указания и инструкции». Полагаем, что в данном случае налицо не «взаимодействие, а «воздействие» одного органа государственной власти на другой, что является прямой субординацией. То же самое относится и к выделению в качестве самостоятельной формы взаимодействия «контроля за исполнением

переданных полномочий федеральными органами исполнительной власти на региональный уровень» (С.114).

6. Диссертант делает вывод, что «...особое значение имеет деятельность Конституционного Суда РФ по сбалансированию центров принятия политико-правовых решений ...» (с.19). Однако, Конституционный Суд Российской Федерации - это судебный орган конституционного контроля, самостоятельно и независимо осуществляющий судебную власть посредством конституционного судопроизводства. Конституционный Суд РФ осуществляет свою деятельность в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции РФ на всей территории Российской Федерации. При этом Конституционный Суд РФ решает исключительно правовые вопросы. Таким образом, у органа конституционного контроля несколько иные цели и задачи в государстве – обеспечение конституционной законности. Необходима выработка собственных подходов внутри и для исполнительной власти, а не переложение решения проблемы на другую ветвь власти. Суд не должен принимать или влиять на принятия политических или политико-правовых решений в государстве.

7. Спорно и утверждение диссертанта о том, что Президент РФ входит в исполнительную власть. Следует согласиться с позицией автора, что в настоящее время в Российской Федерации наблюдается планомерный процесс расширения полномочий Президента РФ. Однако этот процесс наблюдается не только в сфере исполнительной власти. Так, за несколько последних лет увеличены полномочия Президента РФ по отношению к судебной власти (по отношению к Конституционному Суду РФ), к органам государственной власти с особым статусом (в частности, Прокуратура РФ, Следственный комитет РФ), к законодательной власти (появление в Совете Федерации представителей РФ, назначаемых Президентом РФ). Полагаем, что рассмотрение проблемы исключительно с позиций исполнительной власти, дает «однобокое»

представление о Президенте РФ, статус которого следует характеризовать через категорию «глава государства», а не руководителя какой-то одной ветви власти.

8. Диссертант, исследуя конституционализацию взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, уделяет значительное внимание институту полномочного представителя Президента РФ и предлагает дополнить нормы права конкретными механизмами осуществления им координации и юридического оформления ее результатов (с.70). Однако полномочный представитель Президента РФ не является частью исполнительной власти. Также, предлагая дополнение действующих правовых норм новыми нормами, диссертант не раскрывает их юридического содержания и значимости в рамках проводимого им научного исследования.

9. На с.120 автор указывает, что «основной проблемой правового закрепления выделенных форм взаимодействия является отсутствие в нормативных правовых актах четких процедур юридического оформления результатов такого взаимодействия, ответственности сторон и юридической силы совместно принятых решений. Подобные конституционно-правовые вопросы должны быть урегулированы в специальном Федеральном законе «Об основах системы органов исполнительной власти в Российской Федерации». Однако диссертант не предлагает ни концепции, ни содержания предлагаемого к принятию закона.

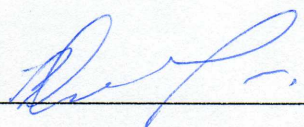
Тем не менее, несмотря на все отмеченные недостатки, налицо все основания констатировать, что К.В. Чепрасов создал оригинальное самостоятельное научное исследование, вносящее существенный вклад в науку конституционного права. Высказанные замечания, в основном, имеют дискуссионный характер, и ни в коей мере не снижают научной значимости рецензируемой работы. Диссертация К.В. Чепрасова достойна самой высокой оценки. Публикации автора в полной мере отражают основные положения диссертации. В целом, диссертационное исследование «Конституционализация взаимодействия федеральных органов исполнительной власти и органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации: сущность, развитие,

конституционно-судебное влияние» соответствует пунктам 9-14 Постановления «О порядке присуждения ученых степеней», а Чепрасов Константин Викторович, несомненно, заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02. – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.


Отзыв составлен кандидатом юридических наук, доцентом Яцечко Виктором Ивановичем и кандидатом юридических наук, доцентом Леоновой Тамарой Юрьевной.

Отзыв обсужден и утвержден на заседании кафедры государственного и административного права 27 января 2015 года, протокол №6.

Кандидат юридических наук,
доцент кафедры государственного
и административного права
Яцечко Виктор Иванович



Кандидат юридических наук,
доцент кафедры государственного
и административного права
Леонова Тамара Юрьевна



Заведующий кафедрой
государственного
и административного права
доктор исторических наук
Гаврилов Станислав Олегович



Федеральное государственной бюджетное
образовательное учреждение высшего
профессионального образования
«Кемеровский государственный университет»
Россия, 650049, Кемеровская область,
г. Кемерово, ул. Красная, 6
тел. 8 (3842) 58-38-85

rector@kemsu.ru
20.02.2015г.

Подпись *Яцечко В.И.*
Леоновой Т.Ю.
Гаврилова С.О.

Зав. канцелярией

