

«Утверждаю»

Врио первого заместителя Директора
федерального государственного
бюджетного учреждения науки
Института государства и права
Российской академии наук
доктор юридических наук,
профессор




Е.В. Виноградова

2023 г.

Отзыв ведущей организации

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

Актуальность диссертационного исследования В.А. Николаева обусловлена значимостью проблемы обеспечения защиты прав и свобод в Российской Федерации как высшей конституционной ценности и спецификой решения данной задачи в рамках федеративной государственности. В диссертации рассматриваются механизмы защиты прав человека на региональном уровне посредством учредительных актов – конституций и уставов субъектов Федерации. В данном аспекте проблема защиты прав и свобод человека в российской юридической литературе не рассматривалась. Особенности регулирования защиты прав и свобод человека в Конституции РФ (отнесение данного вопроса одновременно к ведению Федерации и совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов) также обуславливают необходимость научного осмысления вопросов, связанных с реализацией данной конструкции.

Это позволяет сделать вывод об актуальности и новизне постановки ряда вопросов в данной диссертации и заключить, что она соответствует специальности 5.1.2, по которой представлена на соискание ученой степени кандидата юридических наук.

Диссертация включает введение, две главы, заключение, список использованной литературы и источников, а также четыре приложения. Первая глава посвящена общей характеристике защиты прав и свобод конституциями и уставами субъектов Федерации с учетом особенностей федеративного устройства страны. Диссертант анализирует положение конституций и уставов в системе нормативных актов Российской Федерации, трактовку защиты прав и свобод человека как комплексной конституционно-правовой категории и как предмета совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, правовые средства защиты прав и свобод человека, предусмотренные в учредительных актах субъектов Федерации.

Во второй главе дается институциональная характеристика защиты прав и свобод конституциями, уставами субъектов Российской Федерации. Автор рассматривает вопросы, связанные с конкретизацией в учредительных актах субъектов Федерации принципов и содержания прав и свобод, гарантий их реализации, закрепление в данных актах системы правозащитных государственных органов и статус уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации.

Обе главы содержат теоретические выводы и практические предложения и рекомендации, направленные на совершенствование защиты прав и свобод человека в субъектах Российской Федерации. Автор вынес на рассмотрение также проекты закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании отдельных вопросов регулирования предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации» и федерального закона «О внесении

изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (Приложениях № 3 и № 4).

Общий объем диссертации – 272 страницы, из них 50 страниц – список литературы, включающий 239 нормативных документов и 103 литературных источника. Основные положения диссертации нашли отражение в автореферате и публикациях автора. Структура диссертации отвечает задачам предпринятого исследования.

В качестве достоинства работы следует отметить качественный анализ нормативного содержания конституций и уставов субъектов Федерации, в том числе и по отдельным направлениям, например, о защите прав коренных малочисленных народов (с. 149–152). Приводятся примеры из практики Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов Федерации. Подобран и обобщен большой материал о деятельности региональных уполномоченных по правам человека.

Заслуживают поддержки ряд позиций диссертанта. В частности, фиксирование тенденции к централизации и «дефедерализации» правового регулирования и ее негативная оценка (с. 69, 169); сожаление по поводу упразднения конституционных (уставных) судов в субъектах Федерации и утверждение, что возможность создания вместо них конституционных (уставных) советов не сможет в полной мере восполнить их функции (с. 13, 161–165, 220).

Подчеркивая достоинства диссертационного исследования В.А. Николаева, следует отметить и его недостатки.

Вызывает сомнение название работы. Очевидно, что конституции и уставы субъектов Российской Федерации сами по себе не могут защищать права и свободы человека. Они могут создавать для этого необходимые правовые основания в виде закрепления прав человека и их гарантий, учреждения органов и процедур, посредством которых такая защита осуществляется. Однако внимание диссертанта в основном сосредоточено не

на защите прав человека на региональном уровне, а на тексте конституций и уставов, сравнительном анализе тех их положений, которые так или иначе связаны с защитой прав человека. При этом проведенный им анализ показал, что различие таких положений, содержащихся в региональных учредительных актах и Конституции РФ, в большинстве случаев носит сугубо лингвистический либо декларативный характер, что практически никак не сказывается на реальной защите прав человека на региональном уровне. Не случайно сам В.А. Николаев отмечает, что региональные уполномоченные по правам человека редко ссылаются на конституции и уставы субъектов Федерации и основывают свои обращения на федеральных нормативных правовых актах (с. 206–207, 213–214).

Диссертант, справедливо обращая внимание на то, что Конституция РФ относит защиту прав и свобод и к предметам ведения Российской Федерации (п. «в» ст. 71), и к предметам совместного ведения Федерации и ее субъектов (п. «б» ч. 1 ст. 72), усматривает в этом недостаток конституционного регулирования, ведущий к нарушению принципа правовой определенности, и предлагает отнести «защиту» прав и свобод к совместному ведению, а в исключительной компетенции Федерации оставить только «регулирование» прав и свобод (с. 11, 51–54, 218, приложение № 3). Но при этом в диссертации не проведено разграничение понятий «правовое регулирование прав и свобод» и «защита прав и свобод», четко не обосновано, могут ли субъекты Федерации осуществлять правовое регулирование в сфере защиты прав и свобод.

Исследуя различные подходы к пониманию защиты прав человека, диссертант строит свои выводы на основе анализа российских доктринальных источников без учета позиций международных органов по защите прав человека. Между тем этот термин конкретизирован в документах органов ООН, интерпретирующих положения Международных пактов по правам человека. В них подчеркивается, что обязательства государств по отношению к закрепленным в Пактах правам включают в себя три уровня: уважение,

защита, осуществление¹, содержание которых уточняется применительно к каждому праву². Обязательство «защищать» в самом общем виде требует, чтобы государства принимали меры по предотвращению вмешательства третьих сторон в осуществление прав, и отсутствие таких мер будет считаться нарушением данного обязательства. Прежде всего к таким мерам относится соответствующее правовое регулирование деятельности лиц, групп и корпораций, имеющее целью воспрепятствовать нарушению ими конкретного права.

Сам диссертант дает весьма противоречивое понятие защиты прав и свобод, допуская как включение в его содержание правового регулирования, так и нет: «Категория защиты прав и свобод человека модифицируется применительно к разным понятиям, а именно: может рассматриваться как институт конституционного права с точки зрения системы права, как фундаментальный принцип права, властная деятельность компетентных органов по восстановлению нарушенного права, а также как важнейшая конституционная гарантия» (с. 50); «Защита прав и свобод – это 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» (с. 50); «В науке конституционного права выработан подход, в соответствии с которым регулирование прав и свобод охватывает определение перечня прав и свобод, их конституционно-правовое закрепление, установление

¹ Комитет ООН по правам человека. Замечание общего порядка № 31 (80): Характер общего юридического обязательства, налагаемого на государства – участники Пакта. 26 мая 2004. П. 5. CCPR/C/21/Rev.1/Add.13 // База данных договорных органов ООН. URL: <https://www.ohchr.org/ru/treaty-bodies/human-rights-treaty-bodies-general-comments> (дата обращения: 08.08.2023).

² Например, Комитет по экономическим, социальным и культурным правам. Замечание общего порядка № 18 (2005). Право на труд (ст. 6 Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах). П. 22, 35. // База данных договорных органов ООН. URL: <https://www.ohchr.org/ru/treaty-bodies/human-rights-treaty-bodies-general-comments> (дата обращения: 08.08.2023).

конституционных и иных гарантий, механизмов и процедур их реализации, ответственность за их нарушение. Соответственно, по остаточному принципу остальные полномочия сводятся к их совместной защите» (с. 64). Но в целом В.А. Николаев исходит из того, что «нельзя сказать в полной мере, что регулирование прав и свобод субъекты Российской Федерации осуществлять вообще не вправе» (с. 78). Правда, не понятно, как в таком случае можно обеспечить проведение «демаркационной линии между федеральным и региональным уровнями защиты прав человека» (с. 15). Заметим, что это, действительно, невозможно и не нужно. Но в любом случае предмет диссертационного исследования предполагает выявление на основе анализа правовых позиций Конституционного Суда РФ и положений федерального законодательства пределов правового регулирования вопросов, связанных с защитой прав человека, на уровне субъектов Российской Федерации в их конституциях, уставах и законах. К сожалению, такой анализ в работе отсутствует. При этом диссертант отмечает, что Конституционный Суд РФ выработал ключевые правовые позиции в этом отношении (с. 77), но приводит их очень скупо и противоречиво (с. 76–78). И совершенно не обоснован вывод о том, что «Конституция РФ при установлении основ разграничения предметов ведения по защите прав и свобод предоставила региональному законодателю нормотворческие полномочия для выполнения возложенных задач по осуществлению защиты прав и свобод» (с. 81).

Много внимания в работе уделено правовым средствам защиты прав и свобод конституциями и уставами субъектов Российской Федерации (с. 81–216). При этом автор не раскрывает, что он понимает под данными средствами. А это необходимо. Анализ текста работы дает основания предполагать, что диссертант исходит из своего собственного весьма оригинального понимания средств правовой защиты. Традиционно под ними принято понимать «предусмотренные в законодательстве органы и процедуры, в которые может обратиться или которыми может воспользоваться лицо в случае нарушения

или угрозы нарушения его прав»³. В.А. Николаев же рассматривает в качестве правовых средств защиты прав человека способы закрепления в конституциях и уставах субъектов Федерации положений о правах человека, а также учреждаемые ими институты, осуществляющие их защиту. При этом весьма сомнительно, что воспроизведение в конституциях и уставах субъектов Федерации положений Конституции РФ о правах человека может выполнять какую-то правозащитную функцию. И уже совершенно не понятно, как в качестве средства правовой защиты можно рассматривать бланкетный способ изложения правовых норм (с. 12, 82, 88–89, 219) – юридико-технический прием, используемый в целях экономии юридического текста.

Непонятно, почему в параграфе 2.1 «Воспроизводство и конкретизация конституциями, уставами субъектов Российской Федерации принципов прав и свобод» рассматривается специфика закрепления в региональных учредительных актах принципов гуманизма, выделенных и классифицированных И.А. Умновой-Конюховой (с. 106), а не принципов, установленных в Конституции РФ и выведенных из ее содержания Конституционным Судом РФ. При этом сам диссертант отмечает, что далеко не все из рассматриваемых принципов нашли отражение в Конституции РФ (с. 107, 119, 121).

Диссертант предлагает предусмотреть в федеральном законе возможность назначать уполномоченных по правам человека в субъектах Федерации членами создаваемых конституционных (уставных) советов с правом совещательного голоса (с. 13–14, 173, 183, 220–221) и разрабатывает проект соответствующего федерального закона (приложение № 4). Однако в таком федеральном регулировании нет необходимости. Федеральный конституционный закон от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы»⁴ устанавливает, что

³ Права человека: Учебник / Под ред. Е.А. Лукашевой. М.: Норма, 2015. С. 387–388.

⁴ СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. I). Ст. 8029.

субъекты Российской Федерации вправе принять решение о создании конституционных (уставных) советов, действующих при законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации (ч. 7 ст. 5), и при этом никак не ограничивает возможности субъектов самостоятельно определять состав этих органов. Таким образом, в конституциях, уставах и законах субъектов Федерации уже сейчас вполне может быть предусмотрено включение в состав конституционных (уставных) советов региональных уполномоченных по правам человека (как и любых иных лиц), причем не с совещательным, а с решающим голосом.

В диссертации имеются и недостатки более частного характера, но весьма существенные.

То, что конституции и уставы субъектов Федерации имеют особую учредительную правовую природу, подтверждается отнюдь не аксиологической направленностью содержащихся в них принципов и норм (с. 37, 217), а их иными собственно юридическими свойствами и социальным назначением. И «учет положений Конституции РФ при формировании правовых основ по защите прав и свобод на уровне субъектов Российской Федерации» (с. 38, 217) не является целью конституций и уставов, это лишь один, безусловно, важный аспект их содержания.

Вызывает сомнение, что конкретизация конституциями и уставами субъектов Российской Федерации положений Конституции РФ может выражаться в «закреплении положений, составляющих частично предмет федерального регулирования» (с. 219).

Государственный Совет РФ не является органом, осуществляющим «правое регулирование института защиты прав и свобод» (с. 55).

Никак не обоснован вывод о том, что российский институт уполномоченного по правам человека в силу его «двухуровневости» и действия на основе принципа независимости является уникальным и не имеет аналогов в мире (с. 174–175). Приводимые (весьма поверхностные и

разрозненные) примеры из зарубежного опыта (с. 184–188), скорее, свидетельствуют об обратном.

Уполномоченные по правам человека в субъектах Федерации, вопреки утверждению В.А. Николаева, не являются «полноценными органами государственной власти субъектов Российской Федерации» (с. 172), диссертант и сам отмечает, что «они не обладают властными полномочиями» (с. 184).

В списке литературы к диссертации нет работ соискателя, указаны лишь две его статьи в соавторстве с научным руководителем (Умнова-Конюхова И.А., Николаев В.А. Институт правозащитника в европейских странах: общее и особенное в системе и правовом статусе // Законы России. 2020. № 4. С. 78–88; Умнова-Конюхова И.А., Николаев В.А. Принцип верховенства права: эволюция доктрин правопонимания в национальном праве и международном праве // Пробелы в российском законодательстве. 2019. № 4. С. 92–100). Отсутствуют ссылки на работы соискателя и в подстрочных сносках; имеется лишь ссылка на одну из совместных статей с научным руководителем (с. 122), причем эта статья (Умнова-Конюхова И.А., Николаев В.А. Принцип верховенства права: эволюция доктрин правопонимания в национальном праве и международном праве // Пробелы в российском законодательстве. 2019. № 4. С. 92–100) не указана в автореферате в списке работ автора, опубликованных по теме диссертации.

Данное исследование является самостоятельной и завершенной научной работой. Диссертация Николаева Владимира Александровича может быть признана отвечающей требованиям Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного постановлением Правительства от 24 сентября 2013 г. № 842 (в ред. от 18 марта 2023 г.), а ее автор – заслуживающим присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2. – Публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв подготовлен кандидатом юридических наук, доцентом Н.В. Варламовой, обсужден и одобрен на заседании сектора прав человека Института государства и права Российской академии наук (протокол № 7 от 10 августа 2023 г.).

И.о. заведующего сектором прав человека
Института государства и права РАН,
кандидат юридических наук,
доцент

Н.В. Колотова



Подпись Н.В. Колотовой заверяю
И.о. ученого секретаря
Института государства и права РАН,
кандидат юридических наук

И.И. Бутрим

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки
Институт государства и права Российской академии наук
119019, Россия, г. Москва, ул. Знаменка, д. 10
+7 (495) 691-33-81 igpran@igpran.ru