

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

454080, г. Челябинск,
пр. Ленина, д. 76, каб. 240

ОТЗЫВ

официального оппонента

на диссертацию Курятникова Виталия Владимировича, представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 – Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки) на тему «Конституционный (уставный) совет как специализированный орган правовой охраны конституции (устава) субъекта Российской Федерации»

Диссертационная работа Виталия Владимировича Курятникова представляет собой завершённое самостоятельное научное исследование, выполненное по актуальной теме, посвящённой конституционным (уставным) советам субъектов РФ как специализированным органам правовой охраны конституции (устава) субъекта РФ.

Актуальность решаемых диссертацией научных задач обусловлена рядом причин. К их числу относятся значительные трудности, связанные со становлением конституционных (уставных) советов в субъектах РФ, пришедших на смену конституционным (уставным) судам. Во-первых, федеральный законодатель не определил конституционно-правовой статус таких органов, в том числе не определил ни порядок их формирования, ни их компетенцию, ни их место в системе органов власти субъекта РФ. При этом указание на создание советов «при законодательных органах власти» почти никак не предопределяет их статус, а скорее, обостряет дискуссию о нём. Во-вторых, субъекты РФ за истекший период не продемонстрировали значимой динамики создания советов. По состоянию на 01.01.2025 созданы конституционные советы в республиках Адыгея, Башкортостан, Татарстан и Саха (Якутия) и не исключено появление уставных советов в Тверской области и Ненецком автономном округе (по крайней мере, это отражено в их уставах). Другие же субъекты РФ или вообще не предполагают создание конституционных (уставных) советов, или откладывают этот вопрос на будущее. В-третьих, юридическая доктрина, как справедливо отмечает диссертант, в последние десятилетия была сосредоточена на изучении

судебных органов правовой охраны основного закона (как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов РФ) и в известной мере оказалась не готова к появлению в стране несудебных органов, призванных обеспечивать верховенство и прямое действие конституций (уставов) субъектов РФ. При этом научная дискуссия как относительно перспективности создания и функционирования, так и статуса конституционных (уставных) советов ведется очень активно и демонстрирует порой диаметрально противоположные подходы и суждения.

Все вышеизложенное говорит о безусловной важности и актуальности избранной темы исследования.

Обоснованность и достоверность научных положений, выводов и рекомендаций, представленных в диссертационной работе, подтверждается:

1) анализом значительного объема отечественных и зарубежных научных источников по теме исследования;

2) использованием в качестве нормативной базы Конституции РФ, конституций (уставов) субъектов РФ, зарубежных конституционных актов, широкого круга российских и иностранных законодательных актов, их сравнительным анализом, обеспечившим высокую достоверность результатов в исследуемой области общественных отношений;

3) исходной эмпирической основой, отраженной в судебной практике, включая решения и выраженные в них правовые позиции Конституционного Суда РФ, конституционных (уставных) судов субъектов РФ, а также в решениях конституционных советов республик Башкортостан, Татарстан, Саха (Якутия);

4) комплексным методологическим подходом к исследованию заявленной проблематики, где на основе диалектического метода широко применялись приемы систематической аналитики как собственно юридического материала, так и сопутствующих социальных и исторических факторов, касающихся рассматриваемой темы, а также функциональный и сравнительный подход, позволившие диссертанту успешно классифицировать и моделировать исследуемые конституционно-правовые институты;

5) апробированием разработанных научных положений и рекомендаций путем обсуждения на кафедре конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета (национального исследовательского университета), использования их при подготовке диссертантом Модельного закона субъекта РФ «О конституционном (уставном) совете субъекта Российской Федерации» (приложение 1 к диссертации), докладов на всероссийских и международных научных конференциях, а также опубликования 31 научной работы, включая 20 научных статей в изданиях, включенных в Перечень рецензируемых научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученой степени кандидата наук, на соискание ученой степени доктора наук.

Научная новизна полученных В.В. Курятниковым в результате исследования результатов состоит в следующем.

Работа соискателя является первым в России диссертационным исследованием, посвященным проблематике правового статуса конституционных (уставных) советов субъектов РФ.

Реализация поставленных в диссертации целей и задач, а также системность подхода к анализу темы исследования позволили автору разработать комплекс научных положений, выводов и рекомендаций, имеющих важное значение для юридической доктрины и практики создания (совершенствования правового статуса) конституционных (уставных) советов субъектов РФ.

1. Автор доказал, что, несмотря на отсутствие в федеральном конституционном законе характеристик, определяющих правовой статус конституционных (уставных) советов субъектов РФ, такой статус является конституционно-предопределенным (с. 114-117), а назначением таких советов является правовая охрана основного закона субъекта РФ (с. 30-34, 97-99, 111, 123-125 и др.).

2. В работе раскрыто понятие (с. 21) и определено содержание правовой охраны основного закона субъекта РФ (с. 29), при этом оно соотнесено с такими категориями как «конституционный контроль» (с. 82-86) и «конституционный надзор» (с. 87-89). Преломляя к статусу конституционных (уставных) советов субъектов РФ сложившиеся в науке конституционного права представления о правовой охране основного закона, автор диссертации разработал обладающую признаками новизны теоретическую модель, предполагающую возможность создания конституционных (уставных) советов субъектов РФ не только как несудебных контрольных или надзорных органов, но и как своеобразного гибрида этих двух систем (с. 97).

3. Автором исследован советский (с. 37-41, 44) и российский (с. 46-48) опыт создания несудебных органов правовой охраны основных законов субъектов РФ. Подробно проанализированы причины, повлекшие упразднение конституционных (уставных) судов субъектов РФ. По мнению диссертанта, таковыми выступили: необязательность их создания в совокупности с пассивностью федерального законодателя (с. 56); фактическое совпадение их компетенции (пусть и частичное) с компетенцией Конституционного Суда РФ, судов общей юрисдикции и арбитражных судов (с. 57-58); контрольный характер их деятельности (с. 58-59); низкая активность самих субъектов РФ по созданию своих органов конституционного контроля (с. 59-60); незначительное количество рассмотренных конституционными (уставными) судами дел (с. 60-64); неоднозначность юридической силы их решений (с. 64-67); двойственность статуса судей (с. 67-69) и др. Значимость этого ретроспективного исследования хорошо заметна при конструировании автором наиболее действенного (с его точки зрения) правового статуса конституционных

(уставных) советов субъектов РФ и критической оценке отдельных элементов статуса конституционных советов республик Адыгея, Башкортостан, Татарстан и Саха (Якутия). Как справедливо отмечает автор исследования, игнорирование исторического наследия не позволяет создать в субъектах РФ востребованные и эффективные органы правовой охраны конституций (уставов) (с. 53).

4. Автор рассматривает конституционные (уставные) советы субъектов РФ в качестве самостоятельного, независимого элемента системы сдержек и противовесов на региональном уровне публичной власти (с. 125-126) и опровергает суждение о неизбежности вхождения советов в законодательную ветвь власти в силу их создания «при законодательных органах» (с. 126-128). Сформулирован и доказан тезис о том, что конституционный (уставный) совет субъекта РФ должен являться специализированным органом государственной власти (а не просто государственным органом или общественным советом), наделенным правом контроля за соответствием законов и иных нормативных актов конституции (уставу) субъекта РФ (с. 137).

5. Автором проанализирован опыт формирования органов конституционной юстиции в РФ и некоторых зарубежных странах, на основе чего предложен авторский вариант формирования конституционных (уставных) советов субъектов РФ (с. 140-144) и выявлены недостатки в процедуре формирования уже учрежденных конституционных советов (с. 144, 148, 149, 152 и др.). Предложен механизм назначения членов конституционных (уставных) советов субъектов РФ, ключевым участником которого является региональный законодательный орган при значительном расширении числа субъектов внесения кандидатур советников (с. 146-147).

6. На основании анализа федерального законодательства и принципа разделения властей диссертанту удалось обосновать пределы компетенции конституционных (уставных) советов субъектов РФ (с. 169-171). Автор справедливо включает в предмет нормоконтроля конституционных (уставных) советов субъектов РФ все нормативные правовые акты и публично-правовые соглашения уровня субъекта РФ и местного самоуправления (с. 176), определяет формы, виды нормоконтроля и его последствия, а также соотносит их с существующими вариантами в республиках Адыгея, Башкортостан, Татарстан и Саха (Якутия).

7. Автор формулирует справедливый вывод о серьезной ограниченности полномочий конституционных (уставных) советов по влиянию на юридическую силу проверяемых ими актов и предлагает два варианта решения этой проблемы: 1) изменение федерального законодательства и наделение конституционных (уставных) советов субъектов РФ конкретными властными полномочиями по дисквалификации всех или некоторых видов нормативных актов, либо 2) интеграция конституционных (уставных) советов субъектов РФ в имеющиеся механизмы разработки отдельных видов правовых актов и (или) их оспаривания в судах

общей юрисдикции (с. 189-194).

Особого одобрения заслуживает стремление автора интегрировать результаты своего анализа в действующее законодательство путем формулирования конкретных предложений, что нашло свое отражение, в том числе, в разработке проекта Модельного закона субъекта РФ «О конституционном (уставном) совете субъекта Российской Федерации» (приложение 1 к диссертации).

Ознакомление с диссертацией и авторефератом позволяет прийти к выводу, что поставленные соискателем цели достигнуты, а вытекающие из них задачи исследования решены.

Практическое значение представленного исследования выражается в его положениях и выводах, законодательных предложениях автора, которые могут найти реализацию не только в рамках законотворческих решений по созданию конституционных (уставных) советов в субъектах РФ, но и в конкретном правоприменении, связанном с их функционированием.

Избранная автором структура работы последовательно раскрывается в содержании исследования, в целом является логичной и приемлемой для ракурса кандидатской диссертации.

Основные положения, представленные в диссертационном исследовании, нашли отражение в публикациях автора. Автореферат диссертации соответствует основным идеям и выводам, содержащимся в работе. Диссертация, автореферат диссертации и имеющиеся публикации автора вносят существенный вклад как в изучение вопросов, связанных с институтом правовой охраны основного закона субъекта РФ, так и в развитие положений конституционной доктрины о конституционных (уставных) советах субъектов РФ.

Вместе с тем, внимательное ознакомление с диссертацией выявило некоторые замечания, дискуссионные вопросы и спорные моменты, которые следует рассмотреть при публичном обсуждении работы.

1. Автор диссертации формулирует и выносит на защиту вывод об обязанности каждого субъекта РФ создать конституционный (уставный) совет «для эффективного обеспечения прямого действия и верховенства Основного закона субъекта РФ» (с. 9-10, 116-117). Однако, исходя из предусмотренного Конституцией РФ (ч. 1 ст. 77) принципа самостоятельности субъектов РФ в установлении своей системы органов государственной власти (а диссертант, как ранее отмечалось, полагает, что данный орган должен быть именно органом государственной власти), более корректней было бы ставить вопрос об обязанности субъекта РФ создать несудебный специализированный орган правовой охраны своей конституции (устава), оставив выбор его организационно-правовой формы на усмотрение субъекта РФ. При этом не исключено использование не только формы конституционного (уставного) совета, действующего при законодательном органе субъекта РФ, но и иных несудебных форм, в том числе уже использовавшихся ранее (комитеты конституционного надзора, уставные

палаты и др.). Это не противоречит федеральному законодательству в силу диспозитивно-рекомендательного характера нормы ч. 7 ст. 5 Федерального конституционного закона от 8 декабря 2020 г. № 7-ФКЗ.

2. Диссертант указывает в качестве признаков правового статуса конституционного (уставного) совета субъекта РФ в числе других следующие: политическую и организационную независимость; самостоятельность его решений (не исключающую последующего их пересмотра и отмены) (с. 10, 97). Кроме того, он настаивает на наделении этого органа властными полномочиями, с тем, чтобы обеспечить эффективность его деятельности (с. 10-11, 98). Однако появление подобных качеств правового статуса конституционного (уставного) совета субъекта РФ невозможно без установления федеральным законодательством *системы правовых гарантий*, их обеспечивающих. Применительно к статусу конституционного (уставного) суда субъекта РФ в качестве подобных гарантий выступали, в частности, нормы федерального законодательства: об обязательности его вступивших в законную силу решений как органа, входящего в судебную систему РФ, для всех институтов публичной власти, физических и юридических лиц на территории РФ; о том, что эти решения, принятые в пределах полномочий этого органа, не могли быть пересмотрены иными судами; о том, что его полномочия (при создании в субъекте РФ конституционного (уставного) суда) не могли осуществляться судами общей юрисдикции, и др. К сожалению, применительно к статусу конституционного (уставного) совета субъекта РФ не предусмотрено ни одной из подобных гарантий. А без этого едва ли возможно обеспечить независимость, самостоятельность и эффективность деятельности этого органа, особенно с учетом того, что судебные полномочия, связанные с проверкой соответствия конституции (уставу) норм законодательства субъекта РФ, федеральным законодательством полностью возложены на суды общей юрисдикции, в том числе и в тех субъектах РФ, в которых образованы конституционные советы.

3. Автор диссертации предлагает возложить функции организационного и материально-технического обеспечения деятельности конституционных (уставных) советов на аппараты законодательных органов соответствующих субъектов РФ (с. 11, 129, 218). Однако подобное предложение диссонирует с присущими правовому статусу этого органа, по мысли диссертанта, чертами, прежде всего, его организационной независимостью. Гарантировать такую независимость в условиях, когда деятельность органа, наделенного, прежде всего, полномочиями по проверке нормативных актов, издаваемых законодательным органом субъекта РФ, обеспечивается аппаратом подконтрольного ему органа, весьма сложно. Конечно, предложенный диссертантом подход можно рассматривать как направленный на снижение бюджетных расходов на деятельность конституционного (уставного) совета. Но, как убедительно пишет сам автор

диссертации на с. 69, представления о некоей «дороговизне» содержания органов конституционной юстиции субъектов РФ сильно преувеличены.

4. Диссертант предлагает наделить конституционные (уставные) советы полномочием по обращению в суды общей юрисдикции с административными исками об оспаривании нормативных правовых актов, противоречащих конституции (уставу) соответствующего субъекта РФ, или по обращению к иным органам и лицам, наделенным правом предъявления подобных административных исков (с. 12, 191-193). Это предложение он мотивирует тем, что конституционные (уставные) советы не могут самостоятельно лишать юридической силы проверяемые акты. Однако нужно отметить, что, во-первых, суды общей юрисдикции также не уполномочены лишать юридической силы какие-либо нормативные акты в порядке административного судопроизводства. Они вправе признавать их недействующими, не подлежащими применению (п. 1 ч. 2 ст. 215 КАС РФ), что, как отметил Конституционный Суд РФ в Постановлении от 11 апреля 2000 г. № 6-П, хотя и исключает возможность их применения, не означает лишения их юридической силы. Таковой они могут быть лишены либо по решению органа, который издал акт, либо в порядке конституционного судопроизводства, если этот акт признан Конституционным Судом РФ не соответствующим Конституции РФ. Во-вторых, «понуждение» каких-либо иных органов (законодательный орган субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ) конституционными (уставными) советами на обращение с административными исками в суды общей юрисдикции (с. 193 диссертации) существенно умаляло бы самостоятельность «понуждаемых» органов и, в конечном счете, противоречило бы принципам осуществления правосудия по административным делам.


5. Автор диссертации обосновывает необходимость наделяния конституционных (уставных) советов полномочием по официальному нормативному толкованию конституций (уставов) субъектов РФ (с. 13, 194-205). При этом он указывает, что в республиках Башкортостан, Саха (Якутия) и Татарстан конституционные советы обладают данным полномочием, но «последствия такого толкования не ясны, и возникают большие сомнения относительно возможности называть такое толкование официальным» (с. 202 диссертации). Во-первых, абсолютное большинство конституций и уставов субъектов РФ, в отличие от Конституции РФ, принимались именно законодательными органами субъектов РФ, поэтому позиция диссертанта о том, что данные органы принципиально не могут осуществлять аутентичное толкование конституций и уставов, выглядит излишне категоричной. Во-вторых, вопреки мнению автора диссертации, отдельные нормы, раскрывающие характер толкования, осуществляемого конституционными советами, все же встречаются в законодательстве субъектов РФ. Например, в ч. 3 ст. 39 Регламента Конституционного Совета Республики Саха (Якутия) содержится следующая норма: «Толкование Конституции (Основного Закона) Республики Саха (Якутия), данное

Конституционным Советом, является официальным и обязательным для всех государственных органов Республики Саха (Якутия), органов местного самоуправления, должностных лиц, общественных объединений, организаций и граждан». Конечно, данная норма должна содержаться не в Регламенте Конституционного Совета, а в Конституции и законах этой Республики. В-третьих, реализация предложения диссертанта о возложении полномочия по официальному толкованию конституций (уставов) субъектов РФ на конституционные (уставные) советы фактически предполагает создание таких органов во всех субъектах РФ, что едва ли реально в обозримой перспективе.

Все перечисленные замечания носят спорный и дискуссионный характер и несколько не умаляют высокий научный уровень диссертационного исследования, которое вносит существенный вклад в понимание роли конституционных (уставных) советов как специализированных органов правовой охраны конституций (уставов) субъектов РФ.

Заключение: изучение представленной диссертационной работы Виталия Владимировича Курятникова, а также автореферата позволяет сделать вывод о том, что выполненное им диссертационное исследование на тему «Конституционный (уставный) совет как специализированный орган правовой охраны конституции (устава) субъекта Российской Федерации» соответствует требованиям, которые предъявляются к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842, поскольку является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития конституционного права, а ее автор - Виталий Владимирович Курятников - заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 - Публично-правовые (государственно-правовые) науки (юридические науки).

Официальный оппонент: Брежнев Олег Викторович, профессор кафедры административного права юридического факультета Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова», доктор юридических наук (специальность 12.00.02 - Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право), профессор.

 Брежнев Олег Викторович

«20» января 2025 г.



Получено 20 октября 2025 г.
Брежнев О.В.
Общ. Курашов

Контактная информация:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования «Московский государственный университет имени
М.В. Ломоносова».

Почтовый адрес: 119991, Российская Федерация, Москва, Ленинские горы,
д. 1.

Тел.: +7 (495) 939-10-00.

Адрес электронной почты: obrezhnev@yandex.ru.

Адрес официального сайта в сети «Интернет»: <http://www.msu.ru>.