

**В Диссертационный совет
МГУ имени М.В. Ломоносова Москва МГУ.051.4
Москва, Ленинские горы, д. 1, стр. 13–14,
4-й учебный корпус, ауд. 536а, Юридический факультет**

ОТЗЫВ

официального оппонента

Безрукова Андрея Викторовича

о диссертации на соискание ученой степени

кандидата юридических наук

Ибрагимова Олега Александровича

**на тему «Конституционно-правовой институт исполнительной власти в
Российской Федерации» по научной специальности**

5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

М., 2023. 261 с.

Актуальность выбранной автором темы исследования обусловлена важностью стоящих перед исполнительной властью задач на современном этапе развития российской государственности, среди которых: конституционно-правовые преобразования исполнительной власти, выравнивание социально-экономического положения региональных единиц, предупреждение внутренних и внешних угроз национальной безопасности и конституционному правопорядку и т.д. Несомненно, что решение данных задач требует участия многих субъектов конституционно-правовых отношений, но основная роль все же принадлежит органам исполнительной власти, непосредственно претворяющим и реализующим управленческие и законодательные решения.

Сегодня высокая динамика общественных отношений вызывает к необходимости чаще обстоятельно изменять конфигурацию системы исполнительной власти на конституционном уровне. В частности, последнее такое изменение обусловлено поправками в Конституцию Российской Федерации 2020 года. Реформировано федеральное и региональное законодательство об исполнительной власти, определены новые условия организации ее органов и ориентиры дальнейшего их развития. Очевидно,

нормотворческие новеллы нуждаются в юридическом анализе, так как многие из них носят дискуссионный характер и, более того, могут, в случае неверного их толкования правоприменителем, исказить результаты первоначального замысла принятия той или иной законодательной поправки.

В трудах исследователей по конституционному и административному праву довольно широко рассмотрены многие аспекты организации и функционирования института исполнительной власти. Вместе с тем, актуальных научных исследований, направленных на системный анализ, выявление проблемных вопросов и поиск путей совершенствования конституционного законодательства об исполнительной власти России недостаточно.

В соответствии с темой исследования соискателем ученой степени Ибрагимовым О.А. предлагается изучение института исполнительной власти с позиции конституционно-правовой науки. В целом это нашло отражение в содержании работы, раскрываемого по результатам «своеобразного» синтеза научного материала теоретического и практического характера. Исследованы вопросы понимания исполнительной власти, ее институционализации, межотраслевой природы, конституционных основ организации системы органов.

Заявленная автором цель диссертационного исследования о выявлении конституционно-правовых проблем организации исполнительной власти в современной России видится несколько ограниченной для данной темы, так как в тексте затрагиваются проблемы соотношения понятий «исполнительная власть» и «административная власть», анализируются подходы к определению исполнительной власти, рассматриваются ее характеристики.

Для достижения указанной цели соискатель ставит и решает восемь задач, количество которых не вполне соответствует структурной композиции исследования, включающей семь параграфов. Дальнейшее подробное ознакомление с текстом работы позволило установить, что это связано, в значительной степени, с особенностями организации исполнительной власти в Российской Федерации (непоследовательность в развитии института исполнительной власти, сложная структура органов, комплексный характер проблем организации их систем и т.д.). Тем не менее, поставленные в

диссертации задачи способствовали достижению главной цели исследования посредством научного их разрешения, с учетом сформулированных в работе выводов и предложений.

Диссертации присуща внутренняя целостность, комплексный подход к анализу проблематики исследования, раскрытие основополагающих теоретических аспектов института исполнительной власти, его роли и месте в системе конституционной доктрины и законодательства.

Несомненным достоинством работы является межотраслевой подход и привлечение отраслевого материала, что выполнено, например, при обосновании межотраслевой природы исполнительной власти (с. 78-93), где соискатель опирается на положения нормативных правовых актов, регулирующих административные, финансовые и гражданские правоотношения.

Теоретическая, нормативная и источниковедческая база исследования достаточны для решения намеченных задач. Диссертант в процессе научного поиска корректно анализирует и применяет положения Конституции Российской Федерации, федеральных нормативных правовых актов, законодательства субъектов Российской Федерации, рассматривает решения высших судебных инстанций с учетом политико-правовой реальности сложившихся общественных отношений в государстве.

Очевидным достоинством работы является анализ и использование законодательных актов зарубежных государств, что позволило исследователю провести сравнительный анализ правовых норм, регламентирующих конституционно-правовой статус органов исполнительной власти в современных странах (с. 151-152, 177-182, 188-201).

Диссертация, подготовленный на ее основе автореферат и публикации соискателя отличаются определенными достоинствами, отражают основные положения, идеи и выводы исследования. Диссертация содержательна, имеет комплексный характер, теоретически и практически насыщено.

Практическое значение представленного исследования выражается в его положениях и выводах, законодательных предложениях автора, которые могут найти применение в рамках реализации правотворческих и правоприменительных решений.

В диссертации выявлен ряд проблем, связанных с несовершенством правовой регламентации системы исполнительной власти. Обращено внимание на: проблемные аспекты закрепления в Конституции РФ правовых основ организации федеральных органов исполнительной власти; отсутствие единообразия в закреплении нормативных положений об исполнительной власти в региональных источниках права; осмыслено усиление политико-правового влияния федерального центра на организацию исполнительной власти в субъектах Российской Федерации и т.д.

Диссертант справедливо обращает внимание на проводимые конституционные преобразования, проводит осмысление современных таких преобразований, в том числе конституционной подосновы организации исполнительной власти в России, разрабатывает значительное количество законодательных поправок, направленных на сохранение единства исполнительной власти с учетом баланса системы сдержек и противовесов. Между тем не всегда дается оценка таких преобразований (с. 70-73).

Представленное диссертационное исследование содержит достаточное число положений, подтверждающих актуальность темы, научная новизна обеспечивается комплексным характером проведенного исследования, разработанными на его основе и представленными в работе, в том числе, в выносимых на защиту положениях, предложениях по совершенствованию нормативно-правового регулирования исполнительной власти в России.

Анализ диссертационного исследования приводит к выводу о том, что представленная работа является законченным научным трудом, отвечающим требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Вместе с тем, в данном виде работа не лишена определенных недостатков, недочетов, упущений или спорных моментов, которые следует рассмотреть в ходе публичной защиты диссертации:

1. Разрабатывая и формулируя концепцию научной новизны, диссертант не вполне репрезентативно определяет и показывает ее в диссертации и автореферате (с. 7-8 диссертации и автореферата). Вряд ли следует ограничиваться указанием на разработку новых теоретических положений, практических рекомендаций, направленных на совершенствование конституционно-правового регулирования деятельности

органов исполнительной власти. Поэтому соискателю следует прояснить и конкретизировать в ходе публичной защиты, в чем заключается научная новизна его работы и какое влияние результаты исследования окажут на дальнейшее развитие конституционной доктрины и практики.

2. В отдельных положениях, выносимых на защиту, не просматривается необходимых элементов научной новизны. Так, в п. 2 положений, не понятно, что собирается защищать диссертант и насколько возможно предположение выносить на защиту? (с. 8), тем более что оно идет вразрез со ст.12 Конституции РФ. Не содержит новизны и п. 6 положений, выносимых на защиту, при этом соискатель уверенно включает Президента РФ в систему исполнительной власти (с. 10, 186), определяя его как высшее должностное лицо государства (с. 3). В свою очередь законодательные предложения не следует включать в положения, выносимые на защиту (п. 8 положений, с. 11-12), что должно быть представлено в соответствующих разделах работы и целесообразно оформить в виде приложений в работе.

3. В работе содержится множество спорных положений, местами автор противоречив и допускает неточности. Так, определяя ключевую категорию исследования исполнительную власть как составляющую часть государственной власти в значении способности осуществлять воздействие на правовой статус организационно неподчиненных лиц посредством осуществления полномочий, направленных на реализацию законодательства (с. 8-9, 27, 40), диссертант сознательно уходит от понимания исполнительной власти как совокупности органов исполнительной власти и полномочий.

Между тем в дальнейшем автор ведет речь о системах исполнительной власти (единая и система органов власти субъектов РФ, с. 40), что не вполне соотносится с положениями ст. 10, 11, 77, 78 Конституции РФ. Мало того, систему органов государственной власти субъектов РФ соискатель рассматривает в отношении исполнительной власти, которую рассматривает как систему конституционно-правовых норм (с. 130). В связи с чем, сомнительно вести речь о региональной системе исполнительной власти (с. 40, 105) и необходимости законодательного определения системы органов исполнительной власти субъектов РФ (с. 135), поскольку такой системы Конституцией РФ не установлено. При этом автор обоснованно

рассматривает систему исполнительной власти как совокупность органов исполнительной власти, определяя орган исполнительной власти как основу (базу) такой системы (с. 131-132).

Такие содержательные и терминологические «нестыковки» стали возможны вследствие того, что диссертантом изначально не определен и логически четко не выстроен категориальный аппарат исследования. Определив и выстроив соотношение ключевых понятий «публичная власть», «исполнительная власть», «система исполнительной власти», «конституционно-правовой институт исполнительной власти», «орган исполнительной власти», «исполнительный орган» и т.д. соискатель бы избежал подобных противоречий и недочетов, выявленных при рецензировании диссертации.

4. Предлагая закрепить в конституционных актах легальные понятия и порядок построения системы и структуры ФОИВ (с. 120), диссертант не вносит конструктивных законодательных предложений, направленных на законодательное установление системы и определение Президентом РФ структуры ФОИВ. Анализируя ФКЗ 2020 г. о Правительстве РФ автор «не замечает» и не критикует его дефектность и не выявляет несоответствие его названия и содержания, что уже начинается с первой статьи данного ФКЗ, где речь идет об исполнительной власти Российской Федерации.

5. Заметна поспешность автора и в определении структуры работы, и в формулировании некоторых суждений и выводов, и в оформлении работы. Так, название главы 2 диссертации ориентирует на выявление места исполнительной власти в системе конституционного права. Вместе с тем, название и содержание 1 параграфа 2 главы демонстрирует межотраслевой подход и расширяет границы в установлении такого места в системе национального права и законодательства.

Имеются содержательные неточности (с. 68, 157), не понятно кто и перед кем несет ответственность (с. 43). Не всегда автор формулирует выводы по главам и параграфам работы (с. 73, 117, 129, 149), местами уходит от темы (с. 74-77, 90-92, 153-154) и/или излишне увлекается цитированием (с. 18-30, 44-56), переплетает и смешивает правовые позиции Конституционного Суда РФ и его судей (с. 112-114). Не различает

диссертант процедуры согласования и утверждения кандидатуры Председателя Правительства РФ Государственной Думой (с. 157-158), тогда как первая предполагает возможность Президенту РФ «передумать», а вторая обязывает главу государства назначить утвержденного Государственной Думой кандидата на должность Председателя Правительства РФ.

6. Заключение работы не содержит всех обобщающих выводов и ключевых умозаключений по теме исследования, комплекса авторских идей и разработок, наличие цитирований в заключении обедняет его научно-практическую ценность (с. 219).

7. Некоторые фрагменты работы носят описательный характер. К ним относятся отдельные части первого параграфа второй главы, выводы по которому нашли отражение в четвертом положении, выносимом на защиту, где доказывается межотраслевой характер исполнительной власти, что является общепризнанным и не нуждается в доказывании. В начале параграфа автор ставит задачу отграничить отраслевую принадлежность норм по предмету и методам правового регулирования, но не решает ее в полном объеме.

Высказанные предложения, замечания и вопросы, не влияют на общее благоприятное впечатление о рецензируемой работе и не снижают положительной оценки диссертационного исследования. В целом диссертационная работа, подготовленная Ибрагимовым Олегом Александровичем, представляет собой самостоятельное исследование весьма актуальной и значимой для науки и практики конституционного права проблемы. Многие предложения, высказанные диссертантом, достойны научного внимания и воплощения на практике.

Основные положения, представленные в диссертационном исследовании, нашли отражение в публикациях автора. Автореферат диссертации в целом соответствует основным идеям и выводам, содержащимся в работе. Диссертация, автореферат диссертации, имеющиеся публикации автора вносят ощутимый вклад в дальнейшее изучение состояния, структуры и совершенствование законодательного регулирования организации и осуществления исполнительной власти, могут быть использованы в практической деятельности ее органов.

Диссертация отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова к работам подобного рода. Содержание диссертации соответствует паспорту научной специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» (юридические науки), а также критериям, определенным пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова, она оформлена согласно приложениям № 8, 9 Положения о диссертационном совете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

С учетом изложенного, полагаю, что у диссертационного совета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова имеются достаточные основания для присуждения Ибрагимову Олегу Александровичу ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки» (юридические науки).


Официальный оппонент

Доктор юридических наук по специальности

5.1.2 – «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»

доцент, профессор кафедры государственно-правовых дисциплин

Сибирского юридического института МВД России

 Безруков Андрей Викторович

07 июня 2023 г.

Контактные данные:

Тел.: +7 (391) 222-41-12; e-mail: 

Адрес места работы: 660131, Красноярский край, г. Красноярск,
ул. Рокоссовского, д. 20, Сибирский юридический институт МВД России

Подпись Безрукова А.В. подтверждаю.
Кавальшин
СибЮИ МВД

 *И.С. Кавальшин*