

ОТЗЫВ

официального оппонента Джагаряна Армена Арменовича на диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук
Ибрагимова Олега Александровича на тему: «Конституционно-правовой институт исполнительной власти в Российской Федерации»

Актуальность темы представленного к защите диссертационного исследования предопределена целой совокупностью обстоятельств научно-доктринального, регулятивно-правового и жизненно-практического характера, а именно:

недостаточной полнотой, фрагментарностью научно-концептуальной освоенности и стратегического видения парадигмы развития исполнительной власти в современной российской конституционной юриспруденции, причем не просто в предметно-методологической отраслевой (дисциплинарной) причастности к конституционному праву, но и в более глубинном аспекте ценностно-нормативного обоснования оснований, содержания и пределов исполнительной власти в системе российского конституционализма;

существенными трансформационными процессами в исполнительной власти, вызванными вновь оформленными в 2020 г. в Конституции РФ системно значимыми подходами к организации и функционированию государственного механизма, которые с очевидностью нуждаются в фундаментальном, комплексном и прогностическом научном конституционно-правовом осмыслении с выходами на разработку практической нормативно-доктринальной модели развития исполнительной власти, включая системно-структурные, функциональные, организационные, территориальные и иные аспекты, и на обеспечение тем самым последовательной, непротиворечивой реализации Конституции РФ;

объективно складывающимися новыми общественными и геостратегическими реалиями и вызовами, существенно влияющими на понимание конституционной ценности, роли и задач исполнительной власти в единой системе публичной власти, конфигурирование которой должно осуществляться на основе безусловного примата суверенных национальных интересов и взвешенно-критического учета международного опыта, наилучшим образом способствовать достижению конституционных приоритетов российской государственности через сопряжение эффективности и ответственности исполнительной власти.

Безусловно важный, заслуживающий полной поддержки идейно-методологический посыл заявленной проблематики и целеполагания диссертационного исследования, влияющий и на его научную новизну, и на его практическую значимость, можно определить, на мой взгляд, категорией конституционализации исполнительной власти. То есть через ориентацию на

обоснование политико-правового режима организации и функционирования исполнительной власти в Российской Федерации на основе связанности верховенством Конституции РФ и закона, принципами народовластия, публичного представительства и правового сдерживания бюрократизма, целями приоритетной и всемерной защиты интересов человека. Именно в этом, полагаю, состоит основной смысл конституционно-правовой институционализации исполнительной власти. И это является тем более значимым в современных условиях, связанных с предметно-функциональным расширением сферы государства, необходимостью мобилизации ресурсов всего общества в интересах национальной безопасности, обеспечения форсированного научно-технологического развития страны и эффективного преодоления мультиплицированных рисков.

Научная новизна диссертационного исследования характеризуется выдвинутыми и обоснованными автором подходами и положениями теоретического и прикладного характера, связанными с конституционно-правовым обеспечением единства, устойчивости, эффективности и одновременно сдержанности и подконтрольности исполнительной власти в Российской Федерации.

В качестве некоторых основных, представляющих особый интерес соответствующих подходов и положений можно выделить, в частности:

обоснование необходимости учета межотраслевых особенностей института исполнительной власти, организуемого на основе системообразующих и принципиальных по своему характеру конституционно-правовых норм, которые оказывают универсальное и сквозное воздействие на организационные, функциональные, материально-финансовые и иные аспекты исполнительной власти, определяют и обосновывают формирование и реализацию связанного с этими аспектами предметно-отраслевого регулирования (положение № 4, выносимое на защиту, стр. 9 диссертации; параграф 2.1, стр. 74-94 диссертации);

позиционирование Президента РФ как решающего звена в механизме реализации принципа единства системы исполнительной власти в Российской Федерации, как в общефедеральном ее сегменте, так и на уровне субъектов Российской Федерации (положение № 6, выносимое на защиту, стр. 10 диссертации; стр. 148-149, 213 диссертации), и одновременно с этим принципиальное отстаивание необходимости развития и конкретизации законодательных основ построения системной организации исполнительной власти (в частности, стр. 99, 101 диссертации), усиления координационных взаимосвязей парламента и Правительства РФ на различных этапах осуществления конституционных процедур построения федеральных органов исполнительной власти (стр. 184 диссертации), поиска более сбалансированных комплексных решений по организации исполнительной власти в субъектах Российской Федерации, в частности, через уточнение разграничения компетенции между Российской Федерацией и ее субъектами, совершенствование форм участия законодательных органов субъектов Российской Федерации в структурировании исполнительной власти

(положение № 8, выносимое на защиту, стр. 11 диссертации; стр. 111, 193 диссертации);

обоснование в качестве характеристик исполнительной власти принципов публичности и примата публичного управления в таком их понимании, которое обязывает к человекоцентрической и социально-ориентированной методологии, целеполаганию и процедурной организации исполнительной власти, необходимости реального обеспечения правового режима функционирования исполнительной власти в соответствии с императивом народного служения (стр. 30, 32-33 диссертации); с этим же соотносится предложенное уточнение в интерпретации принципа легитимности, призванное исключить обретение социального доверия порочными методами (стр. 37 диссертации);

предложения по унификации порядка выражения недоверия законодательным органом субъекта Российской Федерации высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации и отдельным его членам (положение № 8, выносимое на защиту, стр. 12 диссертации).

Результаты диссертационного исследования в целом отвечают критерию достоверности, сопровождаются необходимым обоснованием и осмыслением доктринальных и нормативных источников, в том числе относящихся к зарубежным правовым порядкам.

Автор корректно пользуется востребованной методологией проведения диссертационного исследования, обращается к анализу конституционно-правовых характеристик исполнительной власти в ее резулятивно-правовой и социально-исторической динамике и с ориентацией на выявление возможных рисков в условиях складывающихся политико-правовых тенденций и путей их минимизации, преодоления.

Диссертационное исследование структурно согласовано с поставленными целью и задачами, обладает теоретической и практической значимостью ввиду состоявшегося по его итогам приращения доктринальных представлений об исполнительной власти в ее конституционно-правовом измерении и определенных возможностей совершенствования конституционно-правового развития данного института.

Вполне естественно, что рецензируемое диссертационное исследование, направленное на конституционное осмысление исполнительной власти как одного из опорных, фундаментальных институтов российской государственности в условиях сложных и противоречивых процессов его развития, не могло остаться свободным от некоторых недостатков и упущений, спорных и неоднозначных положений, в том числе имеющих концептуальный характер.

Сам факт наличия таких или в коей мере не опровергает ценность выполненной научной работы, а скорее подтверждает то весьма очевидное обстоятельство, что подлинный процесс научного познания не оканчивается, а форсируется научной монографией, носит непрерывный характер и в своем движении определяется в том числе неизбежным преодолением критики,

устранением возможных заблуждений и ошибок. Публичная защита диссертации позволяет автору дать необходимые аргументированные пояснения и уточняющие комментарии, устранить возникшие сомнения по соответствующим спорным вопросам.

1. Прежде всего следует остановиться на некоторых концептуальных вопросах, связанных с самим пониманием ключевой для данного исследования категории конституционно-правового института исполнительной власти.

Хотя эта категория вынесена в название диссертации, а состав научных задач включает в себя, в том числе, исследование проблем понимания института исполнительной власти в современной конституционно-правовой науке и выявление особенностей строения конституционно-правового института исполнительной власти в его взаимосвязи с иными институтами конституционного права (стр. 6 диссертации), собственно дефиниция конституционно-правового института исполнительной власти автором, к сожалению, напрямую не сформулирована.

Вместе с тем согласно положению № 3, выносимого на защиту, «в конституционном праве исполнительную власть предлагается понимать как составляющую часть государственной власти в значении способности (возможности) осуществлять воздействие на правовой статус организационно неподчиненных лиц посредством осуществления полномочий, направленных на реализацию законодательства» (стр. 8-9 диссертации).

Данное определение, на мой взгляд, не отражает существо институционального и собственно конституционно-правового понимания исполнительной власти, оставляет открытой возможность квалификации одних и тех же составных частей государственной власти в различающихся значениях, в существенной степени характеризует публичную власть как таковую, причем только в функционально-реализационном аспекте, и не позволяет четко уяснить специфику именно исполнительной власти. В предложенную дефиницию вполне укладывается и власть судебная, и, даже, законодательная, если только учесть, что сам автор прямо допускает синонимия Конституции РФ и Основного закона (стр. 17 диссертации) и, следовательно, причисляет Конституцию РФ к законодательству.

Из положения № 4, выносимого на защиту, можно сделать вывод о том, что конституционно-правовой институт исполнительной власти образуют нормы конституционного права, определяющие только основу исполнительной власти как ветви государственной власти. И одновременно существуют субинституты организации и компетенции исполнительной власти, которые носят уже смешанный характер, но при этом являются, судя по всему, субинститутами именно указанного конституционно-правового института. Данная теоретическая конструкция, очевидно, нуждается в дополнительных аргументированных пояснениях и уточнении.

В плане концептуальных основ конституционного понимания исполнительной власти не могу обойти стороной допущенную автором двусмысленность в оценках исторической динамики такого понимания. Если

в положении № 1, выносимом на защиту, утверждается, что в содержательном плане концепция исполнительной власти с начала XX века претерпела кардинальные изменения (стр. 8 диссертации), то в тексте диссертации неоднократно констатируется: со времен существования Российской империи кардинальных изменений научных взглядов на понятие исполнительной власти не произошло (стр. 26, 214 диссертации). Возможно, здесь подразумеваются характеристики разных подходов – к структурности и методологии исполнительной власти. Но и при такой оговорке с изложенными оценками едва ли можно согласиться. Автору стоило пояснить свой тезис о том, что «в целом органы государственной власти Российской империи были организованы согласно принципу разделения властей» (стр. 19 диссертации).

В диссертации предложен перечень основополагающих конституционно-правовых характеристик (объединяющих, как отмечает сам автор, признаки, свойства и принципы) исполнительной власти современных демократических государств (стр. 30-45 диссертации). При этом отсутствует соотношение данного перечня – как по его роли, так и по существу – с национальной конституционной парадигмой. Если речь идет о некоем глобальном стандарте исполнительной власти, то возникает вопрос о суверенном праве народа самостоятельно определять организационно-правовой механизм реализации своей власти.

Представляется, что, концентрируясь на организационно-функциональных аспектах исполнительной власти, диссертант неоправданно упускает исключительно важную субъективно-личностную сторону конституционно-правового института исполнительной власти, связанную в своей основе как с правом на участие в управлении делами государства, так и с иными конституционными правами, определяющими деятельность исполнительной власти.

2. Затрагивая вопросы развития исполнительной власти в условиях обновленной Конституции РФ, диссертант констатирует, что нормативное воплощение в конституционном законодательстве основных положений концепции единой системы публичной власти окончательно предопределило курс развития нашего государства на усиление централизации государственной власти (стр. 219 диссертации), а сама идейная установка о единой системе публичной власти девальвировала политико-правовую значимость положений ст. 12 Конституции РФ (стр. 111 диссертации).

К сожалению, данные позиции не сопровождаются специальным анализом соотношения категорий единства системы и централизации публичной власти, основаны на их априорно постулируемом тождестве.

Между тем, принципиальное единство системы публичной власти в его конституционном понимании изначально предопределено производством всей власти в Российской Федерации от народа, который является носителем суверенитета (ч. 1 ст. 3 Конституции РФ), а также общностью конституционного целеполагания власти, ориентированной на обеспечение интересов человека (ст. 1, 2, 18 Конституции РФ). Сама категория публичной

власти получила обоснование в практике конституционного правосудия еще в 1990-е годы. Конституционное закрепление системного единства публичной власти не только не подразумевает умаления иных политико-правовых конституционных ценностей, но и подлежит реализации на основе их безусловного признания и гарантирования, через оптимально согласованную реализацию начал централизации и децентрализации.

3. Вряд ли можно согласиться с диссертантом в том, что полномочие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации отклонить отставку члена регионального правительства порождает противоречие с конституционным принципом свободы труда (стр. 207 диссертации).

Отношения, связанные с замещением и прекращением должности члена высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации, складываются в порядке реализации народом своей власти через органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации в соответствии с взаимосвязанными положениями ч. 3 ст. 3, ст. 10, ч. 2 ст. 11, ч. 1 ст. 32, ч. 1 и 2 ст. 77 Конституции РФ. Соответственно они отличаются от трудовых отношений, которые возникают, как правило, в сфере наемного труда посредством гарантирования ст. 37 Конституции РФ свободного избрания рода деятельности и профессии на основании трудового договора, заключаемого с работодателем. Данный подход соотносится, в том числе, с правовыми позициями Конституционного Суда РФ, выраженными в постановлениях от 5 апреля 2013 г. № 7-П и от 27 июня 2013 г. № 15-П.

Принцип свободы труда не является элементом регулирования политико-правового института отставки члена регионального правительства.

Здесь же стоит отметить ошибочное утверждение диссертанта о том, что члены правительства субъекта Российской Федерации, как правило, замещают должности государственной гражданской службы субъекта РФ (стр. 207 диссертации). В действительности соответствующие лица замещают государственные должности субъекта Российской Федерации (абзац седьмой п. 1 ст. 1 Федерального закона «О системе государственной службы Российской Федерации», ч. 1 ст. 5 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», п. 2 Перечня типовых государственных должностей субъектов Российской Федерации, утвержденного Указом Президента РФ от 4 декабря 2009 г. № 1381).

4. В диссертации используется ряд спорных, неопределенных, скорее публицистических терминов. Так, например, субъекты Российской Федерации неоднократно именуются «региональными единицами» (стр. 109, 189, 193 диссертации), что не соотносится с их конституционной природой как государственно-территориальных образований. Едва ли допустимым и корректным является термин «полная дестатизация субъектов РФ», используемый соискателем применительно к оценке развития российского федерализма в период 2000-х гг. (стр. 191 диссертации). Неясно, какое значение вкладывает соискатель в понятие «гибридный» орган, характеризуя таким образом Конституционный Суд РФ (стр. 115 диссертации).

Изложенные замечания, вызванные во многом дискуссионным характером поднятых в диссертации вопросов, не колеблют общей положительной оценки предпринятого научного исследования и не умаляют авторских достижений на пути столь необходимого в современных реалиях плодотворного концептуального и одновременно практико-ориентированного конституционного осмысления исполнительной власти в Российской Федерации. Диссертация отвечает требованиям, установленным Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова применительно к научным работам подобного рода. Содержание диссертации соответствует паспорту специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки», а также критериям, закрепленным в пп. 2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова, а оформление диссертации исполнено согласно приложениям № 5, 6 Положения о диссертационном совете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

Таким образом, соискатель Ибрагимов Олег Александрович заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Официальный оппонент:

доктор юридических наук,
помощник депутата Государственной Думы
по работе в Государственной Думе

Джагарян Армен Арменович

Контактные данные:

Тел.: +7 (495) 692-91-42 e-mail:

Специальность, по которой
официальным оппонентом защищена диссертация:

12.00.02 – конституционное право;

конституционный судебный процесс; муниципальное право

Адрес места работы:

103265, Москва, ул. Охотный ряд, д. 1,

Государственная Дума Федерального Собрания

Российской Федерации

Тел.: +7 (495) 692-91-42 e-mail: sharoiko@duma.gov.ru