

НЕБЕССПОРНО... О КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫХ СПОРАХ

(Отзыв официального оппонента на диссертацию А.В. Никитиной¹ представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук)

Как хорошо известно, генеральная ценность права, включая право конституционное, состоит в его роли юридического регулятора социальных отношений, опосредующего (задающего) на основе равенства перед законом и судом обязательные для всех параметры общественного — индивидуального и коллективного — поведения. Именно благодаря этому, главным образом, и достигается упорядочивающий эффект воздействия правовых норм на экономические, политические, демографические и иные процессы, объективно нуждающиеся в согласовании прав, свобод, обязанностей и интересов различных их субъектов (участников), что особенно заметно проявляется применительно к конституционному регулированию, определяющему основы конституционного строя, гарантирующему фундаментальные права и свободы человека и гражданина, устанавливающему базовые (отправные) начала организации и функционирования публичной (государственной и муниципальной) власти.

Однако при всей значимости регулятивного потенциала правового инструментария, в том числе присущего конституционным принципам и нормам, нельзя не признать, что нередко его использование (реализация) блокируется серьезными разногласиями (противоречиями) адресатов соответствующих правовых правил, по-разному воспринимающих (интерпретирующих) их юридическое содержание и, как следствие, настаивающих на взаимоисключающих (диверсифицированных) вариантах правоприменения одних и тех же норм. В таких случаях достижение целей верховенства права как общеобязательного коммуникативного алгоритма становится невозможным без «снятия» подобного рода конфликтов (коллизий, противоречий), что наиболее остро ощущается в конституционной сфере, являющейся необходимой политико-правовой средой функционирования де-

мократического правового государства, признания приоритетной ценности прав и свобод человека, уважения достоинства личности, согласования частных и публичных интересов субъектов различных правоотношений.

Исходя из этого выбор А.В. Никитиной в качестве объекта своего диссертационного исследования конституционно-правовых споров и юрисдикционных (и не только) процедур их разрешения представляется весьма актуальным как в доктринальном (теоретическом), так и в прикладном (практическом) аспектах, тем более учитывая то обстоятельство, что до настоящего времени в юридической науке фактически отсутствовали комплексные, к тому же выполненные в сравнительном ключе, серьезные научные исследования заявленной темы.

В соответствии с авторским замыслом диссертационная работа А.В. Никитиной направлена на выявление концептуальных теоретических основ конституционно-правового спора, формулирование доктринальных выводов (положений) и практических рекомендаций, имеющих правотворческое значение для совершенствования законодательства, регулирующего процедуру разрешения конституционно-правовых споров, и правоприменительный эффект для оптимизации порядка соответствующей юрисдикционной деятельности (с. 9). В силу этого диссертантом вполне обоснованно поставлен целый ряд научных задач, среди которых особо обращают на себя внимание уяснение конфликтной сущности конституционно-правового спора; исследование соотношения понятия спора с такими категориями, как противоречие, конфликт, конкуренция и коллизия; обоснование необходимости классификации конституционно-правовых споров и изучение отдельных их видов; анализ зарубежного правового опыта идентификации и порядка разрешения конституционно-правовых споров; определение

¹ Никитина А.В. Конституционно-правовые споры : дис. ... д-ра юрид. наук. — Хабаровск, 2019. — 500 с.

структуры (элементов) юридической конструкции конституционно-правового спора; раскрытие специфических особенностей судебного и внесудебного разрешения конституционно-правовых споров в Российской Федерации.

Приведенным целям и задачам диссертационного исследования коррелирует избранный А.В. Никитиной план, охватывающий собой введение, четыре главы, заключение, библиографический список и два приложения. Во введении обстоятельно освещаются актуальность темы, степень ее научной разработанности, теоретические истоки, цели, задачи, объект, предмет, методологическая, правовая и эмпирическая основы диссертационного исследования, научная новизна диссертации, выносимые на защиту положения (выводы) и рекомендации, теоретическая и практическая значимость проведенного исследования, а также сведения о предварительной апробации его результатов.

В главе 1 «Теоретические основы исследования конституционно-правового спора» подробно, с привлечением широкого круга доктринальных и официальных (нормативных и правоприменительных) источников, рассматриваются концепции правового спора (спора о праве) и проблемы их отражения в конституционном праве (§ 1); конституционно-правовой спор как разновидность конституционно-правового конфликта (§ 2); юридическая природа конституционно-правового спора (§ 3); понятие и признаки конституционно-правовых споров (§ 4); классификация конституционно-правовых споров (§ 5); конституционно-правовые споры как институт конституционного права (§ 6). Такой всеохватывающий, отталкивающийся от общетеоретических характеристик правового спора, подход к исследованию особенностей юридической природы и отличительных признаков конституционно-правового спора позволил диссертанту сделать аргументированный вывод о том, что конституционно-правовой спор — это конфликт, возникающий между субъектами конституционных правоотношений в связи с действительным или предполагаемым нарушением конституционно-защищаемых публичных интересов, основных прав и свобод человека и гражданина, конституционно очерченных предметов ведения или полномочий органов государственной власти и местного самоуправления, подлежащий урегулированию самими участниками конфликта или разрешению юрисдикционным органом (с. 67).

Глава 2 «Законодательство и практика разрешения конституционно-правовых споров в зарубежных странах» посвящена весьма содержательному (как по странам, так и по видам споров) анализу конституционно-правовых споров как предмета зарубежного конституционно-правового регулирования (§ 1); исследованию споров о конституционности и законности правовых актов в контексте разграничения подведомственности между конституционными и общими (административными) судами (§ 2); изучению порядка разрешения конституционными судами споров, связанных с изменениями (поправками, дополнениями, пересмотром) конституции (§ 3); рассмотрению конституционно-правовых споров, порождаемых исполнением международных обязательств, и роли конституционных судов в их разрешении (§ 4); описанию особенностей избирательных и референдумных споров (§ 5); уяснению полномочий судов по участию в реализации конституционно-правовой ответственности (§ 6). Излагая соответствующий материал, автор в целом довольно удачно избегает каких-либо диспропорций по отношению к тем или иным иностранным правовым порядкам, в результате чего на страницах диссертации представлен обширный опыт не только общепризнанных «лидеров» конституционализма (Германия, Австрия, Швейцария и др.), но и иных государств (Греция, Португалия, Сербия, Турция, Южная Корея и др.), в том числе так называемых стран «молодой демократии» (Армения, Грузия, Молдова, Казахстан и др.), что позволяет любому заинтересованному читателю составить объемное и многомерное интернациональное представление об институте конституционно-правового спора.

Содержание главы 3 «Конструкция конституционно-правового спора в российском конституционном праве» образуют вопросы, касающиеся структурной характеристики конституционно-правовых споров и основных подходов к ее определению (§ 1); субъектов (сторон) конституционно-правового спора (§ 2); предмета конституционно-правового спора (§ 3); оснований возникновения конституционно-правового спора (§ 4). Раскрывая их, А.В. Никитина не останавливается на выявлении специфических особенностей установленных современным отечественным законодательством алгоритмов разрешения конституционно-правовых споров, их критической оценке; при этом она вполне уместно рассуждает о предпочтительных вариантах

поступательного развития юрисдикционных процедур разрешения таких споров.

В главе 4 «Процессуальная форма разрешения конституционно-правовых споров в Российской Федерации и перспективы ее совершенствования» внимание автора диссертации сосредоточено на внесудебных процедурах в системе процессуальных форм разрешения конституционно-правовых споров (§ 1); конституционном судебном процессе как форме разрешения конституционно-правовых споров (§ 2); проблеме разрешения отдельных категорий конституционно-правовых споров в порядке административного судопроизводства (§ 3); оспаривании отдельных видов нормативно-правовых актов и договоров в порядке конституционного судопроизводства, в том числе с точки зрения современных тенденций правового регулирования (§ 4); проблемах законодательного регулирования процедур судебного разрешения конституционно-правовых споров о компетенции в Российской Федерации (§ 5); перспективах совершенствования процессуальной формы применения конституционно-правовой ответственности (§ 6). При этом нельзя не отметить стремление А.В. Никитиной не ограничивать раскрытие обозначенных вопросов только федеральными конституционно-правовыми спорами, а уделить необходимое внимание спорам, разрешаемым конституционными (уставными) судами субъектов Российской Федерации (Республика Татарстан, Республика Саха (Якутия), Иркутская область, Калининградская область и др.).

Заключение диссертации сфокусировано на обобщении теоретических выводов и практических рекомендаций, сформулированных автором по итогам проведенного научного исследования конституционно-правовых споров.

Библиографический список источников, использованных А.В. Никитиной при подготовке диссертационного сочинения, объединяет 44 международных договора и российских нормативных правовых акта, 96 отечественных судебных актов, 47 зарубежных нормативных актов и судебных решений, 15 иных официальных актов, 114 монографий, учебных пособий, комментариев и словарей, 134 научных статьи и 87 диссертаций и авторефератов диссертаций (всего — 501 источник).

Два приложения к диссертации — и это может служить убедительным наглядным подтверждением практической значимости проведенного научного исследования — пред-

ставляют собой инициативно разработанные проекты федеральных законов «О согласительных процедурах разрешения споров и преодоления разногласий между органами публичной власти в Российской Федерации» и «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации».

Таким образом, структура диссертации, масштаб поставленных автором вопросов и многообразие использованных источников свидетельствуют о завершенном и всестороннем характере научного труда А.В. Никитиной, выполненного с применением общенаучных (анализ, синтез, дедукция, индукция, аналогия, сравнение, абстрагирование), а также системно-структурного, функционального, сравнительно-правового и формально-юридического методов познания, позволивших ей концептуально разработать оригинальную версию конституционно-правового спора как юридического и конфликтного явления, особо конституционного правоотношения, конституционно-правового института, юридической конструкции, связующего элемента норм материального и процессуального конституционного права. В неразрывном единстве с выносимыми на защиту положениями (в частности, о понятии и признаках конституционно-правового спора, субъектах, предмете и основаниях его возникновения, процедурах разрешения, специфике их процессуальных форм и т. д.) это дает основание заключить, что данное диссертационное исследование представляет собой завершенную научно-квалификационную работу, результаты которой можно рассматривать в качестве большого научного достижения в сфере конституционного права и процесса, имеющего существенное политико-юридическое значение для правовой системы Российской Федерации.

Опубликованные автором по теме диссертации монографии и статьи, равно как и автореферат диссертации, с достаточной полнотой раскрывают ее содержание и не дают поводов усомниться в самостоятельном и последовательном личном вкладе А.В. Никитиной в конституционно-правовую доктрину, сопряженном с верифицируемой новизной научных усилий.

Вместе с тем, отмечая достоинства рецензируемой диссертации, ее соответствие требованиям, предъявляемым к научным сочинениям, представляемым на соискание ученой степени доктора юридических наук, нельзя

обойти стороной некоторые положения, вызывающие принципиальные вопросы или, как минимум, нуждающиеся в критическом обсуждении.

Под этим углом зрения, в первую очередь хотелось бы остановиться на отдельных выводах, выносимых А.В. Никитиной на защиту, в частности, на утверждении, согласно которому конституционно-правовой спор представляет собой внешнюю форму проявления сталкивающихся, противоречащих друг другу конституционно-защищаемых частных и (или) публичных интересов, конституционных ценностей (с. 14). Полагаю, что указанная характеристика конституционно-правового спора является абсолютно неприемлемой, поскольку в российской Конституции нет и не может быть коллизии конституционных ценностей как таковых. Ведь конституционный порядок возможен лишь тогда, когда и основы конституционного строя, и основные права и свободы человека и гражданина, и конституционные принципы организации публичной власти образуют целостную систему, не допускающую какой-либо рассогласованности регулирующих (закрепляющих, гарантирующих) их конституционных норм, правил и процедур. Другое дело, что субъективное восприятие и интерпретация конституционных ценностей в повседневной жизни, несмотря на прямое действие и верховенство Конституции, зачастую порождают конфликты их толкования, причем не только доктринального, но и правоприменительного. Думается, что именно это обстоятельство и является главным «детонатором» конституционно-правовых споров, а потому их причины надлежит искать не в конфликте конституционных ценностей, а в разночтениях относительно их содержания (значения), возникающих в процессе законотворческой и правоприменительной деятельности.

Справедливости ради нужно, наверное, заметить, что А.В. Никитина не настаивает на последовательном отождествлении конституционно-правовых споров с конституционно-ценностными аномалиями (противоречиями). Так, порой они характеризуются ею как следствие коллизий (действительных или мнимых) прав и обязанностей субъектов регулятивных конституционных отношений, обусловленных взаимоисключающей интерпретацией ими тех или иных конституционных ценностей (с. 73), что не может вызывать принципиального отторжения. Тем не менее после прочтения диссертации все же остается

открытым вопрос: с чем связаны конституционно-правовые споры — с неизбежным противоречием самих конституционных ценностей (верховенства права, правового государства, приоритета прав и свобод человека и гражданина, юридического равенства, справедливого правосудия и др.) либо с их «некорректной» (случайной либо преднамеренной) трактовкой законодательной, исполнительной или судебной властью?

Говоря о структуре конституционно-правового спора, автор диссертации справедливо отмечает, что их обязательным участником является конституционный орган, т. е. орган или должностное лицо, обладающие конституционно-правовым статусом и действующие в таком споре в защиту публичного интереса (с. 15, 90, 99 и др.). Соглашаясь с данным тезисом, нельзя все же не задаться вопросом, какие известные российскому правопорядку органы и должностные лица входят, по мнению А.В. Никитиной, в круг обязательных участников конституционно-правового спора.

На с. 231 — 232 автором указывается, что они представлены двумя видами (группами): во-первых, «первичные» субъекты, учрежденные непосредственно Конституцией Российской Федерации; во-вторых, «производные» субъекты, которые прямо не упоминаются в российской Конституции, но их создание так или иначе «запрограммировано» (предопределено) ее нормами. На первый взгляд, подобная классификация выглядит вполне логично. Но стоит обратиться к авторским перечням этих двух видов конституционных (или все-таки конституционно-правовых?) органов, и ничего, кроме удивления, не может вызвать включение в число «первичных» субъектов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти Российской Федерации) и высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации (увы, но задача найти прямое текстуальное упоминание о них в Конституции России стала для оппонента непосильной). В то же время сложно понять, почему среди «производных» конституционных органов оказались выборные органы и должностные лица местного самоуправления (как в таком случае быть с частью 2 статьи 130 Конституции Российской Федерации?).

Большие сомнения вызывает увлеченность автора идеей радикального расширения компетенции Конституционного Суда

Российской Федерации. С той или иной степенью готовности А.В. Никитина склонна в перспективе передать на его рассмотрение споры о проверке на соответствие главам 1, 2 и 9 Конституции России проектов законов о поправках к ней; споры о ликвидации (запрете) политических партий; споры о проверке конституционности соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации; споры о конституционно-правовой ответственности Президента, Председателя Правительства, председателей палат Федерального Собрания, Генерального прокурора, а также высших должностных лиц законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации; споры о соответствии законов субъектов Российской Федерации федеральным законам; споры о недействительности результатов федеральных выборов (с. 17, 18, 147, 172, 186, 361 и др.). Но и этого ей кажется недостаточно: в диссертации не отвергаются также и перенос на российскую почву института судебного конституционного контроля за соответствием федеральных законов международным договорам Российской Федерации (с. 372) и даже наделение Конституционного Суда статусом вышестоящей инстанции, имеющей право пересматривать итоговые решения конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации по предметам совместного (федерально-регионального) ведения (с. 377 – 378). Наконец, А.В. Никитина считает целесообразным еще и появление в российском конституционном праве института возмещения вреда, причиненного действием нормативного правового акта, признанного неконституционным, непосредственно по решению Конституционного Суда России в случае, когда пересмотр правоприменительных решений по делу лица, по обращению которого было принято соответствующее постановление Конституционного Суда, не обеспечивает полностью *restitutio in integrum* (с. 21, 334 и др.).

Конечно, перечисленные инициативы, продиктованные, хотелось бы надеяться, исключительно благими намерениями их автора, выглядят *prima facie* достаточно привлекательно. Но не стоит забывать, что ресурсы отечественной конституционной юстиции далеко не безграничны, а потому каждое законодательное решение, увеличивающее в разы нагрузку на Конституционный Суд Российской Федерации, должно быть скрупу-

лезно выверено и соотнесено с имеющимися кадровыми, материальными, финансовыми и иными возможностями государства.

Не случайно ведь и сама А.В. Никитина настаивает на том, что любые законодательные новеллы относительно компетенции Конституционного Суда России должны основываться на продуманной концепции (с. 121). И хотя трудно согласиться с ней, что сформулированные Конституционным Судом Российской Федерации правовые позиции не обладают подобными концептуальными качествами, тем более учитывая их общепринятое отнесение профессиональным юридическим сообществом к нормативно-доктринальным источникам правового регулирования, едва ли есть причины возражать против осторожного подхода к законодательной коррекции полномочий Конституционного Суда Российской Федерации.

Вследствие этого хотелось бы, чтобы диссертант критически оценила свои рекомендации на предмет того, не приведут ли они в наличных российских условиях к дискредитации (профанации) конституционной юстиции, которая окажется просто не в состоянии своевременно и эффективно осуществлять судебный конституционный контроль по всем обозначенным направлениям. Одновременно стоило бы основательно подумать и над целесообразностью предоставления права на обращение в Конституционный Суд Российской Федерации в порядке абстрактного нормоконтроля депутатским фракциям Государственной Думы, Генеральному прокурору, Уполномоченному по правам человека, органам местного самоуправления (с. 19, 20, 237, 241, 245 и др.).

Не касаясь подробно инклюзии (включения) в сферу абстрактного нормоконтроля всех названных субъектов, нельзя не предположить, что наделение указанным правом органов местного самоуправления всех без исключения муниципальных образований чревато риском непрогнозируемого роста соответствующих обращений, угрожающим адекватному отправлению конституционного судопроизводства. Неужели автора диссертации не смущает, что если такое право действительно получат глава, представительный орган и местная администрация каждого муниципального образования, включая городские и сельские поселения (с. 249), то это не только не будет отвечать интересам муниципальных образований, не лишенных возможности защищать местное самоуправление

посредством конституционной жалобы, но и может негативно сказаться на авторитете отечественной конституционной юстиции, имеющей, без малого, тридцатилетнюю, и при этом вполне содержательную, историю.

Нельзя индифферентно пройти и мимо авторского взгляда на судьбу конституционной (уставной) юстиции в субъектах Российской Федерации, согласно которому необходимо обязательное создание конституционных (уставных) судов во всех российских регионах и радикальное дополнение их полномочий, что предпочтительно осуществить посредством принятия Федерального закона «Об общих принципах организации конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации» (с. 6, 21, 373 и др.). Якобы этого настоятельно требует полноценная реализация конституционных принципов федеративного устройства и разделения властей на уровне субъектов Российской Федерации.

Но ни эти, ни какие-либо иные конституционные принципы не подразумевают императивного достижения регионального единообразия в данном вопросе, оставляя его решение целиком на усмотрение самих субъектов Российской Федерации, что никак не противоречит их конституционному статусу. Настойчивое же стремление «навязать» всем российским регионам, в том числе вопреки их учредительным актам, конституционную (уставную) юстицию не согласуется с гарантированным им статьей 77 (часть 1) Конституции Российской Федерации правом самостоятельного определения собственной системы органов государственной власти.

Говоря о впечатлениях от диссертационного исследования А.В. Никитиной, необходимо отметить и то, что его редакция оказалась не свободной от присутствия неточных или, как минимум, полемичных определений (суждений). В частности, называя различные виды государственных органов, она выделяет среди них — наряду с судебными, таможенными, налоговыми и иными — органы государственного управления (с. 89, 94, 115 и др.). Между тем Конституция и законы Российской Федерации «не знают» органов государственного управления, а различают лишь органы законодательной, исполнительной и судебной власти, а также государственные органы специальной компетенции (например, избирательные комиссии).

На с. 97 диссертации утверждается, что многие конституционно-правовые нормы являются одновременно и нормами админи-

стративного права. Думается, однако, корректнее было бы видеть в таких нормах не дуализм отраслевой юридической природы, а их отправное (исходное) значение для «конституционализации» административного права.

Трудно понять, что скрывается за авторским тезисом об отсутствии в российской Конституции, в отличие от ряда зарубежных основных законов, статей, прямо конституирующих обязанности государства в отношении индивидов и их объединений, вследствие чего они могут быть выведены исключительно из провозглашенных Конституцией Российской Федерации целей, задач и основных направлений государственной деятельности (с. 263). А как тогда воспринимать статью 2 Конституции России, прямо закрепляющую обязанность государства признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина?

На с. 372 автор диссертации, вслед за профессором С.Э. Несмеяновой, склоняется к тому, что признание международных договоров частью внутреннего права России допускает возможность их проверки на соответствие национальной Конституции. Однако согласно части 4 статьи 15 Конституции Российской Федерации такие договоры являются частью не внутреннего права, а правовой системы Российской Федерации, а потому ни при каких обстоятельствах не утрачивают своей первородной (генетической) связи с международным правом и, следовательно, не могут трансформироваться в источники российского права.

Высказанные замечания, будучи продиктованными в большей степени личными предпочтениями и взглядами официального оппонента, не влияют на общее положительное впечатление от диссертационной работы А.В. Никитиной, которая, безусловно, представляет собой успешное монографическое исследование конституционно-правовых споров, вносящее крупный вклад в развитие науки конституционного права и имеющее очевидную практическую значимость. Это *ipso facto* свидетельствует о том, что Анна Васильевна Никитина заслуживает присуждения искомой ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.02 (конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право).

С.Д. Князев,
доктор юридических наук,
профессор