

В диссертационный совет МГУ.12.06
Московского государственного университета имени
М.В. Ломоносова: РФ, 119991, Москва, Ленинские горы,
д. 1, 4-й учебный корпус, Юридический факультет,
ауд. 536а.

ОТЗЫВ

на автореферат диссертации Шарниной Любови Александровны
на тему «Усмотрение в конституционном праве», представленной на соискание
ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.02 –
Конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право (Москва, 2019. – 60 с.)

В современных условиях российской государственности, перманентно происходящих трансформаций в сфере нормативно-правового регулирования особое значение приобретает проблематика возможностей, условий, средств, способов и форм структурирования и реализации дискреционных полномочий, а также корреспондирующих им гарантий и ответственности. Для конституционно-правовой науки трудно переоценить тему усмотрения, выявления его места в механизме государственно-правового управления, ввиду специфики регулируемых отношений, их субъектного состава и объектов воздействия. Кроме того, конституционно-правовой формат темы научной работы обеспечивает возможность широкого междисциплинарного подхода в исследовании материалов практики и научной доктрины конституционного права в их соединении с административным правом и судебной отраслью права; что актуально для методологии исследования усмотрения на уровне докторской диссертации (поскольку усмотрение неизбежно присутствует в деятельности органов должностных лиц все трех ветвей государственной власти, на всех трех уровнях публичной власти в федеративном государстве, в деятельности органов и руководителей систем государственной и муниципальных служб всех территориальных уровней).

Особое значение данная тематика имеет в контексте выработки оптимальной методологии совершенствования правового регулирования компетенционных основ деятельности органов публичной власти и

должностных лиц, моделировании алгоритмов действий в условиях недостаточности или отсутствия нормативных положений, способных сформировать закономерности, определяющие конкретную типологию правового поведения.

Автор обоснованно акцентирует внимание на необходимости выявления природы общественных отношений, правовое регулирование которых без допущения усмотрения не только не возможно, но и пагубно может сказаться на интересах, защищаемых конституционным правом. Справедливым представляется тезис диссертанта о потребности определения обуславливающих связей характера усмотрения и типа общественных отношений, допустимых технико-юридических средств формализации усмотрения, особенностей действия усмотрения в составе механизма конституционно-правового регулирования, установления признаков и видов дефектов нормативно-правового закрепления и реализации усмотрения.

Следует согласиться с заявлением диссертанта, что: «появившись одновременно с зарождением права и будучи критикуемым на протяжении всей истории...усмотрение получило общее признание в качестве фактической реальности, которая не перестает существовать при негативном отношении к нему официальной доктрины и законодательства» (с.15 Автореферата). Нельзя не согласиться с доводом о том, что игнорирование существования усмотрения неминуемо влечет за собой значительное упрощение в понимании конституционно-правовых явлений, нормативной силы и механизма действия конституционных норм, влекущее за собой искаженное их понимание, оторванное от реальной жизни, излишне идеализирующее смысл конституционно-правовых норм.

С учетом изложенного, работа Л.А. Шарниной представляет существенную актуальность и имеет несомненное значение для выработки наиболее адаптивных конституционно-правовых модификаций регулирования общественных отношений. Немаловажное значение имеет также тот факт,

что данная работа представляет собой сложное комплексное исследование, интегрирующее множественные научные гипотезы отечественных и зарубежных авторов.

Работа Л.А. Шарниной выполнена на высоком научно-теоретическом уровне. Впечатляет масштабность охвата проблематики, а также глубина проникновения автора в конституционно-правовую материю. Достоинством признания стремление выработать собственные позиции, ориентированные на решение конкретных праксиологических проблем. Такой подход позволил обеспечить строго практическую направленность исследования, с одной стороны, и расширить границы научного познания в области теории конституционного права, с другой стороны. В системном единстве указанные факторы предопределяют высокую научно-теоретическую ценность проведенной диссертантом работы. Убедителен тезис автора о том, что преобладание в усмотрении волевого личного начала, не свойственного обезличенному формализованному позитивному праву, не является препятствием для отнесения его к числу юридических средств ввиду органической связи усмотрения с позитивным правом.

Представляют существенный вклад в развитие науки конституционного права, сформулированные условия использования усмотрения, которые успешно развиты и углублены в рамках нескольких положений, выносимых на защиту. Имеют практическую значимость выделяемые автором технико-юридические средства формализации пределов усмотрения (с.33 Автореферата). К числу таковых условий автор диссертации относит: соблюдение при наделении дискреционными полномочиями общих публичных императивов властеотношений; наличие нормативных оснований в виде правовой неопределенности в отношении элементов отношения, при которой выбор варианта решения вопроса не в полной мере предрешен правовыми нормами, а также наличие фактических оснований усмотрения в виде объективной

невозможности формализации общественных отношений и необходимости их публично-правового упорядочения.

Представляется обоснованным выделение институциональных и функциональных императивов властеотношений, подлежащих учету при наделении дискреционными полномочиями. Заслуживает поддержки тезис о том, что игнорирование в законодательной практике фактических оснований усмотрения, институциональных и функциональных императивов властеотношений приведет к дефектности конструкции усмотрения.

Интересна предложенная Л.А. Шарниной классификация видов усмотрения (судебное, административное, конституционное), в рамках которых осуществляется различие подзаконного и надзаконного уровней усмотрения. Привлекательным представляется подход автора к разграничению гарантий конституционной законности при реализации усмотрения в конституционном праве на конституционный контроль (судебный, политический) и общественный контроль, выделение различных типов правовой неопределенности (на основе анализа решений КС РФ). Заслуживают внимания и иные суждения соискателя.

Однако, как и любое научное исследование, работа Л.А. Шарниной не свободна от некоторых вопросов и дискуссионных моментов.

1) Так, хотелось бы услышать мнение диссертанта о соотношении понятий «подразумеваемые полномочия» и «усмотрение носителя власти». Понятие «подразумеваемые полномочия» введено Постановлением КС РФ (1995г.) по известному делу о проверках конституционности Указа Президента и постановлений Правительства по Чеченской Республике и касается статуса Президента РФ. Однако, очевидно, что эта тема актуальна и для характеристики всех уровней и ветвей власти и публичных служб.

2) Как уважаемый диссертант могла бы охарактеризовать в контексте темы её диссертационного исследования возрастающую и расширяющуюся практику регулирования и направления общественных процессов в РФ на

основе таких политико-правовых документов, как стратегии, концепции, программы развития.

3) Не вполне можно согласиться с подходом соискателя, в соответствии с которым им фактически исчерпывается понятие правового произвола злоупотреблением дискреционными полномочиями (с.8). Семантическое значение данного термина значительно шире по своему объему, поскольку включает всевозможные виды недопустимых отклонений от надлежащего применения правовых норм, приводящих к нарушению законности и правопорядка.

Использование конъюнкции в контексте неопределенности между конституционными нормами и принципами недостаточно (первое положение, выносимое на защиту). Так, принцип может быть в содержательном смысле недостаточно определен (но не в сущности), однако, это не презюмирует неопределенности норм права. В связи с этим, целесообразно было бы использовать также дизъюнктивную модель связи между данными понятиями.

4) Как представляется, политическая целесообразность не является единственным исключительным основанием реализации усмотрения в конституционном праве (первое положение, выносимое на защиту). В значительной степени на характер усмотрения влияют экономические, финансовые и иные последствия (риски) принимаемых решений, которые нередко интегрированы с политическими детерминантами.

5) Во втором положении, выносимом на защиту, соискатель указывает, что «усмотрение является дополнением конституционно-правового регулирования в условиях невозможности обеспечения его полноты». С нашей точки зрения, дискрецию можно квалифицировать в качестве самостоятельного инструмента регулирования правоотношений, интегрированного в систему иных средств и способов регуляции. Кроме того, спорным представляется применение слова «невозможность», поскольку оно отражает объективное отсутствие ресурсов и условий для обеспечения полноценного правового

регулирования. Между тем, при реализации дискреции это не всегда имеет (например, при преднамеренных пробелах). В связи с изложенным, хотелось бы уточнить мнение автора о месте усмотрения в системе науки конституционного права. Можно ли интерпретировать усмотрение в качестве института (субинститута) конституционного права?

б) Хотелось бы уточнить мнение Л.А. Шарниной о возможности практического применения результатов работы в целях совершенствования методики выявления коррупциогенных факторов в правовых актах, учитывая требования, определенные Постановлением Правительства Российской Федерации от 26.02.2010 №96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов».

Как видно, отмеченные вопросы имеют дискуссионный характер, а потому не влияют на общее благоприятное впечатление о работе. Они лишь подчеркивают интересную природу и многоаспектность тематики исследования. В этих условиях становится очевидной необходимость и обоснованность проведения дальнейших научных исследований по этому направлению.

Научная новизна и актуальность диссертации не вызывает сомнений. Работа характеризуется развернутостью, системностью и строгостью применения методологического аппарата, обладает внутренним единством, имеет теоретическую и практическую значимость. Самостоятельность и завершенность диссертационного исследования свидетельствуют о высоком уровне теоретической подготовки автора и владении методологией научного познания.

С учетом изложенного, можно констатировать, что диссертация Любови Александровны Шарниной соответствует специальности 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право, является научно-квалифицированной работой, соответствующей требованиям, предъявляемым к такого рода исследованиям, а ее автор

заслуживает присуждения искомой ученой степени доктора юридических наук по заявленной специальности.

Настоящий отзыв подготовлен докторантом кафедры государственного (конституционного) права Игорем Валерьевичем Ирхиным и заведующей кафедрой государственного (конституционного) права, профессором, доктором юридических наук Жанной Иосифовной Овсепян. Отзыв утвержден на заседании кафедры государственного (конституционного) ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет» №4 от 15.11.2019г.

Заведующая кафедрой государственного (конституционного) права
доктор юридических наук,

по специальности 12.00.02 – конституционное право;

муниципальное право, профессор




Овсепян Жанна Иосифовна

Официальное название организации: Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования «Южный федеральный университет»

Адрес: 344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Большая Садовая, д.105/42.

Телефоны: +7 (863) 263-31-58, 363-84-98

Адрес электронной почты: info@sfedu.ru

Подпись Ж.И. Овсепян заверяю:

Наименование должности, ФИО и подпись уполномоченного лица с оттиском печати, дата

Декан
юридического факультета
(Зиновьев И.П.)

