

ОТЗЫВ официального оппонента

на диссертацию Шевердяева Станислава Николаевича на тему: «Закрепление антикоррупционной проблематики в современном российском конституционном праве», представленную на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.02 - «Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право», Москва, 2020 г., 417 с.

Предложенная тема диссертационного исследования отражает комплекс важнейших проблем, стоящих перед современной отечественной наукой конституционного права. Несмотря на обилие антикоррупционной литературы разного рода, живую практику противодействия коррупции, а также активно развивающееся антикоррупционное законодательство, российское государство пока не выработало своего цельного и системного отраслевого подхода к освоению этого богатого материала.

Практика реализации государственных антикоррупционных программ, включая Национальную стратегию и Национальные планы противодействия коррупции, свидетельствует о все более активном вовлечении источников российского конституционного законодательства в процесс достижения целей антикоррупционной политики. Особенно многочисленные антикоррупционные преобразования в последние годы отмечаются в системе нормативных актов, касающихся статуса лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальные должности.

На начальном этапе российской административной реформы в законодательстве о государственной службе были отработаны механизмы гарантирования новой антикоррупционной этики государственных кадров, такие как урегулирование конфликта интересов, декларирование доходов и расходов и другие. Но в последние несколько лет, данная практика начинает последовательно распространяться и на лиц, замещающих должности в

высших органах публичной власти, то есть являющихся субъектами конституционно-правовых отношений.

Формирующийся запрос в российской конституционно-правовой науке на собственную оценку характера отражения антикоррупционных задач в конституционном законодательстве, очевидно, должен быть удовлетворен. В этом смысле рассматриваемая работа направлена на решение крайне актуальной научной проблемы.

Диссертант не ограничивается лишь исследованием вопросов антикоррупционной актуализации статуса государственных должностных лиц, не останавливается на решении задач регистрации и систематизации фактов воздействия антикоррупционной логики на сферу конституционно-правовых отношений. Автором разрабатывается весьма убедительная комплексная научная теория, объясняющая логику взаимодействия конституционного и антикоррупционного законодательства и дающая обоснование наиболее перспективных подходов для использования и дальнейшего развития в российской конституционно-правовой науке современного антикоррупционного знания.

Научная концепция автора базируется на исследовании значительного числа работ из самых разных областей научного знания. Основательно исследована и обобщена международная дискуссия о влиянии коррупции на политическую систему государства, которая сложилась в сфере политологии и политэкономии, учтены результаты обсуждений в ряде смежных с конституционным правом областей знания, предметом которых, так или иначе, являются закономерности развития коррупционных практик в системе властеотношений, включая общую отечественную теорию государства и права и политическую социологию, административное право и науку государственного и муниципального управления, уголовное право и криминологию.

Методологически верно диссертантом определена цель исследования и успешно решены в работе поставленные для ее достижения задачи (с. 7-8 диссертации).

Для проведения своего исследования автор пользуется арсеналом как общенаучных методов познания (анализ, синтез, обобщение, классификация, сравнение и т.д.), так и основными методами юридических наук, включая историко-правовой, формально-юридический и сравнительно-правовой методы, которые позволяют ему извлекать из изучаемого материала новые закономерности и классифицировать научные факты.

Структура диссертации обладает требуемым внутренним единством, состоит из двух глав и семи параграфов, включает список литературы, нормативных актов и приложение, и является в полной мере обоснованной, поскольку отражает особенности поставленных в работе нетривиальных научных задач. Следует особо отметить, что внутри формальной структуры глав и параграфов исследование также организовано весьма строго: выделяются и обосновываются текущие исследовательские задачи, полученные данные сводятся в многочисленные классификации, а наиболее ценные наблюдения фиксируются в виде системы взаимоувязанных выводов.

В работе автор последовательно отстаивает позицию о том, что в международной политико-правовой дискуссии в последние десятилетия произошло важное изменение в интерпретации взаимосвязи причин и следствий распространения коррупционных практик на национальном и наднациональном уровне. В настоящее время антикоррупционное движение и международные стандарты противодействия коррупции начинают проявлять внимание не только усилению средств борьбы с отдельными коррупционерами, но и оптимизации качества устройства публичной власти, мерам институциональной антикоррупционной профилактики. И в той степени, в которой эти общие международные стандарты начинают касаться правовой организации властеотношений, закономерным является появление

собственного системного видения и со стороны науки конституционного права (с. 10-11, 23 и др.)

Вполне можно согласиться с оценками диссертантом специфики международной и российской дискуссии о средствах противодействия коррупции как системной угрозе, которая бросает вызов правовой организации властеотношений (с. 23-31).

Большой интерес вызывают избранные для анализа в работе современные теоретические подходы, получившие развитие в зарубежной политико-правовой науке, в которых происходит методологическое слияние антикоррупционных целей с целями оптимизации общественных отношений по поводу власти (фидуциарная политическая теория, теория неформальных политических институтов, теория политической коррупции). Сочленение традиционного предмета конституционно-правовой науки с данными областями социального знания формирует важный фон для корректной настройки и разворачивания конституционно-правовых изысканий, направленных на понимание основ противодействия коррупции (с. 33). Обоснованная автором теоретическая корреляция данных областей современного антикоррупционного знания с российской доктриной конституционного права введена в научный оборот впервые (с. 82) и представляет собой значительный вклад в развитие российской конституционно-правовой науки.

В разделе работы о базовых подходах к исследованию противодействия коррупции собственно в науке конституционного права диссертант убедительно классифицирует современную российскую государствоведческую литературу с точки зрения степени ее причастности к осмыслению влияния коррупционных практик на систему конституционно-правовых отношений (с. 85-87), и открывает дискуссию о наиболее перспективных направлениях разработки антикоррупционных проблем в науке конституционного права.

Выделено три основных подхода, названных автором «академическим», «нормативистским» и «имплементационным», которые «не являются взаимозаменяемыми, но скорее находятся в соотношении взаимного дополнения» (с. 88).

При раскрытии содержания «академического» подхода, целью которого является обоснование антикоррупционного конституционного принципа, сопоставляются условия развития американской и российской конституционной доктрины. Позицию диссертанта относительно ограниченности экстраполяции доводов американских авторов, стремящихся обосновать принцип противодействия коррупции как конституционный принцип, равновесный в конституционной доктрине принципу федерализма или принципу разделения властей в полной мере можно признать доказанной.

Весьма глубоким представляется вывод автора относительно исхода теоретической рефлексии о статусе противодействия коррупции как конституционной идее: «Полагаем, что корреляция между идеей противодействия коррупции и конституционными принципами в России при действующей Конституции РФ носит несколько иной характер. Тезис о необходимости очищения государства от коррупционных практик, построение такой системы власти, где каждый ее представитель служит народу, общим интересам, а не себе или интересам властвующей группы – это часть содержания одной из наиболее фундаментальных основ конституционного строя, принципа народного суверенитета (ст. 3) ... То есть идея противодействия коррупции в системе публичной власти – это не некий принцип, эквивалентный другим конституционным принципам, а часть содержания одного из наиболее фундаментальных из них. И в той степени, в которой народный суверенитет является конституционной характеристикой демократии, противодействие коррупции образует часть содержательной стороны демократической государственности» (с. 96-97).

Не менее основательно диссертант аргументирует уместность в конституционно-правовой науке «нормативистского» подхода, особенностью которого является направленность на удовлетворение потребности антикоррупционной реформы в построении завершенной конструкции антикоррупционного законодательства путем формирования его конституционной надстройки. Фрагмент работы, посвященный сопоставлению результатов сравнительно-правовых исследований различных российских и зарубежных авторов относительно присутствия антикоррупционных норм, аналогичных нормам действующих международных антикоррупционных конвенций, в конституциях зарубежных стран (В.И. Лафитского, Ю.В. Трунцевского и др.) (см. с. 104-108) окончательно снимают вопросы относительно актуальности конституционно-правовых исследований антикоррупционной проблематики.

Заслуживает внимания и поддержки и так называемый «имплементационный» подход. Его достоинством является возможность идентификации и систематизации тех современных международных антикоррупционных стандартов, которые содержат в себе конституционно-правовой компонент в силу того, что затрагивают представления о надлежащей организации властеотношений. Статус и авторитет международных антикоррупционных конвенций, положения которых подлежат, так или иначе, «имплементации» во внутреннее российское законодательство, действительно, создают серьезный потенциал для конституционно-правовой науки в исследовании динамики развития отдельных направлений конституционного законодательства.

В разделе о текущих приоритетах антикоррупционных изменений российского конституционного законодательства диссертант рассматривает многочисленные свидетельства проявления антикоррупционной логики в источниках конституционного законодательства. Данное исследование должно вызвать большой интерес в науке (с. 134). При этом среди основных направлений «объективирования в конституционном законодательстве норм

о противодействии коррупции» автор избирает в качестве важнейшего для своего дальнейшего анализа направление антикоррупционных новелл конституционного законодательства о лицах, замещающих государственные и муниципальные должности. С этим выбором вполне можно согласиться (с. 158), принимая во внимание большое количество изменений и дополнений, которые имели место в последние несколько лет в источниках российского конституционного законодательства.

Возлагая на себя задачу по поиску концептуальных категорий, которые могут объяснять систему изменений законодательства в избранном сегменте проблем, диссертант останавливает свой выбор на понятии конфликта интересов. Последующий анализ этого института на страницах работы, включая трактовку его соотношения с близкими понятиями, исследование его появления в зарубежной доктрине и укоренения в международных актах, прослеживание его генезиса в различных отраслях российского законодательства, и, наконец, адаптация в действующих источниках конституционного права (с. 164-188) представляет собой образец одного из наиболее емких и содержательных исследований данного института в современной российской правовой литературе.

Следующий раздел работы автор посвящает анализу различных видов антикоррупционных новелл российского конституционного законодательства о лицах, замещающих государственные и муниципальные должности. Данные новеллы систематизируются в зависимости от задач, которые они выполняют по отношению к концептуальной проблеме конфликта интересов.

Всего автором выделены такие направления:

во-первых, ограничения и запреты, устанавливаемые в законодательстве в связи с занятием публичной должности, обязывающие должностных лиц «воздерживаться от определенных видов деятельности, которые в представлении общества могут бросить тень на объективность осуществления ими полномочий»;

во-вторых, «особые обязанности должностных лиц, связанные с различными активными действиями, которые призваны держать в постоянном тонусе их настрой на неуклонное следование публичным интересам»;

в-третьих, механизмы урегулирования конфликта интересов, представляющие собой «набор специальных процедур, которые связаны с поиском выхода из ситуации конфликта интересов, когда он стал действительным, реальным или может стать таковым, перерастая из потенциального конфликта интересов»;

в-четвертых, механизмы ответственности за неурегулирование конфликта интересов, «которые являются защитной реакцией государства в связи с пренебрежением отдельными должностными лицами своими публичными обязанностями и пресечением дальнейшего нанесения такими действиями ущерба репутации публичной власти» (с. 190-191).

Разворачиваемое далее автором исследование антикоррупционных новелл законодательства можно признать в значительной мере уникальным для российской правовой литературы, поскольку в таком обобщающем и структурированном виде данный вопрос в отношении категории лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, то есть применительно к субъектам конституционно-правовых отношений, еще не исследовался. Принимая во внимание запрос текущего этапа российской антикоррупционной реформы на теоретическую переоценку и систематизацию действующего корпуса антикоррупционного законодательства, надо признать, что данная работа определенно будет востребована научным сообществом и практикой законотворческой работы.

Среди наиболее важных моментов в каждой группе механизмов, выполняющих различные функции по отношению к ситуации конфликта интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, можно выделить следующее.

В полной мере обоснованными являются выводы автора относительно логики различий между системой антикоррупционных ограничений для государственных служащих, с одной стороны, и для лиц, замещающих государственные должности, с другой, а среди последних – закономерности в полноте и строгости антикоррупционных ограничений для представителей разных ветвей власти (с. 203).

В исследовании антикоррупционных обязанностей лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, справедливы утверждения диссертанта относительно большого потенциала совершенствования концепции их законодательного упорядочения, например, в части повышения уровня источников урегулирования процедур исполнения базовых антикоррупционных обязанностей, а также автоматизации средств отчетности и контроля, в особенности применительно к обязанности декларирования доходов и расходов (с. 280-281).

В части анализа механизмов урегулирования конфликта интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности важность представляют доводы автора относительно совершенствования в законодательстве набора средств урегулирования конфликта интересов (с. 285), а также порядка их использования в отношении государственных должностных лиц разных уровней и ветвей власти. Большой интерес представляет и анализ организационных основ работы по урегулированию конфликта интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, как должностных лиц особого рода (с. 298). Диссертант убедительно показывает, что организационная специфика механизмов урегулирования конфликта интересов для лиц, замещающих государственные должности в органах разных уровней и ветвей власти, представляет собой гораздо более сложный и многоаспектный вопрос, чем организация комиссий по урегулированию конфликта интересов на государственной службе, как с теоретической, так и с практической точки зрения.

В разделе работы об ответственности за неурегулирование конфликта интересов лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, вызывает поддержку позиция автора о серьезной пробельности оснований и механизмов привлечения к ответственности за неурегулирование конфликта интересов, которые возникают на стыке источников антикоррупционного и конституционного законодательства (с. 340, 343). Значительный интерес вызывает проведенный автором анализ такой санкции как отстранение от должности в связи с утратой доверия. Юридическая дефектность этой конструкции уже обсуждалась в конституционно-правовой литературе, в особенности применительно к конституционно-правовой ответственности глав субъектов РФ, однако в данном случае диссертантом проводится системный анализ этой санкции, применение которой Закон о противодействии коррупции допускает в отношении любых лиц, замещающих государственные и муниципальные должности (с. 348).

Вытекающие отсюда и многие другие высказанные по тексту предложения автора относительно совершенствования концепции развития антикоррупционного законодательства в части его распространения на лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, являются обоснованными и заслуживают всяческой поддержки.

Вместе с тем, как и в любой диссертационной работе, в представленном исследовании можно выделить ряд дискуссионных моментов.

1. Рассуждая о различных подходах современной политико-правовой науки, которая рассматривает антикоррупционные аспекты устройства властеотношений, автор постулирует идею целесообразности использования научного потенциала фидуциарной политической теории. Однако насколько концептуально и с практической точки зрения оправдано применение этого подхода в рамках отечественной конституционно-правовой традиции, если принимать во внимание его частнопрововое происхождение?

2. На страницах своей работы в числе обязанностей лиц, замещающих государственные и муниципальные должности, диссертант оговаривает запрет открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации (с. 250), но детальная научная оценка этого должностного запрета не приводится, хотя это было бы уместно, учитывая, что данный запрет в ходе конституционной реформы 2020 г. был непосредственно включен в текст Конституции РФ.

3. Значительная часть работы посвящена исследованию антикоррупционных новелл российского конституционного законодательства о лицах, замещающих государственные и муниципальные должности. Однако собственно вопрос о круге этих субъектов в диссертации не подвергается обстоятельной оценке. Принимая во внимание тезис самого диссертанта о важности проведения различий этой категории должностных лиц от категории государственных и муниципальных служащих в анализе должностных запретов и ограничений, механизмов урегулирования конфликта интересов и т.д., данный вопрос нуждался бы в более широком раскрытии.

4. В своей диссертации автор справедливо посвящает много места исследованию организационной основы урегулирования конфликта интересов лиц, замещающих государственные должности Российской Федерации, и приводит обоснование тезиса о необходимости трансформации правового статуса Совета при Президенте РФ по противодействию коррупции «в направлении создания самостоятельного независимого государственного органа, который мог бы осуществлять функции общего контроля за исполнением антикоррупционных обязанностей лицами, замещающими государственные должности Российской Федерации». Однако при этом не обозначается, каковы черты статуса этого органа власти, каков предполагаемый порядок его формирования, должен ли он являться

конституционным органом и как он будет вписываться в существующую конституционную модель сдержек и противовесов?

Отмеченные замечания и рекомендации носят дискуссионный характер, не влияют на общую положительную оценку работы и не снижают ее теоретической и практической значимости. Диссертационная работа Шевердяева Станислава Николаевича представляет собой самостоятельное исследование актуальной и значимой проблемы для конституционно-правовой науки и практики. Основные положения, представленные в диссертационном исследовании, нашли отражение в публикациях автора. Автореферат диссертации соответствует ее тексту и отражает основные идеи, содержащиеся в работе. Диссертация и имеющиеся публикации автора вносят существенный вклад в развитие российской конституционно-правовой науки.

Принимая во внимание актуальность избранной темы, обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций, сформулированных в диссертации, их достоверность и новизну, следует сделать вывод, что данная диссертация является законченной научной квалификационной работой, в которой на основании выполненных автором изысканий разработаны теоретические положения, совокупность которых можно квалифицировать как научное достижение, а также изложены новые научно значимые правовые идеи.

Диссертация отвечает требованиям, предъявляемым Московским государственным университетом имени М.В. Ломоносова к работам такого рода. Содержание диссертации соответствует паспорту специальности 12.00.02 - «конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право», а также нормативным требованиям и критериям, определенным п.п. 2.1-2.5 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова.

Диссертация оформлена согласно приложениям № 5, 6 Положения о диссертационном совете Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова.

С учетом изложенного можно сделать вывод, что у диссертационного совета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова имеются все основания для присуждения Шевердяеву Станиславу Николаевичу ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.02 - «конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право».

Официальный оппонент

доктор юридических наук, профессор
Директор Института государственной службы и управления
Российской академии народного хозяйства и государственной службы при
Президенте Российской Федерации

Барциц Игорь Нязбеевич



15 сентября 2020 г.

Контактные данные:

Тел.: (499) 956-92-17; e-mail: bartsits-in@ranepa.ru

Научная специальность, по которой официальным оппонентом защищена диссертация: 12.00.02 - «конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право».

Адрес места работы:

119606, Москва, проспект Вернадского, 84.

ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации».