

ОТЗЫВ ОФИЦИАЛЬНОГО ОППОНЕНТА

на диссертацию Лисова Валерия Валерьевича на тему «Ограничения конституционных прав граждан, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации и ее прохождением», представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02: конституционное право, конституционный судебный процесс, муниципальное право - в диссертационный совет Д-212.239.02, созданный на базе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Саратовская государственная юридическая академия»

(Саратов, 2014. – 196 с.)

В основе любого современного правового государства лежит баланс интересов этого государства и общества в целом с одной стороны, и отдельной личности – с другой. Защита прав и законных интересов одних граждан и организаций требует зачастую ограничения других в рамках, определенных Конституцией Российской Федерации.

Особое значение это имеет для граждан, которые занимают должности в сфере государственного и муниципального управления. Наличие у них полномочий действовать от имени и по поручению государства (либо муниципального образования) предопределяет особый контроль за ними, а также возможное ограничение их конституционных прав.

Среди таких должностных лиц важное место занимают государственные служащие и, в частности, государственные гражданские служащие, образующие ядро аппарата государственного управления. В настоящее время реформа государственной службы, начавшаяся в Российской Федерации в 2001 году с утверждением соответствующей Концепции, пока еще не завершена. Совершенствуется и законодательство о государственной службе, в том числе, уточняются нормы, касающиеся ограничений конституционных прав гражданских служащих. Последним свидетельством этого процесса стал Федеральный закон от 22.12.2014 № 431-

ФЗ "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции".

Все это обуславливает как актуальность, так и несомненную практическую значимость выбранной В.В. Лисовым темы диссертационного исследования. Значимость представленной работы объясняется тем, что она посвящена научному анализу ограничений конституционных прав государственных гражданских служащих в рамках их конституционно-правового статуса.

Кроме этого, актуальность диссертации В.В. Лисова характеризует объект исследования каковым выступают общественные отношения, возникающие в результате законодательного закрепления ограничений конституционных прав и свобод, связанных с государственной гражданской службой, а также практика их реализации в системе государственной гражданской службы.

Принципиальным критерием любого научного исследования является его новизна. Сама по себе тематика, посвященная ограничениям прав граждан с одной стороны, и правовому регулированию государственной гражданской службы – с другой - далеко не нова в теории юридической науки. Однако в представленной на защиту диссертации автору удалось соединить две эти ранее не исследовавшихся на монографическом уровне сферы – ограничений конституционных прав граждан и правового статуса государственных гражданских служащих.

Научное исследование диссертанта опирается на обширную теоретическую базу, включающую труды известных отечественных ученых в области ряда конституционного и административного права. Автор не ограничился изучением только научных работ, он сумел проиллюстрировать теоретические положения о сущности, основаниях и пределах ограничений прав государственных гражданских служащих примерами из правоприменительной и судебной практики, как российских, так и международных судебных органов.

Указанные подходы к рассматриваемым проблемам, определившие главные направления всей работы, обеспечили ее комплексный характер, высокий уровень, выражающийся не только в успешном решении поставленных автором задач, разработке важных теоретических положений, но и в создании целостной теоретической концепции ограничения конституционных прав государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Содержание диссертации В.В. Лисова заключается, во-первых, в изучении системы ограничений конституционных прав граждан; во-вторых, в рассмотрении сущности государственной службы и выявлении ее специфических признаков, обуславливающих возможность и необходимость ограничения прав служащих; в-третьих, в исследовании допустимости и пределов установленных действующим законом ограничений конституционных прав государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Завершенное диссертационное исследование позволяет оценить качественное состояние современного российского законодательства об ограничениях конституционных прав граждан. Выводы, сформулированные автором в работе, позволяют увидеть имеющиеся в законодательстве проблемы и оценить возможные варианты их решения.

Все это свидетельствует о стремлении автора глубоко, всесторонне и достоверно проанализировать вопросы и проблемы, поставленные им в работе.

Как представляется, диссертация В.В. Лисова, является актуальным, творческим, самостоятельным, концептуально законченным исследованием, содержащим новые научные достижения в исследуемом вопросе об ограничениях конституционных прав государственных гражданских служащих Российской Федерации. Данный вывод подтверждается новизной и оригинальностью основных результатов, выносимых автором на защиту.

Необходимо обратить внимание на такую качественную характеристику работы, как ее самостоятельность. Самостоятельность автора в проведении исследования позволила: получить новые научные результаты по исследуемой теме; создать авторскую теоретическую концепцию ограничения прав гражданских служащих; разработать конкретные предложения по совершенствованию законодательства о государственной службе.

Самостоятельность автора в написании диссертационной работы проявляется также в методологии исследования и сформулированных положениях, выносимых на защиту. При этом следует отметить, что научные положения, рекомендации, предложения и выводы, полученные в результате проведенного исследования, всесторонне и полно обосновываются в диссертации.

В качестве положительного момента необходимо отметить стремление автора всесторонне оценить современную практику нормотворческой деятельности государства в области регулирования государственной службы, а также выявить проблемы, несовершенство и противоречивость действующего законодательства об ограничениях прав гражданских служащих, предложить возможные решения и подходы к его совершенствованию.

Теоретическое значение выполненной В.В. Лисовым работы заключается в том, что ее результаты в области теоретико-правового исследования ограничений прав государственных гражданских служащих Российской Федерации могут быть использованы в качестве научной базы для дальнейших исследований в области совершенствования государственной службы. Основные положения диссертации позволяют сформулировать приоритетные направления модернизации правового регулирования государственной гражданской службы в Российской Федерации.

Практическая значимость исследования В.В. Лисова состоит в том, что выводы, полученные им, а также оригинальные предложения по совершенствованию принципиальных основ ограничений прав государственных гражданских служащих Российской Федерации с успехом могут быть использованы в нормотворческой деятельности как органов законодательной, так и органов исполнительной власти федерального и регионального уровня.

Материалы диссертации могут быть весьма полезны для профессорско-преподавательского состава образовательных организаций высшего профессионального образования, аспирантов, адъюнктов, специалистов, исследующих различные аспекты конституционно-правового статуса государственных служащих.

Положения, содержащиеся в диссертации В.В. Лисова, представляют интерес в качестве учебных материалов для проведения занятий со студентами по дисциплинам «Конституционное право Российской Федерации», «Административное право», «Служебное право».

В диссертации В.В. Лисова основное внимание уделяется рассмотрению сущности ограничений конституционных прав граждан. В рамках исследования данной проблематики автором делается обоснованный вывод о том, что действующее законодательство о государственной гражданской службе содержит не только собственно ограничения конституционных прав в смысле ч. 3 ст. 55 Конституции Российской Федерации, но также и иные конституционно-правовые конструкции (условия реализации и имманентные пределы этих прав). Разграничение между этими смежными понятиями имеет важное значение для определения обоснованности их установления и степени соответствия конституционным требованиям.

Также можно согласиться с выводом о том, что все ограничения конституционных прав, связанные со спецификой государственной службы можно подразделить на две группы: 1) ограничения конституционного права

на доступ к государственной службе, которые распространяются не только на гражданских служащих, но и на всех граждан, желающих поступить на гражданскую службу; 2) ограничения иных конституционных прав, устанавливаемые для граждан в связи с приобретением ими статуса государственного служащего.

Подобные научные выводы, сформулированные автором, вносят определенный вклад в науку конституционного права, а также позволяют глубже осмыслить такой фундаментальный институт конституционного права, каковым является институт прав и свобод граждан.

Содержание представленной диссертации свидетельствует о ее высоким научном уровне. Автору вполне удалась попытка показать новые, оригинальные аспекты рассматриваемых теоретических и правоприменительных проблем.

Представленная диссертация позволяет констатировать высокий уровень методологической подготовленности соискателя, обладание им навыков исследователя и аналитика.

Вместе с тем, диссертация В.В. Лисова, как и любое творческое исследование, содержит дискуссионные положения и выводы, требующие обсуждения и дополнительной аргументации.

1. Тема диссертации, как уже было отмечено выше, является новой для науки конституционного права и весьма актуальной. В то же время, вызывает удивление, что автор, приступив к изучению такого сложного и важного вопроса, ограничился только изучением ограничений конституционных прав государственных гражданских служащих. Представляется, что диссертационная работа носила бы более полный и целостный характер, если бы автор систематизировал все ограничения прав служащих государственной гражданской, военной и правоохранительной службы и проанализировал бы их с позиций соблюдения конституционных требований.

2. Одним из положений, выносимых диссертантом на защиту, является предложение признать допустимым прием на гражданскую службу

(или оставление на службе) лиц, впервые совершивших неумышленное преступление небольшой тяжести, если только им не было назначено наказание, исключающее это. В отношении же граждан, совершивших тяжкие и особо тяжкие преступления, рассматриваемое ограничение, по мнению автора, должно быть ужесточено: по примеру правоохранительной и военной службы им должен быть полностью запрещен доступ на гражданскую службу, в том числе, и после погашения (снятия) судимости.

Если с первым предложением можно согласиться, то второе вызывает существенные вопросы. Как отмечает сам автор в диссертации, в своем постановлении от 10.10.2013 № 20-П Конституционный Суд Российской Федерации сформулировал вывод, согласно которому положения подпункта "а" пункта 3.2 статьи 4 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" и части первой статьи 10 УК Российской Федерации в их взаимосвязи - в той мере, в какой данные законоположения по смыслу, придаваемому им правоприменительной практикой, служат основанием для отказа в восстановлении пассивного избирательного права гражданам, которые были осуждены к лишению свободы за совершение тяжких и (или) особо тяжких преступлений и судимость которых снята или погашена, в случае принятия нового уголовного закона, в соответствии с которым совершенные ими деяния более не признаются тяжкими или особо тяжкими преступлениями, - нарушают гарантии юридического равенства и обратной силы закона, вытекающие из статей 19 (часть 1), 32 (части 1, 2 и 3) и 54 (часть 2) Конституции Российской Федерации.

Таким образом, Конституционный Суд сформулировал свою принципиальную позицию относительно того, что любое ограничение прав граждан, связанное с их осуждением по приговору суда, не может носить бессрочный характер, что вступает в противоречие с высказанной выше позицией автора.

Вряд ли существенным доводом в ее поддержку может выступать Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2013 года № 19-П, на которое ссылается диссертант, поскольку указанное постановление касается совсем иной сферы общественных отношений. В данном случае Конституционный Суд Российской Федерации констатировал возможность пожизненного ограничения права трудиться применительно к педагогической деятельности. Данное решение по своей мотивации принципиально отличается от сформулированного в постановлении от 10.10.2013 № 20-П, поскольку затрагивает интересы несовершеннолетних, то есть лиц, для которых самостоятельная защита своих прав является затруднительной.

Применительно к сфере государственной службы ситуация принципиально иная, поскольку основными потребителями государственных услуг являются совершеннолетние граждане. Кроме того, сфера государственная службы, как и сфера деятельности выборных должностных лиц является сферой публичного управления.

3. Также, в диссертации предлагается внести изменения в нормы законодательства о гражданской службе, устанавливающие для гражданских служащих запрет на вхождение в органы управления коммерческих организаций. По мнению автора, рассматриваемый запрет должен быть расширен путем распространения его и на участие гражданских служащих на платной основе в деятельности органов управления некоммерческих организаций.

Такое изменение представляется излишним. В соответствии с п. 3 ч. 1 ст. 17 Федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» гражданскому служащему запрещено заниматься предпринимательской деятельностью лично или через доверенных лиц, а также участвовать в управлении хозяйствующим субъектом (за исключением жилищного, жилищно-строительного, гаражного кооперативов, садоводческого, огороднического, дачного потребительских кооперативов,

товарищества собственников недвижимости и профсоюза, зарегистрированного в установленном порядке), если иное не предусмотрено федеральными законами или если в порядке, установленном нормативным правовым актом Российской Федерации или субъекта Российской Федерации в соответствии с федеральными законами или законами субъекта Российской Федерации, ему не поручено участвовать в управлении этой организацией. Как видно, в данном случае под термином «хозяйствующий субъект» понимается любое юридическое лицо, в том числе, и некоммерческая организация (что также подтверждается закреплением в скобках перечня некоммерческих организаций участие в управлении которыми допускается). Поэтому устанавливать какие-либо еще запреты на участие в управлении некоммерческими организациями не требуется.

Как видно, высказанные замечания носят ярко выраженный дискуссионный характер и не снижают высокой оценки научного труда В.В. Лисова.

Аннотация диссертации В.В. Лисова отражает ее содержание, содержит все необходимые атрибуты, иллюстрирует сущность проведенного автором исследования ограничений конституционных прав государственных гражданских служащих Российской Федерации.

Таким образом, диссертация В.В. Лисова соответствует профилю научной специальности 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Общий вывод: диссертационное исследование В.В. Лисова полностью соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук абзацем 2 п. 9 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, является единолично выполненным и завершенным исследованием, а ее автор – Лисов Валерий Валерьевич заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 -

конституционное право; конституционный судебный процесс;
муниципальное право.

Официальный оппонент,
доцент кафедры
конституционно-административного
права ГОУ ВО Московской области
«Московский государственный
областной гуманитарный институт»
(МГОГИ)
кандидат юридических наук

 Белясов С.Н.

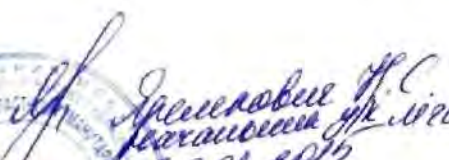
«30» января 2015 г.

Почтовый адрес:

Московская обл., Орехово-Зуево г., ул. Зеленая, 22

Тел.: +7 (496) 425-78-88

Адрес электронной почты: E-mail: rektorat@mgogi.ru

Подпись Белясов С.Н. заверено  
30.01.2015

ОТЗЫВ

официального оппонента на диссертацию Лисова Валерия Валерьевича на тему «Ограничения конституционных прав граждан, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации и ее прохождением» представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Реализация субъективных прав гражданином может затрагивать права и законные интересы других лиц. Некогда философы считали, что существовали времена, когда свобода каждого сталкивалась со свободой других, что приводило к войне всех против всех. Это и заставило людей создать государство, чтобы обуздать нравы человека, когда свобода каждого была совместима со свободой других лиц. Потребность в таком регулировании породила ограничения некоторых прав человека и гражданина. С помощью ограничений достигается благая цель – социальное сожительство. Однако может устанавливаться и иная цель ограничений, когда государство заинтересовано в том, чтобы гражданин шел на определенные запреты и дополнительные обязанности, обеспечивая тем самым деятельность публичных органов. На достижение данной цели направлена статья 16 Федерального закона от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», определяя тем самым основную специфику правового статуса государственного гражданского служащего.

Возможность ограничения прав и свобод человека и гражданина закрепляется текстуально почти во всех Конституциях мира. Например, статья 19 Основного закона Федеративной Республики Германия предъявляет некоторые формальные требования к содержанию ограничивающего закона. Он должен носить общий характер, «а не

относиться к отдельному случаю». В законе должно быть названо это основное право, подлежащее ограничению с указанием статьи. Существо содержания основного права ни в коем случае не должно быть затронуто. Аналогичные требования предусмотрены и в Конституции России. Ограничения, налагаемые на государственного гражданского служащего, являются существенными, представляя собой обстоятельства, при наличии которых служебное правоотношение не может возникнуть (если возникло, то должно быть прекращено). Именно поэтому определение конституционных требований (стандартов, параметров) к установленным ограничениям статуса гражданина при его поступлении государственную гражданскую службу является актуальным, что, в свою очередь, указывает на актуальность и востребованность диссертационного исследования Лисова Валерия Валерьевича.

Приступая к общей характеристике диссертации, отметим, что в ней выделены объект, предмет, цели, задачи. Автор указывает, что основной целью работы является разработка теоретической концепции ограничений конституционных прав и свобод государственных гражданских служащих в Российской Федерации. Данная цель вытекает из актуальности диссертации, она предопределяет структуру и содержание работы, обуславливают представленные автором рекомендации по совершенствованию правового регулирования в выбранной сфере. Необходимо отметить, что поставленная цель и вытекающие из нее задачи В.В. Лисовым достигнуты.

Сама работа грамотно структурирована, содержание отвечает заявленной теме, выделены состояние и степень научной разработанности темы исследования. При проведении диссертационного исследования использован инструментарий общенаучных и частнонаучных методов, включая, диалектический, системно-структурный, исторический методы, методы формальной логики. Четко сформулированы основные положения, выносимые на защиту. Используется богатый эмпирический материал (различного уровня правовые акты, судебная практика), что способствует

более глубокому пониманию конкретных проявлений рассматриваемых теоретических положений.

Научная новизна диссертационного исследования состоит в том, что оно представляет собой первое в отечественной правовой науке исследование, в котором на монографическом уровне проводится изучение системы ограничений конституционных прав государственных гражданских служащих, их допустимость и пределы, а также соответствие конституционно-значимым целям. При этом автором: выделены группы ограничений конституционных прав, обусловленных спецификой государственной гражданской службы; соотнесено содержание ограничений конституционных прав со специфическими признаками (особенностями) государственной гражданской службы; дифференцированы группы ограничений конституционных прав, связанные со спецификой государственной службы; соотнесены ограничения прав с пределами соответствующих правомочий (как с точки зрения конституционной теории, так и с точки зрения их реализации в отраслевом законодательстве); подробно рассмотрено содержание ограничений свободы слова государственного служащего; представлены выводы о допустимости ограничений доступа к государственной службе лиц, имеющих судимость; обоснованы рекомендации по совершенствованию ограничений прав государственного служащего в связи осуществлением им предпринимательской деятельностью; сформулированы конкретные рекомендации по совершенствованию отраслевого законодательства, обусловленные выявленным содержанием ряда конституционных норм, затрагивающих правовой статус гражданина при поступлении на государственную службу и ее прохождении.

Кроме того, автор:

- рассматривает общее понятие ограничений конституционных прав граждан (с. 16, 17, 18);

– соотносит понятие «ограничение» с такими категориями как «конституционная обязанность» (с. 20-21) и «ответственность» (22, 23). При этом автор справедливо указывает на недопустимость отождествления, что может привести к «размыванию» задачи данного исследования (с. 26). Кстати, автор четко придерживается целей и задач исследования по ходу изложения материала;

– вводит понятие ограничения в «инструментальном» качестве (с. 27), что следует поддержать и признать вывод обоснованным;

– анализирует понятие запретов и его связи с понятием ограничений (с. 29, 30);

– представляет общие и специальные классификации ограничений (с. 31-33 и др.);

– выделяет связь ограничений с иными категориями, в частности, с условиями поступления на службу (с. 35, 36);

– формулирует критерии (условия) правомерности ограничений конституционных прав и свобод (с. 73 и др.);

– анализирует допустимые ограничения права граждан на равный доступ к государственной службе (с. 74 и далее);

– подробно исследует институт судимости как основание ограничения права граждан на доступ к государственной службе (с. 82, 83 и др.), в связи с чем; автор обосновывает свою позицию о допустимости принимать на службу (или оставлять на службе) лиц, впервые совершивших неумышленное преступление небольшой тяжести, если только им не было назначено наказание, исключающее это;

– соотносит пределы реализации основных прав с возможными злоупотреблениями в праве (с. 140-142).

Структурно работа состоит из введения, трех глав, включающих восемь параграфов, заключения и списка использованной литературы.

В первой главе «Общая характеристика ограничений конституционных прав и свобод граждан, обусловленных спецификой государственной

гражданской службы» дается обзор сложившихся в юридической науке и практике ключевых определений в понимании ограничений прав человека применительно к теме исследования, исследуется содержание данного понятия в сопоставлении со смежными категориями, приводятся научные позиции отдельных ученых.

Во второй главе «Содержание ограничений конституционных прав и свобод граждан, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации» проводится анализ конкретных ограничений основных прав, опосредованных поступлением на государственную службу.

В третьей главе рассматриваются ограничения конституционных прав и свобод граждан, связанные с прохождением государственной гражданской службы Российской Федерации.

В то же время, как и любая самостоятельная творческая работа, диссертация В.В. Лисова содержит ряд положений, вызывающих неоднозначную оценку. В этой связи хотелось бы отметить следующее.

1. По ходу диссертации автор использует различные категории: «конституционные права и свободы человека и гражданина», «права и свободы человека и гражданина», «права государственного служащего». Применительно к каждой из них анализируется возможность ограничений. Хотелось бы выяснить мнение автора о методологическом разделении представленных категорий.

2. На с. 165-169 В.В. Лисов подробно рассматривает правовое регулирование запрета для государственных служащих открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами. Однако обделен вниманием Федеральный закон от 3 декабря 2012 г. № 230-ФЗ «О контроле за соответствием расходов лиц, замещающих

государственные должности, и иных лиц их доходам». По-видимому, оценка данного закона в свете заявленной темы также имеет свою актуальность.

3. В.В. Лисов подробно анализирует возможность ограничения свободы слова государственных служащих (в частности, этому посвящено положение 5, выносимое на защиту). Автор попутно упоминает некоторые Постановления Европейского Суда по правам человека, посвященные свободе слова государственных служащих. Представлен общий вывод, что ограничение свободы слова государственных служащих не соразмерно конституционным целям, изложенным в статье 55 Конституции РФ. В то же время анализ таких Постановлений Европейского Суда по правам человека, как: от 28 октября 1999 г. по делу «Вилле против Лихтенштейна», от 12 февраля 2008 г. по делу «Гужа против Молдавии», от 26 февраля 2009 г. по делу «Кудешкина против России» и др. – позволил бы автору сформулировать четкую (а главное более аргументированную) позицию относительно свободы слова государственных служащих.

4. Автор обосновывает возможность приема на гражданскую государственную службу лиц, имеющих судимость за некоторые виды преступлений (положение 6, выносимое на защиту, с. 82-84 и др.). В.В. Лисов поднимает значимую проблему. Нельзя забывать, что часть 6 статьи 86 Уголовного кодекса РФ устанавливает общее правило: «Погашение или снятие судимости аннулирует все правовые последствия, связанные с судимостью». Подчеркнем: закон использует формулировку «все правовые последствия». При этом законодательство знает исключения, когда судимость становится пожизненным стигматом, не позволяющим реализовывать некоторые права. Это относится как раз к занятию ряда государственных должностей. Есть примеры зарубежной конституционной практики. Например, Конституционный Суд Итальянской Республики в решении от 5 ноября 1993 г. отметил, что отказу в приеме на работу, увольнению или временному отстранению от работы во всех случаях должно предшествовать решение администрации, учитывающее влияние судимости

на способность конкретного заинтересованного лица выполнять обязанности, возлагаемые на него как на государственного служащего. В.В. Лисов не стал подвергать отечественную конституционную практику жесткой критике, что следует признать правильным, но он и отошел от анализа судимости – как определенного состояния лица, привлеченного к уголовной ответственности. Произошел некий отход от уголовно-правовой проблематики, но имеющей свое конституционное значение.

Приведенные замечания не умаляют общих достоинств представленной диссертации. Кроме того, результаты исследования получили практическую апробацию (4 публикации в изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки России, всего 7 публикаций); основные выводы и авторские рекомендации опубликованы и доступны научному сообществу. Автореферат отражает основные положения и выводы диссертации, содержание опубликованных работ соответствует ее содержанию. Собственные выводы и предложения В.В. Лисова могут быть использованы в практической деятельности органов государственной власти. Диссертационные исследования и автореферат выполнены в соответствии с предъявляемыми требованиями.

Диссертация Валерия Валерьевича Лисова на тему: «Ограничения конституционных прав граждан, связанные с поступлением на государственную гражданскую службу Российской Федерации и ее прохождением» является научно-квалификационной работой, которая содержит совокупность новых и аргументированных научных результатов и положений, представляет собой самостоятельное и комплексное исследование важной научной и практической проблемы, свидетельствует о личном вкладе автора в соответствующую практику.

Диссертационное исследование В.В. Лисова представляет собой научно-квалификационную работу, которая полностью соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук абзацем 2 п. 9 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением

Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 года № 842, является единолично выполненным и завершенным исследованием, а ее автор – Лисов Валерий Валерьевич заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Официальный оппонент:

Доктор юридических наук,
профессор, заведующий кафедрой
«Уголовное право» Пензенского
государственного университета



Г.Б. Романовский

10.02.2015 г.

Подпись Г.Б. Романовского, заведующего кафедрой «Уголовное право» Пензенского государственного университета заверяю

Ученый Секретарь Ученого Совета
Пензенского государственного университета



О.С. Дорофеева

Адрес: Россия, 440026, г.Пенза, ул.Красная, 40
Тел.: (841-2) 56 35 11
Факс: (841-2) 56 51 22
e-mail: cnit@pnzgu.ru;
URL: <http://www.pnzgu.ru>

Диссертационная работа В.В. Лисова посвящена одной из актуальных проблем любого современного общества – ограничению конституционных прав и свобод человека и гражданина. Применительно к государственным гражданским служащим вопрос об ограничении их прав обуславливает достижение общегосударственных задач, предотвращение злоупотреблений в системе государственной службы и действенную борьбу с коррупцией. Одновременно, обладая специальным конституционным-правовым статусом, госслужащие не теряют своих общегражданских прав. Соответственно нахождение баланса между публичными интересами государственной службы

и частными интересами отдельных чиновников является сложнейшей задачей правового регулирования в современной России. В этом отношении заслуживает внимания не столько обращение диссертанта к теме ограничения прав госслужащих, сколько постановка вопроса о конституционно-правовых основах такого ограничения. Это обстоятельство повышает научную новизну представленного исследования.

Кроме того, новизна работы определяется тем, что сам по себе феномен ограничения конституционных прав государственных служащих впервые получил наиболее полное обоснование в практике Конституционного Суда РФ. В тоже время Конституция РФ непосредственно не урегулировала вопрос об ограничении основных прав госслужащих. Вырабатываемые Конституционным Судом РФ правовые позиции в отношении данной категории граждан приобретают значение в других отраслях российского права, прежде всего административном праве. Причем регламентация ограничения основных прав государственных гражданских служащих переводится из отраслевого уровня в конституционно-правовую плоскость. Тем самым рассматриваемая работа имеет не только теоретическое, но и в практическое значение.

В теоретико-методологическом плане выверенной представляется общая логика исследования ограничений конституционных прав граждан, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу и ее прохождением. Соответственно структура диссертации, включающая три главы, отражает движение от общей характеристики ограничений конституционных прав в этой сфере к анализу частных вопросов таких ограничений применительно к поступлению на государственную гражданскую службу и ее прохождению.

Теоретические положения и выводы основываются на богатой источниковедческой базе, включая федеральное законодательство, практику Конституционного Суда РФ. Диссертация выполнена на взвешенной методологической основе современного правоведения с широким использованием диалектического, формально-логического, системно-структурного, исторического и иных методов исследования. Это

способствовало комплексному восприятию проблемы ограничения конституционных прав государственных гражданских служащих.

Отмеченному выше системному подходу соответствует предварительное рассмотрение автором в **первой главе** юридической природы ограничений основных прав, в том числе ограничений, которые обусловлены спецификой государственной гражданской службы. В частности, заслуживает внимания авторский подход к разграничению пределов и ограничений конституционных прав (С. 18). На этом фоне оригинальной при всей своей спорности выступает позиция автора о выделении двух групп ограничений конституционных прав, обусловленных спецификой государственной гражданской службы: 1) ограничения как результат и 2) как средство правового регулирования. По сути, автор так попытался показать дифференциацию пределов и ограничений конституционных прав. Такая позиция совпадает с встречающимся в зарубежном конституционализме (см. например: *Alexy, R. A theory of constitutional rights. Oxford, 2010. P. 178–179*) разграничением внутренних (пределы) и внешних ограничений (собственно ограничения или вмешательства). Не вызывает сомнения авторский тезис о взаимосвязи ограничений с родственными юридическими категориями (запретами, обязанностями и др.). В этой части научные выводы могут быть полезны для совершенствования служебного законодательства, которое не проводит такого четкого различия указанных категорий.

Вполне логичным представляется анализ сущностных признаков государственной службы, обуславливающих необходимость ограничения конституционных прав государственных служащих (С. 37–48). Следует согласиться с мнением диссертанта о том, что именно специфика государственной службы предопределяет соответствующие ограничения конституционных прав (С. 41).

В этой связи автор вполне обоснованно предлагает различать две группы ограничений, которые акцентируются в наименовании самого диссертационного исследования: с одной стороны, ограничения, связанные с

поступлением на государственную гражданскую службу, а, с другой стороны, касающиеся ее прохождения (С. 51). Авторские выводы по данному вопросу в полной мере находятся в рамках современного законодательного регулирования статуса государственного гражданского служащего.

Такой логике отвечает специальное рассмотрение диссертантом **во второй главе** ограничений, связанных с поступлением на государственную гражданскую службу (С. 74–123). Автор критически относится к уже устоявшимся законодательным ограничениям на доступ к государственной службе, когда соглашается с позицией о необходимости исключения ограничения дееспособности гражданина из числа ограничений, связанных со статусом госслужащего (С. 76, 78). Такой подход совпадает с законодательством наиболее либеральных государств или позицией Европейского Суда по правам человека, который допускает возможность пользования недееспособными в некотором объеме политическими правами (см., например, постановление по делу «Алайош Киш против Венгрии»). Похожую «либеральную» позицию диссертант занимает и в отношении осуждения лица как основания ограничения права на доступ к государственной службе. По мнению диссертанта, «прием на гражданскую службу гражданина, впервые совершившего неумышленное преступление небольшой тяжести, в большинстве случаев вряд ли негативно скажется на функционировании государственного органа» (С. 80). Такой подход отвечает конституционному принципу соразмерности, а также по сути уже реализован в действующем законодательстве о муниципальной службе. Автор обращает внимание на актуальную проблему, связанную наличием гражданства у госслужащих в связи с образованием в составе Российской Федерации Республики Крым и города федерального значения Севастополя. Диссертант предлагает оптимальное решение этой проблемы (С. 101).

Заслуживает внимания содержащиеся в **третьей главе** диссертации положения об ограничениях конституционных прав, обусловленных прохождением государственной гражданской службы. К таковым, в частности,

автор предлагает относить ограничения конституционных личных и политических прав, а также социально-экономических прав госслужащих. В этой связи хотелось бы отметить удачное использование судебной практики, анализ которой позволил диссертанту сделать несколько достаточно перспективных предложений по совершенствованию законодательства о государственной гражданской службе.

В целом работу отличает четкое формулирование выводов и рекомендаций, которые могут оказаться достаточно действенными на практике. Представленная диссертация и автореферат к ней позволяют судить о глубине исследования и обоснованности основных выводов работы.

Вместе с тем высокий научный уровень диссертационного исследования не исключает возможность обратить внимание на ряд дискуссионных и не вполне выверенных положений, которые требуют дополнительных авторских пояснений в процессе защиты.

Во-первых, автор, как и многие отечественные конституционалисты, не вполне точно использует понятие имманентных пределов конституционных прав. Данный термин появился в отечественном правоведении в результате перевода нескольких немецких работ по государственному праву (от нем. – *immanente Schranken*). В тоже время в германском государственном праве данная категория используется как синоним неписанных пределов конституционных прав (см.: *Wipfelder, H.-J. Ungeschriebene und immanente Schranken der Grundrechte // Bayerische Verwaltungsblätter. 1981. Bd. 27. S. 417–423*). С помощью этой категории обосновывается существование пределов у тех конституционных прав, которые текстуально сформулированы как «безграничные». Автор же фактически отождествляет понятие имманентных пределов с ограничениями, внутренне присущими конституционному праву.

Во-вторых, недостаточно внимание уделено разграничению конституционного и административно-правового регулирования вопросов ограничения прав государственных служащих. В значительной части диссертант «уходит» в исключительно отраслевые вопросы статуса

государственного гражданского служащего. Где проходит эта грань? В противном случае дополнительного обоснования требует научная новизна данного исследования по сравнению с диссертацией Ю.М. Кулаковой 2008 г.

В-третьих, диссертант последовательно придерживается дифференцированного подхода в отношении ограничений, связанных с государственной гражданской службой, в том числе в вопросах дееспособности и судимости лица. В этой связи интересно мнение диссертанта по поводу предлагаемого российским криминологом Н.В. Щедриным включения в перечень принципов антикоррупционного законодательства требования соразмерности (пропорциональности) антикоррупционных ограничений публичному статусу должностных лиц (см. *Щедрин, Н.В. О принципе «соразмерности (пропорциональности)» антикоррупционных ограничений публичному статусу»* // Вопросы правоведения. 2013. № 1. С. 295-301). Следует ли дифференцировать юридическую ответственность как ограничения конституционных прав госслужащего в зависимости от его должности?

В-четвертых, в части рассмотрения практики Конституционного Суда РФ автору следовало бы избегать описательности. Приводимые цитаты постановлений данного судебного органа (С. 81–86) нужно было бы сократить, ограничившись только их анализом.

В-пятых, к недостаткам следует отнести несоответствие оформления работы библиографическим требованиям. В частности, автор отступает от требований ГОСТов при оформлении библиографического списка: решения судов приводятся без указания источника опубликования (С. 187); не указываются издательства, количество страниц (С. 188–196); непоследовательно используются предписанные знаки пунктуации («.» и «—»).

Отмеченные недостатки не влияют на общую высокую оценку диссертационного исследования, представляющего собой актуальное, завершенное, самостоятельное и оригинальное изыскание. Ему присущи научная новизна и практическая значимость. Обращают на себя логика изложения материала и использование автором различных методов познания.

Основные положения и выводы диссертации с достаточной полнотой отражены в публикациях диссертанта. Содержание автореферата диссертации соответствует основным положениям диссертационного исследования.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что диссертационное исследование Лисова Валерия Валерьевича отвечает всем требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени кандидата юридических наук (абзац 2 п. 9 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842), является самостоятельно выполненным и завершенным исследованием, а сам автор заслуживает присуждения ему искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Отзыв обсужден и утвержден на заседании кафедры конституционного и международного права ФГБОУ ВПО «Алтайский государственный университет» (протокол № 5 от 23 января 2015 г.).

Заведующий кафедрой конституционного
и международного права Алтайского
государственного университета
доктор юридических наук, профессор,
Заслуженный юрист РФ

В.В. Невинский

Почтовый адрес организации:
656049, г. Барнаул, пр. Ленина, 61.
Тел.: +7 (3852) 667-584, 291-291
e-mail: rector@asu.ru
Официальный сайт: <http://www.asu.ru/>



Сведения о соискателе:

Консультант отдела кодификации и систематизации законодательства, обобщение судебной практики Нижегородского областного суда (603950, г.Нижний Новгород, ул.Б.Покровская, д.17, тел.: (831) 433-64-65, Web-сайт: www.oblsudnn.ru, e-mail: oblsud.nnov@sudrf.ru)

Лисов Валерий Валерьевич

тел.: 89873929001, 89852944943.

Сведения о научном руководителе:

Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Саратовский государственный университет имени Н.Г. Чернышевского» (410012, г.Саратов, ул.Астраханская, д.83, тел.: (8452) 26-16-96, Web-сайт: www.sgu.ru, e-mail: rector@sgu.ru)

Пресняков Михаил Вячеславович

тел.: 89173162575, e-mail: presnykov1972@yandex.ru

Сведения об официальных оппонентах:

Доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой уголовного права ФГБОУ ВПО «Пензенский государственный университет» (440026, г.Пенза, ул.Красная, д.40, тел.: (8412) 56-35-11, Web-сайт: www.pnzgu.ru, e-mail: cnit@pnzgu.ru)

Романовский Георгий Борисович

тел.: 89273871607, e-mail: vlad93@sura.ru

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционно-административного права ГОУ ВПО «Московский государственный областной гуманитарный институт»

(142611, Московская область, г.Орехово-Зуево, ул.Зеленая, д.22, тел.: 8(496)425-78-75, 8(496)425-78-82, Web-сайт: www.mgogi.ru, e-mail: rektorat@mgogi.ru)

Белясов Сергей Николаевич

тел.: 89258421494, e-mail: belyasov_sergei@mail.ru

Сведения о ведущей организации:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования

«Алтайский государственный университет»

Адрес: 656049, Алтайский край, г.Барнаул, проспект Ленина, д.61, тел.: (3852) 291-291, Web-сайт: www.asu.ru, e-mail: rector@asu.ru,

Ректор: Землюков Сергей Валентинович, доктор юридических наук, профессор.

Юридический факультет:

проспект Социалистический, д.68, тел.: (3852) 367-377, e-mail: deanld@law.asu.ru, декан: Сорокин Виталий Викторович, заведующий кафедрой теории и истории государства и права, доктор юридических наук, профессор.

Перечень научных статей в изданиях ВАК

за 2010-2014 годы

**кандидат юридических наук, доцент кафедры
конституционно-административного права ГОУ ВПО «Московский гос-
ударственный областной гуманитарный институт»**

Белясова Сергея Николаевича

(В 2012 году защитил диссертацию на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 - Конституционное; муниципальное право, на тему «Конституционная обязанность российского государства по защите прав и свобод человека в современной России»)

1. *Белясов С.Н.* Взаимодействие российского государства с общественными организациями в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина // Право и Политика. 2010. №10 (130). С. 1726-1730 .

2. *Белясов С.Н.* Институт Уполномоченного по правам человека: перспективы развития и совершенствования // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России, 2010. №2(13). С.141-146.

3. *Белясов С.Н.* Полномочный представитель Президента РФ как сопровождающий институт по защите прав граждан // Закон и Право. 2011. №3(март). С.13-16.

4. *Белясов С.Н.* Теоретические аспекты становления и развития понятия «юридической обязанности государства» в современной правовой системе // Право и государство: Теория и практика. 2011. №9(81). С.75-77.

5. *Белясов С.Н.* Международное сотрудничество Российской Федерации в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина // Право и Политика. 2011. №11. С. 1916-1923.

6. *Белясов С.Н.* Исполнение решений Европейского Суда по правам человека в Российской Федерации: проблемы и пути их устранения // Право и государство: Теория и практика. 2014. №4(112). С. 23-26.

Перечень монографий и научных статей в изданиях ВАК

за 2010-2014 годы

доктора юридических наук, профессора,

заведующего кафедрой уголовного права ФГБОУ ВПО «Пензенский

государственный университет»

Романовского Георгия Борисовича

(В 2006 году защитил диссертацию на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 12.00.02 - Конституционное; муниципальное право, на тему «Теоретические проблемы права человека на жизнь: конституционно-правовое исследование

1. *Романовский Г.Б., Гошуляк В.В., Свинцов Г.В.* Конституционные права, свободы и обязанности человека и гражданина в Российской Федерации: состояние реализации, проблемы и задачи обеспечения защиты. Состояние и задачи реализации, обеспечения и защиты прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации (ответы ученых) // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 1. С. 30-32.

2. *Романовский Г.Б.* Рецензия: Малый А.Ф., Цвиль В.С. Права и свободы человека и гражданина: проблемы вертикального разграничения законодательной компетенции. // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 12. С. 74-76.

3. *Романовский Г.Б.* Конституционные права человека и современные биотехнологии // Конституционное и муниципальное право. 2013. № 5. С. 27 – 32.

4. *Романовский Г.Б., Романовская О.В.* Правовое регулирование геномной регистрации в Российской Федерации // Российская юстиция. 2013. № 8. С. 43-46.

5. Генно-инженерная деятельность и конституционные права человека // Современное право. 2013. № 9. С. 28-33.

6. *Романовский Г.Б.* Глава 8. Право на неприкосновенность частной // Гражданские права человека: современные проблемы теории и практики: Монография. М.: ЗАО «ТФ «МИР». 2010. С. 214-246.

7. *Романовский Г.Б.* Репродуктивные права в системе прав человека: новые вызовы, новые решения. Традиции и новаторство русской правовой мысли: история и современность: (к 100-летию со дня смерти С.А. Муромцева) // Правоведение. 2011. № 1. С. 239.

Перечень научных статей в изданиях ВАК

за 2010-2014 годы

кафедры конституционного и муниципального права
Федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего
профессионального образования
«Алтайский государственный университет»

1. *Невинский В.В., Казанцева О.Л.* Местное самоуправление в России: проблемы и перспективы правового регулирования // Российская юстиция. 2010. № 11. С. 5-11.
2. *Невинский В.В.* Координация взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и местного самоуправления (на примере формирования координационных структур в образовательной сфере) // Вестник Тюменского государственного университета. 2011. № 3. С. 28-34.
3. *Невинский В.В.* Сущность и развитие Федерального Конституционного судопроизводства в России // Российский юридический журнал. 2013. № 3 (90). С. 88-96.
4. *Должигов А.В.* Конституционный образ человека // Конституционное и муниципальное право. 2014. № 2. С. 7-13.
5. *Должигов А.В.* «Тварь ли я дрожащая или право имею»: правосубъектность граждан в избирательном процессе // Вестник Балтийского федерального университета им. И. Канта. 2013. № 9. С. 21-29.
6. *Должигов А.В.* Решения международного суда ООН и правопорядок Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2012. № 4. С. 55-64.
7. *Должигов А.В.* Влияние конституционных прав на Российскую правовую систему // Сравнительное конституционное обозрение. 2012. № 6 (91). С. 109-120.
8. *Должигов А.В.* Рецензия на книгу: Рудинский Ф.М., Гаврилова Ю.В., Крикунова А.А., Сошникова Т.А. «Экономические и социальные права человека: современные проблемы теории и практики». – М.: Права человека, 2009.

- 495 С.// Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2010. № 1. С. 154-156.

9. *Коновалова Л.Г.* Иммуниет депутата законодательного (представительного) органа власти субъекта РФ // Российский юридический журнал. 2010. № 6. С. 15-24.

10.*Бочило А.Е.* Соотношение категорий «регулирование» и «защита» прав и свобод личности в решениях Конституционного суда Российской Федерации и Конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации (концептуальные основы) // Российский юридический журнал. 2012. № 1. С. 34-41.