

«УТВЕРЖДАЮ»

Первый проректор-
проректор по научной работе РУДН
доктор медицинских наук, профессор, член диссертационного совета

А. А. Кошеля



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего образования «Российский университет дружбы народов» (РУДН) на основании решения, принятого на расширенном заседании кафедры конституционного права и конституционного правосудия Юридического института на диссертацию Кошеля Алексея Сергеевича на тему «Конституционные стандарты парламентских процедур в Российской Федерации» на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2 «Публично-правовые (государственно-правовые) науки»

Диссертация Кошеля Алексея Сергеевича на соискание ученой степени доктора юридических наук на тему «Конституционные стандарты парламентских процедур в Российской Федерации как демократическом правовом государстве» выполнена на кафедре конституционного права и конституционного судопроизводства юридического института Российского университета дружбы народов.

Кошель Алексей Сергеевич 1989 года рождения, гражданин России, в 2012 году окончил Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» по специальности «Юриспруденция».

В 2015 году в диссертационном совете Д 501.001.47 на базе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» защитил диссертацию на соискание ученой степени

кандидата политических наук на тему «Гуманитарная политика Российской Федерации в контексте интеграции на Евразийском пространстве» (диплом кандидата наук КНД № 019514).

Ученое звание доцента по специальности 12.00.01 «Теория и история права и государства; история учений о праве и государстве» присвоена Минобрнауки России в 2018 году (аттестат доцента серия ЗДЦ № 018975).

В период подготовки диссертации в 2018-2021 гг. являлся докторантом кафедры конституционного права юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, доцентом кафедры конституционного и административного права юридической школы Дальневосточного федерального университета, а с 25.04.2022 г. по 24.10.2022 г. проходит научную стажировку по кафедре конституционного права и конституционного судопроизводства Юридического института Российского университета дружбы народов (приказ РУДН от 19.05.2022 г. № 962-а).

Научный консультант – Князев Сергей Дмитриевич, доктор юридических наук, профессор, судья Конституционного Суда Российской Федерации, профессор юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, Заслуженный деятель науки Российской Федерации, Заслуженный юрист Российской Федерации.

Тема диссертационного исследования была утверждена на внеочередном заседании научной комиссии в области юриспруденции Санкт-Петербургского университета 25.05.2018, протокол № 12.

Название темы диссертационного исследования в окончательной редакции было утверждено на заседании Ученого совета Юридического института РУДН, 27.04.2022, протокол № 0901-08/11.

В настоящее время работает в должности проректора в Федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования "Национальный исследовательский университет "Высшая школа экономики"

По итогам обсуждения принято следующее заключение.

Оценка выполненной соискателем работы. Парадигма конституционного развития норм о взаимоотношении законодательной и исполнительной власти предполагает с 2008 года постепенное увеличение контрольных полномочий со стороны Парламента за Правительством РФ. Так, Законом о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 г. № 7-ФКЗ было введено правило о предоставлении ежегодных отчетов Государственной Думе Правительством РФ о результатах его деятельности, в том числе по вопросам, поставленным Государственной Думой. А уже Законом о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 г. № 1-ФКЗ установлен целый комплекс конституционных нововведений, направленных на усиление власти палат российского Парламента (ст. 83, 102, 103, 111, 117, 129 и др.).

Вышесказанное свидетельствует о возрастающей роли парламента Российской Федерации в единой системе публичной власти Российской Федерации. При этом сам парламент в целях обеспечения конституционных предписаний и истинно демократических идеалов, нашедших отражение в Конституции РФ, выстраивает свою работу на основе четко регламентированных норм – парламентских процедур. Эффективность функционирования Парламента, в том числе по направлениям его расширяющихся функций зависит от должного осуществления процессов принятия парламентских решений. В связи с этим, соискатель высказал мысль о том, что, по его мнению, актуальным представляется исследование конституционных стандартов парламентских процедур, предполагающих как обеспечение прозрачного и демократического процесса деятельности представительного органа, так и связанных с ним гарантий деятельности народных представителей, имеющих мандат в парламенте и обеспечивающих при обсуждении и принятии решений общественный консенсус. Представляется, что представленный комплексный подход к поиску решений по оптимизации парламентских процедур может обеспечить результативность

функционирования представительной власти в России в контексте ее задач, определяемых Конституцией РФ.

А.С. Кошель, детально рассматривая парламентские процедуры, обратил внимание на конституционно-правовые детерминанты парламентской процедуры: понятие, цель, источники правового регулирования, особенности процедур в комитетах и палатах бикамерального парламента, подходы к классификации парламентских процедур. Кроме того, автор предлагает и обосновывает определение парламентского процесса как совокупности парламентских процедур.

Особое внимание уделено характеристикам и правовому регулированию парламентских процессов, включая законодательный процесс, бюджетный процесс, парламентское расследование и процесс отрешения Президента РФ от занимаемой должности, процесс досрочного прекращения полномочий руководителей и судей Конституционного и Верховного Судов Российской Федерации. Изучение же самостоятельных видов парламентских процедур, не входящих в парламентские процессы, а именно организационных и учредительных процедур, процедуры парламентских слушаний, интерpellация и парламентского запроса, процедур, связанных с выражением доверия Правительству, процедур принятия нормативных постановлений палат Федерального Собрания Российской Федерации, позволило достигнуть цели исследования.

Автором были разработаны теоретические начала парламентских процедур, как совокупности правовых норм, регулирующих процессуальные общественные отношения, складывающиеся при реализации парламентских полномочий в Российской Федерации. Помимо детального изучения национальных нормативных и доктринальных источников, автор обращался к зарубежному опыту правового регулирования, тем более что действующая российская Конституция 1993 года во многом построена на рецепции парламентских процедур США, Франции, ФРГ и других демократических стран. Кроме того, несмотря на особенности государственности и

собственный исторический путь России, взаимный обмен опытом в вопросах государственного строительства, выявление общего и особенного позволили критически проанализировать организацию власти в Российской Федерации, установить возможности использования эффективные наработки зарубежной практики с учетом российской национальной специфики.

В диссертации представлены ряд новых, хотя и спорных тезисов о сокращении чтений проекта закона в пленарном заседании в рамках законодательного процесса в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации.

Автор, применив аналогию к преюдиции, с учетом правовой позиции Конституционного Суда РФ предложил относить заключение комиссии по парламентскому расследованию к числу обстоятельств, не требующих доказывания, и дополнить соответствующими положениями УПК, ГПК и КАС РФ. И хотя указанное обстоятельство вызвало продолжительную дискуссию на заседании кафедры, в том числе и потому что затрагивает смежные области научного знания – тем не менее заслуживает место быть.

На основании выполненных соискателем исследований можно сделать вывод о том, что диссертация А.С. Кошеля является законченным научным трудом, в котором определяются фундаментальные основы и сущность парламентских процедур.

Личное участие соискателя в получении результатов, изложенных в диссертации, состоит в проведении лично автором оригинального самостоятельного научного исследования, посвященного решению важной научной проблемы – раскрытие сущности и значения парламентских процедур в отечественном конституционном праве.

Положения, научные и практические выводы диссертационного исследования, анализ и обобщение зарубежной и отечественной литературы по исследуемой проблематике являются результатом самостоятельной работы автора.

Основной личный вклад автора в проведенное диссертационное исследование заключается в определении цели, предмета и объекта исследования, в обосновании перечня задач исследования и их решении, в получении итоговых результатов, формировании авторских научных концепций. Самостоятельность научных выводов и предложений, достоверность научных результатов, полученных А.С. Кошелем, не вызывает сомнений.

Степень достоверности результатов проведенных исследований подтверждается согласованностью его теоретико-методологических оснований, избранной и обоснованной методологии и категориального аппарата юриспруденции. Достоверность базируется на всестороннем анализе отечественных и зарубежных научных работ в области исследования, применением в работе апробированного научно-методического аппарата.

В диссертационном исследовании использована совокупность научных методов и инструментов, включая анализ и синтез, индукцию и дедукцию, сравнение и обобщение, теорию познания, системно-структурный анализ, дефиницию, классификацию, дедуктивный вывод частного знания из общих посылок, индуктивное обобщение частных случаев до общей закономерности, логический анализ дискурсивных единиц (текстов и суждений); а также специальные методы правовой науки: нормативистский (формально-логический), историко-правовой и сравнительно-правовой (компаративистский) методы.

Основные результаты диссертационного исследования использовались соискателем в учебном процессе при преподавании конституционного права для студентов бакалавриата и магистратуры в Юридической школе Дальневосточного федерального университета в 2018-2021 гг. Положения и выводы диссертационного исследования использовались автором при подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию РФ в рамках работы в составе Экспертного совета при Законодательном Собрании Приморского края по подготовке и рассмотрению предложений о внесении

поправок в Конституцию Российской Федерации (2020 г.), что подтверждается справкой о внедрении.

Новизна результатов проведенных исследований заключается в том, что:

– во-первых, предпринятое комплексное исследование правовой природы процедур, регламентирующих порядок принятия парламентом решений, на основе учения о юридической процедуре закладывает фундамент признания парламентских процедур в полном смысле слова юридическими процедурами. Это обеспечивает привнесение в отечественную науку конституционного права новых понятий и интерпретаций, а также существенно дополняет учение о конституционном процессе и парламентском праве;

– во-вторых, автор дает собственное определение и классификацию парламентских процедур в России на основе ревизии отечественного опыта правового регулирования и применения парламентских процедур с учетом позитивной зарубежной практики правового регулирования и применения парламентских процедур;

– в-третьих, на основе общетеоретических правовых учений, опыта регулирования и реализации парламентских процедур в России и положительной зарубежной практики автор предлагает пути совершенствования отечественного законодательства с целью обеспечения их большего соответствия современным стандартам демократии, отраженным в Конституции РФ, и общепризнанным мировым стандартам прав человека.

Наиболее существенные результаты, характеризующие научную новизну исследования, заключаются в том, что соискатель ученой степени:

1. Сформулировал вывод, что под парламентской процедурой следует понимать урегулированный процедурно-процессуальными нормами конституционного права порядок реализации материальных норм парламентского права, обеспечивающий правовыми гарантиями принятие решений парламентом на основе фундаментальных принципов

конституционного права, к числу которых относятся демократия, политический и идеологический плюрализм и уважение прав всех участников процесса.

2. Сформулировал авторское определение парламентского процесса, под которым понимаются парламентские процедуры, объединенные общей целью, отвечающие всем признакам юридической процедуры.

3. Обосновал важность нормативного определения в России конституционно-правового статуса парламентской оппозиции, гарантий ее участия и учета ее мнения для построения подлинного и свободного диалога в обществе, достижения общественного консенсуса и общего согласия при принятии парламентом решений в интересах всего российского народа, в том числе для формирования доверия граждан к избираемому коллегиальному представительному органу и его решениям.

4. Доказал необходимость закрепления основных принципов и гарантий участников парламентского процесса в федеральном конституционном законе «О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации». Иное, то есть существующий порядок регулирования посредством принятия палатами Федерального Собрания РФ регламента простым большинством голосов, приводит к частому внесению изменений в регламент, не отвечает признакам стабильности в реализации парламентского процесса, а также не обеспечивает должного уровня доверия общества к принимаемым парламентом решениям.

5. Охарактеризовал парламентские процедуры, как корреспондирующие квазисудебным полномочиям парламента и соответствующие юрисдикционному процессу. К числу таковых относятся: процедура отрешения от должности Президента РФ; процедура досрочного прекращения полномочий судей Конституционного Суда РФ, Верховного Суда РФ, и судов кассационной и апелляционной инстанций; процедура досрочного прекращения полномочий сенатора Российской Федерации; процедура досрочного прекращения полномочий депутата Государственной Думы; процедура лишения неприкосновенности (дачи согласия на возбуждение

уголовного дела, на обыск и иные процессуальные следственные действия) в отношении сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы; процедура дачи согласия на привлечение к ответственности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий. В соответствии с положениями статей 46-51 Конституции РФ и §1 ст. 6 Европейской Конвенции о правах человека, на парламент возлагаются обязанности обеспечения и соблюдения принципа справедливого судебного разбирательства в разумный срок, презумпции невиновности, права не свидетельствовать против себя или своих близких родственников, права на защитника (квалифицированную юридическую помощь) и других процессуальных принципов и прав. Это требует соответствующей корректировки положений регламентов палат Федерального Собрания РФ.

6. Представил классификацию парламентских процедур по субъектному составу, по целям правового регулирования, по объекту правового воздействия, а также по форме правового регулирования.

7. Высказал предположение о возможности сокращения количества чтений законопроекта в пленарном заседании Государственной Думы до двух (первое и третье, соответственно), при наделении профильных комитетов правом рассмотрения и принятия законопроекта во втором чтении при распространении гарантий прав участников законодательного процесса, субъектов права законодательной инициативы на комитетский уровень при рассмотрении законопроекта во втором чтении (за исключением вопросов принятия законов РФ о поправке к Конституции РФ, федеральных конституционных законов, а также законов, которые в силу ст. 106 Конституции РФ подлежат обязательному рассмотрению в Совете Федерации). Такое решение не только будет отвечать реальной практике рассмотрения Государственной Думой законопроекта во втором чтении, где не только ведущую, но и фактически определяющую роль играет позиция профильного комитета, но и создаст дополнительный резерв времени в ходе проведения пленарных заседаний для расширения необходимой в нашем

современном обществе политической дискуссии в парламенте по вопросам, волнующим нацию.

8. Предложил расширить спектр гарантий депутатам Государственной Думы и сенаторам Российской Федерации, как субъектам права законодательной инициативы: целесообразно предусмотреть право субъекта законодательной инициативы на обращение в соответствующее подразделение Аппарата Государственной Думы или, соответственно, Аппарата Совета Федерации для оказания содействия в оформлении законодательной инициативы, подготовки аналитических и финансовых обоснований принятия нового законодательства и корреспондирующую ей обязанность соответствующего подразделения Аппарата Совета Федерации и Аппарата Государственной Думы по оформлению законодательной инициативы в форме законодательного предложения в законопроект, что потребует точечной корректировки деятельности аппаратов обеих палат Федерального Собрания РФ.

Главной же гарантией реализации законодательной инициативы для ключевых субъектов этого права по мнению соискателя должна стать возможность признания не чаще одного раза за сессию законопроекта срочным и приоритетным, по требованию Президента РФ, Правительства РФ, Совета Федерации или фракции политической партии (депутатское объединение) в Государственной Думе. Только наличие специальных (укороченных) сроков рассмотрения законопроектов позволит обеспечить реальную работоспособность права законодательной инициативы, а ограничения в количестве таких требований не позволят заблокировать обычный законодательный процесс и дискрецию в определении повестки дня Советом Государственной Думы.

9. Обосновал необходимость осуществления комплексного совершенствования законодательства, регулирующего процесс парламентского расследования.

10. Диссертант справедливо указал на перечень мер, направленных на обеспечение эффективности норм о процессе отрешения Президента РФ от должности, лишения неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, а также о процессе рассмотрения Советом Федерации представления Президента РФ о досрочном прекращении полномочий судей Конституционного Суда РФ, судей Верховного Суда РФ, судей судов кассационной и апелляционной инстанций.

11. Предложил установить следующие требования для принятия решения при голосовании по вопросам лишения полномочий депутата (сенатора) и досрочного прекращения полномочий депутата (сенатора): подобное решение принимается квалифицированным большинством голосов (2/3) депутатов Государственной Думы или, соответственно, сенаторов Российской Федерации при тайном голосовании.

12. Обосновал потребность в корректировке норм, предусматривающих санкции за отсутствие депутата Государственной Думы без уважительной причины на пленарных заседаниях, заседаниях комитетов и комиссий, членом которых является депутат посредством введения мер по соразмерному уменьшению жалования, и лишь при повторном за год отсутствии в течение оговоренного законодательством срока – досрочное прекращение полномочий. При этом при рассмотрении Государственной Думой вопроса о досрочном прекращении полномочий депутату должны быть предоставлены дополнительные процессуальные гарантии, среди которых – право представить письменные доказательства, выступать на каждом из этапов рассмотрения вопроса (в том числе на заседании фракции или комитета), а также право на квалифицированную юридическую помощь (защитника) с предоставлением такому защитнику тех же процессуальных гарантий.

Представляется, что, помимо прочего, сенаторы Российской Федерации, также будучи членами одной из двух палат Федерального Собрания, в настоящее время оказались в более привилегированном положении, чем депутаты Государственной Думы. В нормах Федерального закона «О статусе

сенатора Российской Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 08.05.1994 № 3-ФЗ, а также в положениях Регламента Совета Федерации не содержится санкции за отсутствие сенатора Российской Федерации на пленарных заседаниях или на заседаниях постоянных комитетов (комиссий), в которых он состоит. В этой связи высказано пожелание о целесообразности уравнивать объем обязанностей в данном вопросе депутата Государственной Думы и сенатора Российской Федерации.

13. Сформулировал предложения по совершенствованию процедуры наделения полномочиями Председателя Правительства РФ в целях устранения дисбаланса во взаимоотношениях между законодательной и исполнительной властью.

14. Предложил методы и способы активного использования современных информационных технологий при разработке и обсуждении принимаемого законодательства, ввел отдельные формы электронного обсуждения законопроектов самими избирателями посредством дистанционных краудсорсинговых технологий в рамках совершенствования Федерального портала проектов правовых актов (regulation.gov.ru) и Системы обеспечения законодательной деятельности «Законотворчество» (sozd.duma.gov.ru) или путем создания новой платформы «Электронный парламент» (e-parliament.gov.ru).

15. Сформулировал предложения по совершенствованию контрольных полномочий Государственной Думы, включающие установление процедуры заслушивания Ежегодного доклада Верховного Суда РФ о практике применения судами законодательства и о предложениях по его совершенствованию, учреждение института депутатского запроса, дополнение регламентов палат Федерального Собрания Российской Федерации требованиями к форме и процедуре направления запросов депутата Государственной Думы и сенатора Российской Федерации.

16. Предложил пути дальнейшего совершенствования института вотума недоверия (доверия) Правительству РФ: первый предполагает дополнение ст. 116 Конституции РФ положением, что Правительство РФ слагает полномочия перед вновь избранным составом Государственной Думы., второй предусматривает корректировку ст. 117 Конституции РФ в части одновременного роспуска Государственной Думы и отставки Правительства РФ при согласии Президента РФ с выраженным повторным вотумом недоверия или отказом в доверии Правительства РФ.

В теоретических положениях и выводах, выносимых автором на защиту, имеют место и политологические аспекты. Из 15 положений четыре (положения №3, №7, №11 и отчасти №13) имеют политологическую основу и предполагают применение соответствующих методов анализа, что отражается в применении автором в том числе методологии отчасти и политологической науки. Частично политологическая аргументация присутствует и в ряде комментариев к другим положениям, выносимым на защиту, где она используется для пояснения авторской позиции по вопросу обеспечения эффективности конституционного баланса ветвей власти в современной России. Однако сказанное ни в коей мере не влияет на качество полученных заключений, а наоборот за счет заимствований методологии смежной области научного знания позволяет усилить полученные автором выводы.

Практическая значимость проведенных исследований заключается в возможности использования основ разработанного научно-теоретического решения проблем, связанных с определением сущности и значения парламентских процедур как в дальнейшем развитии науки отечественного конституционного права, так и при совершенствовании конституционного законодательства.

Представляется, что предложенные в работе новые подходы и механизмы могут стать основой для дальнейшего развития подотраслей конституционного процесса и парламентского права. Основные положения работы могут использоваться в вузах для создания новых программ

дополнительного профессионального образования по подготовке специалистов по направлению «Юриспруденция».

Ценность научных работ соискателя. По результатам исследований опубликовано 27 научных работ общим объемом 25,56 п.л., из них 17 статей опубликовано в ведущих рецензируемых журналах, входящих в Перечень ВАК Министерства науки и высшего образования Российской Федерации и Перечень научных изданий, в которых должны быть опубликованы основные результаты исследований в рамках диссертаций, представляемых к защите в диссертационных советах РУДН, 2 научных статей опубликованы в научных изданиях, включенных в международные реферативные базы данных Scopus / Web of Science. А.С. Кошель опубликовал монографию по теме диссертационного исследования. Содержание публикаций соответствует теме диссертации.

Соответствие паспорту научной специальности. Научные положения диссертации соответствуют следующим пунктам паспорта научной специальности 5.1.2. ««Публично-правовые (государственно-правовые) науки»:

«2. Правовая природа и принципы публичной власти, правовое регулирование ее осуществления. Система публичной власти. Организация публичной власти и публичного управления. Институты публичной власти и публичного управления. Публичная власть и гражданское общество;

5. Основные права, свободы и обязанности человека и гражданина, их гарантии, пределы осуществления, допустимые ограничения и механизмы защиты;

6. Правовая природа непосредственной и представительной демократии, правовые механизмы реализации политических режимов;

7. Глава государства, парламент, правительство и суды в системе разделения властей».

Текст диссертации был проверен на использование заимствованного материала без ссылки на авторов и источники заимствования. После

исключения всех корректных совпадений, самоцитирования из опубликованных по теме диссертации научных работ в рамках апробации, цитат из нормативных правовых актов и шаблонных фраз иных заимствований не обнаружено.

Диссертационная работа Кошеля Алексея Сергеевич рекомендуется к публичной защите на соискание ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2. «Публично-правовые (государственно-правовые) науки».

Заключение принято на расширенном заседании кафедры конституционного права и конституционного судопроизводства Юридического института РУДН с участием доктора юридических наук, профессора Еремяна Виталия Владимировича, доктора юридических наук, профессора Кучеренко Петра Александровича, доктора юридических наук, профессора Сангаджиева Бадмы Владимировича.

Присутствовало на заседании 8 чел.

Результаты голосования: «за» – 8 чел., «против» – 0 чел., «воздержалось» – 0 чел.

17.06.2022., протокол № 13.

Председательствующий на заседании:
Заведующий кафедрой
доктор юридических наук, профессор

В.В. Еремян

Подпись В.В. Еремяна удостоверяю:

Ученый секретарь Ученого совета
Юридического института РУДН
Кандидат юридических наук



Е.Ю. Комлев