

В диссертационный совет ПДС 0900.008 по юридическим наукам
Федерального государственного автономного
образовательного учреждения высшего образования
«Российский университет дружбы народов»
117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6

ОТЗЫВ

**официального оппонента
на диссертацию «Конституционные стандарты
парламентских процедур в Российской Федерации как демократическом
правовом государстве», представленную на соискание ученой степени
доктора юридических наук
по специальности: 5.1.2 – публично-правовые (государственно-
правовые) науки. Автор – Кошель Алексей Сергеевич**

В характеристике любой научной работы, тем более претендующей на соискание докторской степени, ключевыми являются вопросы **актуальности и научной новизны**. Пожалуй, для исследования, связанного с парламентаризмом, - весьма сложная задача. Как известно, история парламентаризма – это много столетий. К тому же государства, создавая представительные органы, парламенты, находятся в сложном положении, – позаимствовать чужой опыт и пойти проторенными путями не очень удобно; но и найти свои варианты в регламентации предназначения и статуса представительных учреждений в целом и общегосударственных парламентов в особенности – не очень легко. Соответственно можно наблюдать разные аспекты относительно выбора регулирования – применительно к нашей стране: от исключительно краткого в советский период отражения в праве нормативной основы существования и деятельности всех и даже высших представительных органов власти до разработки объемной нормативной базы, отражаемой и в конституции государства, и в целевых, довольно больших документах, и в том, что можно условно назвать попутной фиксацией полномочий представительных органов в связи с какими-то государственными, политическими и даже экономическими процессами.

Сказанное имеет прямое отношение к данной научной работе. А.С. Кошель решал сложные задачи. С одной стороны – многое известно в толковании природы представительных органов в целом и особенно парламентских учреждений. С другой стороны, зачастую исходить из существующего, в том числе и отраженного в нормах как основного закона, так и целевых актов – невозможно. Тогда ведь не получится оригинальной работы. И диссертант сделал смелый шаг – предложил свои подходы к анализу сущности, структуры этих органов, частично – порядку формирования, где налицо переплетение с политической системой и наличием сложных, порой непримиримых отношений как внутри парламента, так и при толковании его места, а также роли отдельных структурных подразделений в государственном механизме, в политических структурах. Процессуально-процедурные начала могут стать

прикрытием, внешним декорумом как будто бы благополучных органов. Но в то же время внутренняя рассогласованность политических партий и их парламентариев вынужденно сочетается с нормами, созданными и закрепленными в общегосударственных документах и актах (регламентах) самих представительных органов. Поэтому, полагаю, автор диссертации справедливо связал официально-нормативную составляющую своей работы с реальной и далеко не всегда мирной жизнью такого явления, как парламент, его процедуры, органы, взаимоотношения внутри данного мира и его контакты с другими участниками парламентского, зачастую – также политического процессов, связанных также с гражданским обществом.

Конечно, отсюда была трудность в достижении другой задачи, которую ставят перед докторантами, - **достоверность в развитии научной мысли**. Надо сказать, что А.С. Кошель в этом плане проявляет научную смелость – зачастую идет на собственные трактовки, даже определения и классификации парламентских процедур (отношений) в России; как он пишет - на основе ревизии отечественного опыта правового регулирования и применения этих процедур, с учетом позитивной зарубежной практики правового регулирования и применения парламентских процедур. Это, полагаю, очень ответственное заявление и оно заставило внимательно читать и оценивать его выводы.

Таким образом, автор диссертации заставляет читателей, в том числе и оппонентов, искать **степень обоснованности** его суждений и выводов. Кстати, термин «степень» сам по себе предполагает градацию, - можно ведь и признать аргументированность автора, в то же время не соглашаясь с его выводами и предложениями. Мне кажется, что применительно к данной тематике этот подход надо считать вполне уместным. Речь идет об умении автора убеждать читателя и особенно законодателя. По всей диссертации таких мест, где автор пытается доказать правомерность своих суждений и предложений, - очень много.

Но нередко он дает почву для дискуссии. Отсюда реализуется еще один аспект требований, предъявляемых к такого рода работам, он связан с их **практической пользой**. Мы видим, что автор не только тщательно исследовал отдельные виды и формы парламентских процедур (отношений) в России. На основе общетеоретических правовых учений, опыта регулирования и реализации парламентских процедур в России и положительной зарубежной практики автор пишет, что он «отыскал» (термин А.С. Кошеля) дополнительные резервы развития отечественных парламентских процедур, предложил идеи по совершенствованию отечественного законодательства с целью обеспечения их большего соответствия современным стандартам демократии, отраженным в Конституции РФ, и общепризнанным мировым стандартам прав человека. Это опять же весьма важное утверждение автора, чему надо было найти подтверждения в работе.

С удовлетворением могу констатировать, что текст диссертации и положения, выносимые им на защиту, позволяют дать позитивную оценку исследованию. Скажем прямо: теория парламентаризма, трактовки

парламентского права, парламентских процедур и т.п. мне как ученому, естественно, известны давно. Можно утверждать, что они были, есть и останутся на долгие годы. Но важнее то, что **теория** вопроса, проблематики в широкой мере присутствует в диссертации. Особо тщательно я как официальный оппонент обращался к положениям на защиту – тем более что многие из них обусловлены именно соответствующим авторским восприятием концептуальных моментов.

Не занимаясь описательством поддерживаемых мной положений, концентрированно выделяю такие, где автор диссертации нацелен на линию, которую я также поддерживаю – повышение роли наших парламентских учреждений, особенно федерального парламента - Федерального Собрания Российской Федерации как государственного органа и в этой связи более обоснованным отражением во всем соответствующем блоке законодательства его предназначения, полномочий и порядка деятельности.

Диссертация, которую мы оцениваем, - одна из новейших работ, где дается интересная классификация парламентских процедур по разным основаниям - по субъектному составу, по целям правового регулирования, по объекту правового воздействия, а также по форме правового регулирования (положение 6, выносимое на защиту). Кстати, это позволяет оценить работу как **полезную для учебного процесса** в юридическом вузе – преподавателю трудно без таких классификаций.

Вместе с тем конструктив этой части диссертации можно связать с задачами нормативного регулирования. В частности, следует поддержать диссертанта в том, что не излишними были бы пополнение конституционного уровня норм, касающихся взаимоотношений палат Парламента с Президентом РФ, стоило бы более подробно отразить в нормах права официальные отношения руководства палат, а также правила деятельности «родственных» комитетов и комиссий.

Достоинством работы является и то, что ее автор дает оценки и вносит предложения по уже казалось бы урегулированным проблемам, однако при отсутствии результативности. В частности, поддерживаю его идею о том, чтобы ввести проведение парламентского расследования по инициативе отдельно каждой палаты Федерального Собрания – надо в этом случае дать и последствия ее выводам. Правда, не очень понимаю тезис автора в положении 9.4 о том, чтобы выводы любой комиссии считать достоверными до их опровержения Верховным Судом РФ.

Поддерживаю научную смелость автора, когда он находит нестыковки прежнего регулирования и новшества, пришедшие с конституционной реформой 2020 года. Примеров можно привести достаточно, но сошлюсь на один. На с. 204-205 автор касается того, что в Федеральном законе о парламентском расследовании глава государства исключен из круга тех органов, которые являются объектами подобного расследования. Обусловлено это было тем, как пишет А.С. Кошель, что тогда имело место «фактическое дистанцирование Главы государства от системы органов исполнительной власти». И далее он обоснованно замечает: однако в связи с закреплением

поправкой к Конституции РФ от 14.03.2020 г. руководящей роли Президента РФ в системе органов исполнительной власти (пп. «а» п. 31 ст. 1 Закона РФ о поправке к Конституции) исключение Президента РФ из перечня органов, обязанных рассмотреть и принять решения по вопросам, затронутым в итоговом докладе комиссии по парламентскому расследованию, становится неконституционным в силу подконтрольности деятельности Правительства парламенту согласно пп. «б» и «в» ст. 103 и ст. 103.1 Конституции РФ, и требует пересмотра соответствующих положений ст. 25 Федерального закона.

Безусловно заслуживают поддержки идеи автора диссертации о более активном использовании современных информационных технологий при разработке и обсуждении принимаемого законодательства – чтобы тем самым расширить участие народа (простых граждан) в законотворчестве. В частности, он предлагает усовершенствовать институт парламентских слушаний, электронное обсуждение законопроектов самими избирателями посредством дистанционных краудсорсинговых технологий. Правда, моя «возрастная мудрость» подсказывает, что среди «простых» граждан много таких, кто «обожают» по любому поводу писать в «инстанции». Предложения их малополезны, но занимают время тех, кто должен их читать и далее просто отбрасывать. Автор этих строк через подобное прошел, будучи членом Рабочей группы по рассмотрению поправок к Конституции РФ в 2020-21 гг.

Вместе с тем диссертационная работа А.С. Кошеля содержит отдельные подходы и положения, вызывающие **замечания и дающие повод к дискуссии**. Остановимся на этом подробнее.

1. В объемном тексте и в обилии авторских идей и предложений – в общем и целом справедливых, особое внимание А.С. Кошеля приковано к нескольким верным позициям – месту парламента в целом и конкретно Федерального Собрания РФ в государственном механизме (аппарате), внутренней двухпалатной структуре Парламента, особенностям законодательного процесса, парламентского бюджетного процесса и контрольной деятельности палат по отдельности и сообща (по моему подсчету, в диссертации прямо или в виде пересечений всему этому посвящено не менее двух третей объема).

При общей актуальности названных направлений несколько меньше внимания уделено автором тому, что я называю как бы «рутинной работой» Государственной Думы и Совета Федерации. А она существует и требует совершенствования. Объективности ради скажу, что А.С. Кошель все же затрагивает подобные вопросы не только через двухуровневый законодательный процесс, парламентские расследования и т.п., например на с. 106 и далее обоснованно рассматриваются проблемы соразмерности полномочий палат в бюджетном процессе, его организация. В том числе автор диссертации касается не только официоза совместных мероприятий (заслушивание посланий Президента и др.), но и необходимости совместной текущей работы палат и в этом плане их сотрудничества. По нашему подходу к функциям Федерального Собрания роль палат состоит, помимо законодательного процесса и контрольных задач также в повседневном

взаимодействии с исполнительной властью, гражданским обществом и в немалой степени с гражданами, населением.

Кроме того, местами автор хочет усилить конструктивное начало своей работы обращением к некоторым либо частным, либо извечным проблемам нашей государственно-политической жизни. Например, в положении 3, выносимом на защиту, он пишет: «Функцией и целью парламентских процедур в России является обеспечение эффективности принятия парламентом решений *путем преодоления конфликтного потенциала российского общества* (выделено мной – С.А.) правовыми средствами плюралистической демократии». Полагаю, что сложно найти такой потенциал, если только не исходить из того, что он вечен. И к тому же парламентская деятельность – это не своего рода «скорая помощь», т.е. средство по необходимости. Это все же один из столпов политико-демократической среды.

В том же положении А.С. Кошель поддерживает идею отражения роли парламентской оппозиции. С этим сложно спорить, идея верная. Но все упирается в том, что наши парламентские партии всячески уклоняются от того, чтобы их считали оппозиционными. И если представителей разных партий нет в Администрации Президента, в составе Правительства РФ, но они все же есть на ключевых постах в руководстве субъектов РФ, т.е. в единой федеральной системе исполнительной власти.

2. Автор диссертации не избежал «искушения» поддержать давнюю, не раз высказанную до него идею принятия федерального конституционного закона о Федеральном Собрании Российской Федерации. С одной стороны, эта идея многих привлекает тем, что повышает и укрепляет роль Парламента. С другой стороны, ее негатив состоит именно в том, что в палатах Федерального Собрания много динамики, причем нужной. И лучше ее отражают регламентные акты палат. Превратить всё это в документ уровня конституционного закона – значит сделать акт настолько прочным, что в него не будут вноситься правки, а сама деятельность «окаменеет». Немаловажно и то, в какой мере такой акт будет занимать место в общей системе – ссылки в данном случае за ФКЗ о Правительстве РФ и о Конституционном Суде не подходят, поскольку первый акт в большей мере компетенционный, второй – процессуальный. В ФКЗ о Федеральном Собрании все это придется объединять, но сейчас нормы о полномочиях достаточно отражены в Конституции и некоторых законах, а регламентный материал в адресных актах палат.

И еще: автор сетует (см., например, с. 10 диссертации), что регламенты палат нестабильны, в них вносится множество изменений. Мне же думается, что это не случай для развернутой критики; наоборот, хорошо, что регламентный акт остается динамичным, да и касается он чаще всего самих Государственной Думы, Совета Федерации. И представим, каким бюрократичным станет процесс, если изменения придется вносить путем правки конституционного закона – ведь норма, касающаяся только одной палаты, должна получить «добро» другой палаты, всех обладателей права

законодательной инициативы, в том числе субъектов РФ, Президента РФ – особенно когда он является участником и последующего, и предварительного конституционного нормоконтроля.

3. Мне не кажется убедительным предложение автора о сокращении числа чтений в законодательном процессе, в частности, в Государственной Думе. По сути реально в этой палате существуют две стадии. Третья стадия состоит в голосовании по принятию закона. Если что-то идет не так, как надо, законопроект возвращается на стадию второго чтения. Общее голосование по итогам рассмотрения закона не стоило бы считать формальной процедурой. Это еще и официальный шаг, дающий движение акта в Совет Федерации. Полагаю, что от предложения автора диссертации парламентские процедуры в данном случае мало выиграют.

4. У диссертанта находим интересные предложения по упрочению деятельности и участия в законодательном (законотворческом) процессе для «рядовых» депутатов и сенаторов. Но вряд ли есть необходимость в признании законопроекта срочным и приоритетным по настоянию различных ключевых субъектов (с. 135 и далее). Напомню, что подобное право есть у Президента РФ. Тогда к чему таким правом наделять Правительство РФ – при необходимости оно обратится к Президенту РФ! Фракции давать такое право тоже ни к чему – достаточно внести предложение в Государственную Думу, и Государственная Дума примет (не примет) идею. Остается Совет Федерации – но если ему дать право доказывать неотложность законопроекта – палата вполне может это делать своей позицией либо обращением к Президенту РФ.

5. Не совсем убедителен тезис, приводимый со ссылкой на других авторов, - отсутствие органа, института *отражается и на степени исследованности проблем, с ним связанных* (с.7 автореферата). Все, кто прошел через изучение конституционализма, парламентаризма, конституционного правосудия, могут подтвердить, что освоение теории института, его развития в иных странах *до* реального учреждения данного института в своей стране является и необходимым, и полезным делом. Собственно, это подтверждает опыт отечественного парламентаризма конца 19 и начала 20 веков. Опыт других стран и изыскания российских ученых как раз и помогли в создании российской Государственной думы начала 20 века и налаживании ее деятельности. Думается, что сначала учреждение правил и далее их корректировка зачастую приносят ущерб практике и рождают широкие теоретические споры.

6. Местами в диссертации ощущается стремление подать какие-то положения как будто бы за реальные, т.е. достигнутые истины. Так, на с. 7 диссертации к числу конституционных стандартов в характеристике гарантий деятельности члена парламента автор без особых сомнений относит *несвязанность его деятельности с наказаниями избирателей, позицией политической партии, его выдвинувшей*. Если по поводу наказов для уровня Государственной Думы еще можно согласиться (хотя во многих субъектах РФ они законодательно введены для депутатов не только муниципальных собраний, но и представительных органов субъектов), то по поводу

несвязанности позицией и решениями соответствующей политической партии автор явно «подставляет» себя под критику, поскольку партия и ее фракция в парламенте обязывают депутата действовать соответствующим образом и при возникшем конфликте не только исключить депутата из фракции, но и добиваться исключения его из депутатов - это нормативно предусмотрено. Кстати, на с. 251-252, 254-255 сам автор все же констатирует наличие зависимости депутата от своих партии, фракции, хотя и предлагает усилить свободный характер мандата парламентария. На с. 256 в отношении депутатов от политических партий, прекративших существование, предлагается усилить их возможности через вступление в другие партии или создание как бы автономных депутатских объединений. Но все же неясно, как быть с сегодняшним регулированием.

В работе оценивается как реализуемое, но слабо, полномочие Федерального Собрания, а также отдельно палат в части парламентского расследования. Приводя данные (с. 188 и далее диссертации) о том, что Государственная Дума, а однажды и Совет Федерации создавали многие комиссии по проверке тех или иных вопросов, автор оценивает это как реализацию законодательства в части названного расследования. Между тем надо прямо сказать, что полномочия палат в части парламентского расследования остались «на бумаге», ничего существенного не делалось. Но тогда прав диссертант на с. 190 в том, что нормы Закона о парламентских расследованиях не применялись «ни разу» (его слова)?

7. Можно высказать и некоторые претензии к лексикону данной работы. В частности, понятие «*конституционные стандарты*» предполагает не только его пояснение, но и более четкий анализ предмета конституционного регулирования. Иначе «стандартами», т.е. непреложными правилами конституционного уровня становятся такие предписания, по поводу которых все же хватает споров – место ли им на конституционном уровне регулирования или же наоборот – почему они не отражены в конституции. Например, автор данного отзыва ранее говорил о том, что право руководителей палат Федерального Собрания на их безотлагательный прием Президентом РФ заслуживает отражения в Основном законе страны, но его там нет.

Или возьмем еще один термин, используемый автором диссертации, - «*воссоздание*» норм, посвященных парламенту или его палатам, на конституционном уровне. Строго говоря, воссоздание предполагает, что какие-то правила ранее имели место, далее были забыты и исключены из регулирования, затем снова в нем нашли отражение. В этом плане зачастую о «*воссоздании*» у нас говорить не приходится, это первичность регулирования. И пусть соответствующие нормы известны парламентам других стран, а мы далее их тоже закрепили – это будет все же у нас первичное регулирование.

Заключение. Высказанные замечания и дискуссионные суждения не меняют общего положительного впечатления, которое оставляет данная работа.

Диссертационное исследование Кошеля Алексея Сергеевича «Конституционные стандарты парламентских процедур в Российской Федерации как демократическом правовом государстве» является законченной научно-квалификационной работой, в которой содержатся новые решения научной проблемы, имеющей важное значение для теории публичного права в целом и конституционного права как одной из его ключевых составляющих.

Автореферат и публикации отражают содержание диссертации.

Работа соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук, согласно п.2.1 раздела II Положения о присуждении ученых степеней в федеральном государственном автономном образовательном учреждении высшего образования «Российский университет дружбы народов», утвержденного Ученым советом РУДН протокол № 12 от 23.09.2019 г., а её автор, Кошель Алексей Сергеевич, заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности: 5.1.2 – публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Официальный оппонент

Заведующий кафедрой
конституционного и муниципального права
юридического факультета
Московского государственного университета
имени М.В. Ломоносова,
доктор юридических наук (специальность 12.00.02),
профессор, заслуженный деятель науки РФ,
заслуженный юрист РФ


Авакьян С.А.



Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова», юридический факультет. Адрес: 119991, Москва, Ленинские горы, д. 1, строение 13-14, 4-й учебный корпус. Адрес электронной почты: office@law.msu.ru; suren@law.msu.ru. Телефон: +7(499)706-00-60; +7(916)650-79-22.