



«УТВЕРЖДАЮ»

Врио Директора

Федерального государственного бюджетного
учреждения науки Института государства и права

Российской академии наук

доктор юридических наук, профессор Е.В. Виноградова

«09» августа 2022 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации - Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук на диссертацию Кошеля Алексея Сергеевича на тему: «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

Актуальность темы диссертационного исследования. Диссертация Алексея Сергеевича Кошеля посвящена актуальной теме, значение которой определяется необходимостью поиска оптимального механизма регулирования парламентских процедур в России с целью укрепления в отечественном законодательстве позиций парламента. Развитие парламентаризма, повышение роли парламента в современных государствах, включая Россию, обуславливает необходимость осмысления сущности и природы парламентских процедур, детального анализа правового регулирования процессуальных общественных отношений, складывающихся при реализации парламентом, как законодательным и представительным органом, его подразделениями государственно-властной деятельности в рамках учредительных, законодательных, контрольных и юрисдикционных полномочий. Разнообразные по своему характеру парламентские процедуры

обеспечивают реализацию законотворческих полномочий парламента, организацию и проведение парламентских слушаний, решение организационных вопросов, связанных с назначением, дачей согласия на назначение, освобождением, отрешением от должностей высших должностных лиц от их должностей, подтверждение полномочий парламентариев. Осуществление каждой парламентской процедуры в конечном итоге влияет на качественную реализацию функций парламента.

Цели и задачи исследования заключаются в разработке теоретических начал парламентских процедур, как совокупности правовых норм, регулирующих процессуальные общественные отношения, складывающиеся при реализации парламентских полномочий в Российской Федерации. Автором четко определен круг задач, теоретическое решение которых составляет цель исследования (с.13-14 диссертации).

Научная новизна исследования прежде всего состоит том, что дано авторское определение парламентской процедуры и их классификация, содержатся предложения по совершенствованию отечественного законодательства в данной сфере.

Диссертационное исследование состоит из введения, трех глав (в составе восемнадцати параграфов) заключения и списка литературы. Структура работы соответствует сформулированным целям и задачам. В завершении каждой главы формулируются обоснованные выводы, которые обладают оригинальностью, научной и практической значимостью.

Во введении автор обосновывает актуальность избранной темы, анализирует степень ее разработанности, определяет объект, предмет, цель и задачи работы. Первая глава - «Парламентские процедуры: природа, значение, соотношение с парламентским процессом» содержит анализ парламентских процедур как вида юридических процедур, раскрывает их цели и задачи. Автор исследует особенности парламентских процедур в комитетах парламента и в бикамеральных парламентах. Рассмотрение парламентского процесса как совокупности юридических процедур позволило автору к видам

парламентского процесса отнести законодательный процесс, бюджетный процесс, парламентское расследование и импичмент (с. 115 диссертации).

В главе также уделено внимание классификации парламентских процедур, где помимо таких достаточно традиционных оснований, как субъектный состав, объект и цели правового воздействия, А.С. Кошель, исходя из формы правового регулирования, выделяет юрисдикционные и неюрисдикционные процедуры, отмечая, что юрисдикционные, в свою очередь, корреспондируют судебным или, если точнее, квазисудебным полномочиям парламента (с. 127 диссертации).

Вторая глава - «Характеристика и правовое регулирование парламентских процессов» посвящена анализу видов парламентских процессов. Так, исследуя законодательный процесс, автор приходит к выводу, что нормы Закона о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 г. *ad verbum* можно трактовать как усиление роли Конституционного Суда в законодательном процессе, а также как усиление ответственности судейского сообщества перед парламентом и как дополнение механизмов сдержек и противовесов в действующей системе разделения властей.

Рассматривая стадии парламентского расследования, диссертант выявляет проблемы формирования парламентской комиссии по расследованию. По его мнению, проблемой является то, что Комиссия по расследованию в России является смешанной, формируется обеими палатами парламента, члены которых представляют различные политические цели, что увеличивает риск блокирования создания комиссии по расследованию любой из палат. В этой связи, А.С. Кошель полагает, что ранее существовавший порядок, согласно которому каждая из палат Федерального Собрания РФ могла возбуждать парламентское расследование, в большей мере содействовал реализации принципа политического плюрализма (с. 195-196 диссертации).

Автором высказывает мнение о том, что срок рассмотрения Советом Федерации вопроса об отрешении Президента РФ занижен, что ухудшает

качество соответствующего разбирательства. Регламент Совета Федерации содержит право присутствия Президента РФ на данном заседании (ч. 2 ст. 170 Регламента Совета Федерации), однако не предусматривает обязанности предоставить ему слово, не предусматривает и право на присутствие защитника Президента РФ, что, по мнению диссертанта, не отвечает гарантиям на справедливое судебное разбирательство. В связи с этим, предлагается внести в ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» норму о сроке рассмотрения постановления Государственной Думы о выдвижении обвинения, о сроке и порядке выдачи заключения о наличии (отсутствии) в действиях Президента РФ, а также Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, признаков состава преступления, о характере и порядке такого разбирательства, включая гарантии на справедливое судебное разбирательство и на сроки направления такого заключения в Совет Федерации. Автор полагает необходимым гармонизировать сроки, установленные Регламентом Совета Федерации для направления запроса в Конституционный Суд РФ со сроками рассмотрения постановления Государственной Думы в Верховном Суде РФ (с.222 диссертации).

Обращается внимание и на потребность в увеличении сроков рассмотрения вопроса об отрешении Президента РФ в Совете Федерации, так как регламент Совета Федерации неоправданно сужает конституционные полномочия Совета Федерации по и так короткому, в соответствии со ст. 93 Конституции РФ, сроку рассмотрения вопроса об отрешении Президента РФ от должности. В этой связи разумным представляется немедленная рассылка постановления Государственной Думы и заключений высших судов сенаторам Российской Федерации по мере их поступления. Однако общий срок рассмотрения стоит исключить, установив лишь, что заседание не может быть назначено позднее чем за 72 часа до истечения, установленного Конституцией РФ, предельного 3-х месячного срока рассмотрения Советом Федерации вопроса об отрешении Президента РФ (с. 223).

Указанную процедуру исследователь считает правильным применять и в отношении лишения неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий.

В третьей главе - «Характеристика и правовое регулирование самостоятельных видов парламентских процедур» содержится детальная характеристика процедур, связанных с организацией работы парламента (организационных процедур), процедур, связанных с обеспечением независимости парламента, учредительных процедур, процедур парламентских слушаний, интерpellации и парламентского запроса, процедур рассмотрения вопросов, связанных с выражением доверия Правительству, и процедур принятия нормативных постановлений палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Диссертант негативно оценивает предложение по учреждению права Государственной Думы досрочно прекращать полномочия депутата вследствие неисполнения им своих обязанностей, так как это возлагает на Думу несвойственные ей полномочия по применению дисциплинарной ответственности за неявку на заседания в отношении депутатов. Проверка «систематичности» явки депутата носит оценочный характер и, поскольку результаты выборов определяются исключительно голосованием, ни политическая партия, ни тем более ее фракция, ни постоянный комитет не вправе по своему усмотрению отменять (изменять) их итоги в отношении лиц, наделенных властными полномочиями по результатам демократических выборов, что противоречит ч. 3 ст. 21 Всеобщей декларации прав человека (с. 246-247).

В целях повышения доверия общества к депутатскому корпусу при соблюдении баланса между «подконтрольностью» и независимостью парламентария при сохранении свободы мандата на федеральном уровне Кошель А.С. считает целесообразным внести изменения в ст. 7.1 Федерального закона «О статусе сенатора Российской Федерации и депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» в

части исключения возможности вступления депутатов Государственной Думы, являвшихся членами ликвидированной политической партии, по спискам которой они были избраны, в иные политические партии, а также во фракции иных политических партий, представленных в Государственной Думе, оставив таким депутатам право образовать депутатское объединение либо остаться независимыми депутатами. Данное предложение аргументировано тем, что только народ посредством демократического волеизъявления имеет право определять представительство политических сил в Государственной Думе (с. 253-254).

К учредительным парламентским процедурам в России диссертант относит утверждение членов правительства, процедуру назначения судей высших судов, формирование Счетной палаты, назначение Уполномоченного по правам человека, участие парламента в назначении руководителей федеральных органов исполнительной власти, подчиненных Президенту РФ, прокуроров субъектов Российской Федерации, послов и постоянных представителей страны за рубежом.

Кошель А.С. также обосновывает целесообразность введения механизмов общественного обсуждения законодательных инициатив, а также возможности опосредованно предоставить на федеральном уровне право народной законодательной инициативы, например, посредством создания инструментов электронного парламента, главным из которых может стать федеральный портал «Электронный парламент», позволяющий авторизованным гражданам РФ обсуждать рассматриваемые законодательные инициативы, а также предлагать собственные. В заключении диссертации автором сформулированы основные итоги и выводы исследования.

Представленная работа является завершенным научным исследованием, содержащим новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты. Решение поставленных задач имеет важное значение для науки конституционного права. Диссертационное исследование обладает научной новизной и практической значимостью.

Отдельные рассуждения и выводы, к которым пришел автор в процессе достижения поставленных целей, заслуживают особого внимания.

Прежде всего, интерес представляет предложенное автором понятие парламентской процедуры, под которой предложено рассматривать как 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 (п.1 положений, выносимых на защиту).

Поддержки заслуживают предложения автора, направленные на совершенствование норм, регулирующих процесс парламентского расследования, нормы процесса отрешения Президента РФ от должности, лишения неприкосновенности Президента РФ, прекратившего исполнение своих полномочий, а также норм 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 (п.5, 9, 10 Положений, выносимых на защиту).

Интерес представляет обоснование необходимости усовершенствовать институт парламентских слушаний, дополнив его отдельными формами 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) (п.14 Положений, выносимых на защиту).

Наряду с достоинствами диссертационного исследования, выделим ряд замечаний:

1. К числу правовых средств обеспечения эффективности принятия парламентом решений путем преодоления конфликтного потенциала российского общества правовыми средствами плюралистической демократии автор относит соблюдение демократических принципов в работе парламента. Это - принятие любого решения установленным нормами права парламентским большинством при учете мнения и уважении интересов депутатского меньшинства (оппозиции) на основе демократического равенства, участия и дискуссии. Предлагается закрепить в России конституционно-правовой статус парламентской оппозиции, гарантии 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 (п.3 Положений, с. 20). Целесообразно уточнение положения о том, какие элементы конституционно-правового статуса оппозиции и каким образом позволят обеспечить соблюдение демократических принципов в работе парламента.

2. Автор выдвигает предложение о принятии федерального конституционного закона «О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации» в целях закрепления основных принципов и гарантий участников парламентского процесса (п.4 Положений, с. 21, 309-310). Однако он не оценивает риски, связанные с разработкой и принятием нового комплексного нормативного правового акта по вопросам организации и деятельности парламента, которые уже системно регламентированы в ряде нормативных актов различного уровня. Не приведет ли такая реформа к снижению «гибкости» в регулировании соответствующих отношений?

3. Спорным представляется предложение А.С. Кошеля о сокращении 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) (п.7 Положений, с. 23-24, 311). Такой порядок, как представляется, может привести к усилению роли комитетов.

4. Спорным является предложение автора о введении дополнительной гарантии реализации права законодательной инициативы сенаторов Российской Федерации и депутатов Государственной Думы в виде обязанности соответствующего подразделения Аппарата Совета Федерации и, соответственно, Аппарата Государственной Думы по оформлению законодательной инициативы в форме законодательного предложения в законопроект (п.8 Положений, с. 24, 312). Разработка многих законопроектов является длительной и ресурсоемкой процедурой, а установление обязанности разрабатывать законопроект по любому поступившему законодательному предложению до оценки целесообразности его принятия может иметь обратный эффект, то есть повлечет затягивание процесса разработки законопроектов, вызовет чрезмерные затраты, и в итоге может негативно сказаться на качестве разрабатываемых законопроектов.

Высказанные замечания, в большинстве своем носят дискуссионный характер и могут быть учтены автором в процессе дальнейшего исследования данной темы. Отмеченные недостатки не умаляют значимости проведенного исследования, подчеркивают самостоятельный подход автора, сделанную им научную работу.

Содержание диссертации А.С. Кошеля свидетельствует о серьезном научном подходе к исследуемой проблеме. Данный труд характеризуется высоким уровнем теоретического осмысления рассматриваемых вопросов,

необходимой полнотой использованных общенаучных и специальных методов познания.

Автореферат диссертации соответствует ее содержанию, в нем представлены основные выводы и положения работы. Основные положения нашли также отражение в 27 научных трудах по теме проведенного исследования, в том числе в одной монографии, двух научных статьях, опубликованных в журналах, индексируемых международных базах научного цитирования, пяти научных статьях, опубликованных в рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК Минобрнауки РФ (приравненных к МБЦ), шести научных статьях, опубликованных в научных журналах из перечня РUDN, и шести научных статьях, опубликованных в научных журналах из списка ВАК (приравнивается к перечню РUDN до 31.12.2019). Выводы апробированы как в рамках профессиональной деятельности диссертанта, так в рамках участия в ряде научных конференций.

Разработанные в диссертации выводы и рекомендации могут быть основой для дальнейших научных разработок в области совершенствования правовых основ парламентских процедур и парламентского процесса, могут служить практическими рекомендациями для формирования законотворческих инициатив и создания концепций подзаконных нормативных правовых актов.

Таким образом, диссертация Кошеля Алексея Сергеевича на тему «Конституционные стандарты парламентских процедур в Российской Федерации как демократическом правовом государстве» является актуальной и представляет собой самостоятельную, завершенную научно-квалификационную работу, в которой содержится новое решение научной проблемы раскрытия правовой природы процедур, регламентирующих порядок принятия парламентом решений, имеющей важное значение для науки конституционного права. Представлены конкретные предложения, направленные на совершенствование законодательства в данной области. Работа в полном объеме соответствует специальности 5.1.2 – публично-

правовые (государственно-правовые) науки, а также 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.). Автор работы Кошель Алексей Сергеевич заслуживает присуждения ученой степени доктора юридических наук по специальности 5.1.2 – публично-правовые (государственно-правовые) науки.

Отзыв подготовлен научными сотрудниками сектора конституционного права и конституционной юстиции федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук, обсужден и одобрен на заседании сектора конституционного права и конституционной юстиции Федерального государственного бюджетного учреждения науки Института государства и права Российской академии наук 2 августа 2022 года, протокол № 8.

И. о. заведующего сектором конституционного права
и конституционной юстиции Института государства и права
Российской академии наук, главный научный сотрудник,
доктор юридических наук профессор,
Заслуженный юрист Российской Федерации

Ю.Л. Шульженко

9 августа 2022 г.

Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт
государства и права Российской академии наук (ИГП РАН)
Почтовый адрес: 119019 Москва ул. Знаменка д.10
Тел. +7 (495) 691-33-81
Электронная почта igpran@igpran.ru

Ю.Л. Шульженко
Назначен в отделе кадров Сектора

