

**В диссертационный совет ПДС 0900.008
на базе ФГАОУ ВО «Российский университет дружбы народов»
117198, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6**

ОТЗЫВ

**официального оппонента Б.С. Эбзеева
на диссертацию Кошеля Алексея Сергеевича
«Конституционные стандарты парламентских процедур
в Российской Федерации как демократическом правовом государстве»,
представленную к защите на соискание ученой степени доктора
юридических наук по специальности 5.1.2 – публично-правовые
(государственно-правовые) науки (М., 2022 г. – 312+59 с.).**

Основание конституционного правопорядка России составляют демократия, права человека и верховенство права. Прочность этого основания определяется не просто наличием писаной конституции, даже отвечающей самым высоким юридическим стандартам или существующим в данный момент в обществе умонастроениям, а такой организацией государственных и общественных институтов и их деятельности, а также собственности, социально-политических и духовно-культурных отношений, которые объективно служат утверждению и развитию демократических принципов и вызывают уважение и доверие граждан к парламентаризму и иным институтам конституционного строя.

Именно поэтому проблема правового обеспечения занимает в теории и практике демократического правового государства едва ли не доминирующее положение. Речь идет об обеспечении фактического функционирования институтов и учреждений государства в соответствии с принципами конституционного строя.

Этим предопределяется ценность диссертационного исследования А.С. Кошеля «Конституционные стандарты парламентских процедур в Российской Федерации». Она представляет несомненный научный интерес и весьма актуальна в свете необходимости поиска инструментов и решений, направленных на оптимизацию институтов парламентаризма и представительной демократии в России, которые учитывали бы как

накопленный положительный опыт их развития, так и ошибки, которых можно было бы избежать и которые не должны повторяться на современном этапе развития соответствующих институтов.

Автор прав в своем убеждении, что пройденный парламентаризмом за последние тридцать лет путь далек от завершения; этот институт в России нуждается в дальнейшем развитии в части, касающейся отдельных его элементов, в целях обеспечения эффективного функционирования механизма народовластия, а также правового обеспечения устойчивого социально-экономического и политического развития Российского государства.

В диссертации, включающей в себя введение, три главы, разделенные на восемнадцать параграфов, и заключение, анализируются три взаимосвязанных блока вопросов: природа и значение парламентских процедур, а также их соотношение с парламентским процессом – содержательная характеристика и правовое регулирование парламентских процессов – содержание и правовое регулирование самостоятельных видов парламентских процедур. В данном контексте следует отметить, что диссертационная работа А.С. Кошеля удачно структурирована, выводы в разделах исследования логичны и обоснованы.

Весьма привлекательна методологически выверена авторская заявка относительно конституционных стандартов парламентских процедур как основы, на которой базируется деятельность парламента России. Тем самым Конституция выступает непосредственным масштабом легитимности этой деятельности, что в свою очередь является гарантией сохранения и развития демократической природы парламента.

Диссертация А.С. Кошеля отличается должной новизной как в части исследуемой проблематики и подходов диссертанта, так и в части авторских выводов, составляющих несомненный вклад в отечественную юриспруденцию и другие отрасли социальной науки.

В этой связи важным и значимым представляется авторское понимание парламентских процедур как порядка реализации материальных норм

парламентского права, обеспечивающего правовыми гарантиями принятие решений органом народного представительства. В свою очередь, детальное рассмотрение парламентских процедур как отдельного политико-юридического явления позволяет расширить представления об институте парламентаризма в науке конституционного права и выработать практические предложения по улучшению функционирования парламента.

Совокупность новых теоретических положений, содержащихся в диссертации, позволяет говорить о решении автором важной научной проблемы, имеющей значение для развития конституционно-правовой науки. Исследование проведено на основе широкого спектра научных методов, с использованием большого объема научного и эмпирического материала.

Весьма значима авторская трактовка парламентских процедур сквозь призму фундаментальных принципов конституционного права, к числу которых в том числе относятся демократия, политический и идеологический плюрализм и уважение прав всех участников парламентского процесса (п.1 Положений, выносимых на защиту, с. 50 работы), а также авторская классификация парламентских процедур (п.6 Положений).

Заслуживает внимания выделение парламентского процесса как совокупности парламентских процедур, к видам которого относятся законодательный процесс, бюджетный парламентский процесс, процесс импичмента (в широком значении), а также процесс парламентского расследования (п.2 Положений, с.108-116 исследования).

Следует поддержать мнение автора о необходимости совершенствования института парламентского расследования и связанные предложения, касающиеся корректировки отдельных норм законодательства Российской Федерации в этой части (п.9 Положений, с. 182-206 работы).

Содержательным можно считать предложение автора относительно развития депутатского запроса как формы парламентского контроля (п.15.2 Положений). К научно-практическим достижениям автора следует отнести также предложения по оптимизации статуса депутата и сенатора России в

части расширения гарантий их деятельности (п.8 Положений, с.312 диссертации).

В работе присутствуют и иные, заслуживающие внимания и поддержки, результаты научного анализа парламентских процедур и парламентского процесса в Российской Федерации.

Исследование А.С. Кошеля обладает не только теоретической, но и практической значимостью. Предложения диссертанта могут использоваться органами публичной власти в законодательном регулировании парламентских процедур в России, изучаться в практике государственного управления. Материалы диссертационного исследования могут применяться в преподавании и методическом сопровождении учебного процесса в рамках дисциплин «Конституционное право Российской Федерации», «Конституционное право зарубежных стран», «Публичное право».

Достоверность и обоснованность результатов исследования определяется наличием двадцати семи публикаций по теме исследования, в том числе в журналах из Перечня РУДН и Перечня ВАК, из них две статьи опубликованы в журналах, индексируемых в международных базах научного цитирования.

Высоко оценивая рецензируемую диссертацию и поддерживая основные выводы и положения, отстаиваемые А.С. Кошелем, полагаю возможным обратить внимание на некоторые дискуссионные вопросы, требующие обсуждения и, возможно, уточнения авторского видения. В частности, будучи солидарен с автором в его поддержке категории «конституционных стандартов, в данном случае применительно к парламентским процедурам, не могу не отметить, что содержание этой категории – «конституционный стандарт» – остается нераскрытым.

Поскольку конституционные стандарты в понимании автора диссертации составляют источник парламентских процедур, определяют их содержание и являются критерием легитимности последних, данная проблема приобретает ключевое значение. Ее решение невозможно на основе

некритичного позитивизма, доминирующего в правопонимании и правоприменении в нашей стране; оно требует учитывать, что действующая Конституция России базируется на естественно-правовом основании, соответственно, порядок деятельности парламента имеет своим источником принципы надпозитивного права. Уже в преамбуле Конституции содержится указание на объективный критерий организации и функционирования публичной власти в России – поддержание гражданского мира и согласия как цели, основания и условия государственной бытийности многонационального народа России. Именно этим обусловлена плюралистическая природа современной демократии, которой предопределяются организация общества и порядок формирования парламента и организация его деятельности.

Конституция, однако, восприняла и идеалы философского позитивизма с его «царством ценностей» и конституционным правосудием как институциональным основанием и формой защиты Конституции и легитимированного ею социального мирного порядка.

В связи с этим исследователь неизбежно приходит к выводу, что критерий легитимности порядка деятельности парламента лежит вне воли самого парламента и его палат; он в тех надпозитивных ценностях, которые позитивированы Конституцией. Причем они обладают действительной функциональностью в отношении парламентарского процесса и отдельных парламентарских процедур. Соответственно, конституционные стандарты представляют собой триаду, включающую принципы и нормы Конституции, их конституционно-судебное толкование, т.е. правовые позиции Конституционного Суда, и надежные гарантии.

А.С. Кошель в п.2 Положений, выносимых на защиту, выделив институт парламентарского процесса, указывает его структуру и виды, однако в отличие от понятия «парламентарская процедура», его формализованного определения не приводится. Представляется, что такое формализованное определение в положениях, выносимых на защиту и в тексте работы (с.108-

116) способствовало бы более четкому теоретическому разграничению понятий «парламентская процедура» и «парламентский процесс».

В п.5 Положений, выносимых на защиту и на с.123 работы, автор выделяет парламентские процедуры, корреспондирующие квазисудебным полномочиям парламента. Автор предлагает продуманную концептуальную характеристику квазисудебных полномочий парламента России. Представляется, однако, что более широкий анализ конституционной практики в современном мире мог бы оказаться весьма полезен. Развернутое теоретическое обоснование позволило бы усилить предложение автора о необходимости отражения в регламентах палат Федерального Собрания юрисдикционной процедуры, аналогичной процедуре судебного рассмотрения в судебной инстанции (с.127 диссертации).

В п.6.2. Положений, классифицируя парламентские процедуры по целям правового воздействия, автор выделяет процедуры, обеспечивающие законодательную функцию, представительную функцию, а также парламентские процедуры, обеспечивающие контрольную функцию. О необходимости развития контрольных полномочий парламента упоминается и в иных частях исследования (п.7, 14 Положений, с.76, 87, 182 и др.).

В связи с этим перед автором можно поставить вопрос о возможности четкого разграничения контрольных и иных полномочий парламента, обуславливающих соответствующие процедуры. Главное, однако, в ином: какова конституционно-правовая природа парламентского контроля и каковы пределы контрольных полномочий парламента, присутствующие в принципе разделения властей или обусловленные им?

В п. 7 Положений, выносимых на защиту, автор неоднократно употребляет термин «нация» («публичное обсуждение вопросов, имеющих значение для всей нации», «...политической дискуссии в парламенте по вопросам, волнующим нацию» (в тексте также на с.101, 120 и т.д.). Поскольку данный термин в толкуемом автором смысле отсутствует в тексте Основного закона, следовало бы уточнить, что А.С. Кошель вкладывает в

содержание указанного термина, и приравнивает ли его к понятию «многонациональный народ Российской Федерации».

Нельзя согласиться с автором, предлагающим сократить количество 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 (п. 7 Положений).

Надо полагать, автор при этом руководствуется целью ускорения законодательного процесса, следовательно, якобы повышения эффективности деятельности федерального законодателя. В частности, скорость принятия федеральных законов в 1994 г. составила 661 день, в 2012 г. – 182 дня, в 2013 г. – 132 дня, в 2021 г. – 97 дней. При этом, однако, до половины и более федеральных законов – это так называемые «поправочные» законы. К примеру, КОАП меняется каждые 9 дней. Налоговый кодекс – каждые 12 дней, Уголовный кодекс – каждые 29 дней. В среднем в кодексы России вносятся изменения каждые 25 дней.

В связи с этим закономерен вопрос, будет ли предлагаемая диссертантом реформа способствовать стабильности законодательства? Главное, однако, даже не в этом. Такая реформа неизбежно приведет к искажению сути законодательного процесса как процесса волеобразования плюралистического по своей природе парламента, которое предполагает открытость и участие в нем всего депутатского состава, неоднородного по своему партийному статусу, как представителей делегировавшего ему законотворческую власть народа Российской Федерации. Казалось бы, иногда нарочитая усложненность государственной деятельности, включая процесс принятия законов, является важной гарантией принципа демократического государства.

Необходимо отметить, что высказанные выше замечания носят дискуссионный характер и не влияют на общее положительное впечатление от работы. Положения, выносимые диссертантом на защиту, отвечают

установленным требованиям, отражают содержание результатов исследования. Автореферат и публикации по теме исследования полностью соответствуют содержанию диссертации. Диссертационная работа Кошеля Алексея Сергеевича на тему «Конституционные стандарты парламентских процедур в Российской Федерации» соответствует паспорту специальности 5.1.2 – публично-правовые (государственно-правовые) науки.

С учетом изложенного полагаю, что диссертационное исследование А.С. Кошеля является законченной научно-квалификационной работой, в которой содержится новое решение научной проблемы парламентских процедур, имеющей важное значение для развития парламентаризма в Российской Федерации. Работа соответствует требованиям, предъявляемым к диссертациям на соискание ученой степени доктора юридических наук, установленным 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:



Б.С.Эбзеев, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации, заслуженный деятель науки Российской Федерации

«02» 09 2022 г.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации,
109012, г. Москва, Б.Черкасский переулок, д. 9, контактный телефон
8-495-6067961, info@cikrf.ru



Член ЦИК России
Эбзеев Б.С. подтверждено
Александр Ангарата
Член ЦИК России
Новикова А.