

В диссертационный совет Д170.003.03 на базе
Федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования
"Российский государственный университет правосудия"

ОТЗЫВ

официального оппонента о диссертации

Ищенко Анны Александровны на тему "Конституционно-правовое регулирование участия Apparата Государственной Думы в законодательном процессе" на соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Несомненная актуальность темы исследования, проведённого А.А. Ищенко, определяется принципиальной важностью вопросов современного российского парламентаризма и перспектив его дальнейшего развития, приоритетностью взвешенных, сбалансированных подходов к совершенствованию федерального законодательного процесса, статуса и функций Apparата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (далее – Apparат Государственной Думы), его роли в непосредственном законотворчестве, а также тем, что в России существуют самобытные традиции законопроектной и в целом законотворческой деятельности, включая её правовое, организационное, информационно-аналитическое, экспертное обеспечение и сопровождение.

Значимым аспектом развития парламентаризма, построения системы государственных органов в любом современном государстве является тема статуса и функций аппарата парламента (аппаратов палат парламента – при бикамерализме).

Следует отметить востребованность в современном конституционном праве исследований проблематики совершенствования законодательного процесса, требующей дальнейшего научного осмысления и выработки предложений, в том числе по повышению эффективности существующего механизма функционирования Apparата Государственной Думы в части обеспечения законотворческого процесса, а также развитию нормативной базы, обеспечивающей его деятельность.

В качестве приоритета автор диссертации отмечает задачу "модернизации законодательного процесса" (стр. 3 диссертации), с чем следует согласиться, исходя из того, что современные реалии постоянно усложняющейся структуры общественных отношений и социальных коммуникаций, динамичное изменение экономических условий и очевидная "турбулентность" внешнеполитических процессов ставят перед парламентом страны принципиально новые задачи по оперативному реагированию и своевременному принятию законов, которые на высочайшем правовом уровне должны решать самые актуальные вопросы обеспечения национальных интересов Российской Федерации, повышения качества жизни и благосостояния граждан.

Весьма интересна постановка автором диссертации вопроса о соотношении законодательного процесса, рассматриваемого как процесс формирования общей государственной воли, с процедурой принятия закона, носящей в большей степени формализованный, организационно-правовой характер (этому ракурсу исследования посвящён первый параграф первой главы диссертации, и, как представляется, указанное соотношение требует ещё более глубокого предметного анализа).

Заслуживает внимания рассмотрение законотворчества как неотъемлемой части конституционного механизма консолидации воли различных частей общества, представленных в парламенте, в общую государственную волю, выраженную в законах (в частности, стр. 14 диссертации). Уходя от сугубо "технического", формализованного, стадийного понимания законодательной процедуры, диссертант поднимает её научное осмысление на уровень одной из краеугольных конституционно-правовых категорий – категории воли народа, переводя её в плоскость государственной воли.

А.А. Ищенко, констатируя недостаточность внимания исследователей-конституционалистов к вопросам "о правовом регулировании участия Аппарата Государственной Думы в законопроектной работе, обеспечении экспертизы, документооборота и других видов деятельности конституционно

установленных субъектов законодательного процесса", справедливо отмечает, что "активное фактическое участие в законодательном процессе аппаратов палат федерального парламента, прежде всего Аппарата Государственной Думы, несомненно" и подчёркивает: "фактически речь зачастую идет об участии в составлении законопроектов, т.е. юридически, логически и системно выверенном оформлении политически мотивированных предложений депутатов и их объединений" (стр. 5–6 диссертации).

Этот вопрос действительно заслуживает серьёзного внимания исследователей, поскольку, если институт права законодательной инициативы как таковой в достаточной степени разработан на научно-теоретическом и практическом уровнях, то институт экспертно-правового содействия субъектам права законодательной инициативы со стороны государственных гражданских служащих Аппарата Государственной Думы (равно как и Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации), обладающих соответствующими навыками и компетенциями, пока что остаётся в некотором роде "серой зоной" для отечественной науки конституционного права.

Аппарат Государственной Думы, рассматриваемый автором диссертационного исследования как государственный орган, осуществляющий "правовое, организационное, экспертно-аналитическое и иное обеспечение функционирования членов указанной палаты российского парламента, комитетов и комиссий Государственной Думы" (стр. 6 диссертации), составляет одну из "опорных конструкций" законотворческого процесса в названной палате Федерального Собрания Российской Федерации. Эффективностью его функционирования во многом определяется эффективность процесса подготовки законопроектов, их рассмотрения, доработки и принятия, а следовательно – и качество федерального законодательства в современной России.

Масштаб, включая количественные показатели и качественные аспекты, законодательного процесса в Российской Федерации, в том числе в

контексте существенного обновления нормативной базы и принятия довольно оперативных законотворческих решений в условиях непростой экономической ситуации и недружественных действий ряда иностранных государств обуславливает особую актуальность постановки вопроса о дальнейшем развитии правового регулирования и организационных основ деятельности Аппарата Государственной Думы.

Данное направление научного поиска требует взвешенных, научно и практически выверенных подходов, в связи с чем следует оценить положительно появление таких научных исследований, как диссертация А.А. Ищенко.

Работу А.А. Ищенко отличает комплексный подход к предмету исследования, охват взаимосвязанной проблематики законотворческого процесса в палатах Федерального Собрания Российской Федерации и совершенствования регулирования статуса, функций Аппарата Государственной Думы, разностороннего обеспечения его деятельности и взаимодействия с самой Государственной Думой как палатой федерального парламента.

Обращает на себя внимание наличие в диссертационном исследовании достаточно конкретных предложений автора по совершенствованию научных подходов и правовых норм.

Например, диссертантом предложена заслуживающая внимания классификация функций аппаратов комитетов Государственной Думы в обеспечении законодательного процесса.

Также автор исследования считает целесообразным внесение в Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации положений, регулирующих участие Аппарата Государственной Думы в подготовке проектов федеральных законов, внесённых в Государственную Думу в порядке народной правотворческой инициативы (за закрепление и развитие этого института А.А. Ищенко последовательно выступает в своей диссертации), "к рассмотрению их на пленарных заседаниях Государственной Думы в рамках соответствующих чтений, и

обязанность Правового управления Аппарата Государственной Думы проводить их правовую и лингвистическую экспертизу"; при этом отмечается, что "такая экспертиза не может ограничиваться констатацией ошибок, противоречий или иных недостатков, но должна также содержать указание на способы преодоления пороков заявленной инициативы" (стр. 19, 156 диссертации).

Научная значимость работы определяется рядом обусловленных логикой и содержанием исследования положений, выносимых на защиту. Анализ работы позволяет сделать вывод о достаточной степени актуальности, новизны, научной и практической значимости исследования, проведённого А.А. Ищенко.

Общая цель исследования, обозначенная автором диссертации следующим образом: "рассмотреть актуальные вопросы определения сущности и форм участия Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также его структурных подразделений в законодательном процессе. Выявить приоритетные направления организационно-правового совершенствования его механизмов как одной из форм повышения эффективности законодательного процесса и качества принимаемых законов", в целом достигнута.

При этом, в качестве дискуссионных положений, требующих дальнейшей научной проработки, отмечу следующие.

1. Диссертант, рассматривая законодательный процесс как комплексное и многоаспектное правовое явление, в качестве одного из выносимых на защиту положений формулирует исчерпывающий перечень пониманий законодательного процесса (по сути, дефиниций, основанных на разных аспектах его сущности), в частности, определяет его как "установленный конституционный порядок осуществления законодательной функции демократического правового государства, содержание которой определяется принципами народовластия и разделения властей" (стр. 13–14 диссертации). Соглашаясь с подобным подходом применительно к законодательному процессу в Российской Федерации, основанным на нормах Конституции

Российской Федерации, следует отметить неполноту охвата данной дефиницией законодательного процесса как такового, поскольку законодательный процесс, несомненно, осуществляется и в государствах, не подпадающих под характеристики "демократических правовых", и не обязательно в тех или иных государствах его содержание определяется принципом разделения властей (в том числе с учётом того, что этот принцип может пониматься, интерпретироваться и реализовываться на практике совершенно по-разному, исходя из конкретно-исторических условий и общественно-политических реалий той или иной страны).

Представляется, что наиболее общее понимание законодательного процесса, как функции, присущей фактически любому государству, исходя из самих его признаков, следовало бы сформулировать вне "привязки" к демократическому правовому характеру государства, или же более чётко отметить, что определение сформулировано адресно в отношении законодательного процесса в современной России и базируется на основах конституционного строя нашей страны.

2. Диссертант пишет, что "организационную основу законодательного процесса составляет базирующаяся на принципах права деятельность субъектов (органов государственной власти и должностных лиц), наделенных правом законодательной инициативы, полномочием на обсуждение законопроектов, их принятие, одобрение, подписание и опубликование законов, а также Аппарата Государственной Думы – вспомогательного государственного органа, статус и формы участия которого в осуществлении функций в законотворчестве устанавливаются прежде всего и главным образом Регламентом Государственной Думы". Приведённое положение, выносимое на защиту, сформулировано как исчерпывающим образом охватывающее всех субъектов, деятельность которых составляет организационную основу законодательного процесса. Вместе с тем, необходимо отметить, что Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, также являющийся государственным органом, в определённых формах и пределах участвует в

законодательном процессе, как на стадиях рассмотрения законопроектов Государственной Думой (например, оказывая экспертно-правовое содействие сенаторам Российской Федерации в формулировании и направлении поправок к законопроектам на этапе их подготовки к рассмотрению Государственной Думой во втором чтении), так и на стадиях рассмотрения принятых Государственной Думой федеральных законов Советом Федерации (например, осуществляя подготовку к одобрению закона на заседании Совета Федерации или участвуя в обеспечении подготовки согласительной комиссией новой редакции закона, ранее отклонённого Советом Федерации). Понятно, что диссертант акцентирует внимание на роли Аппарата Государственной Думы, исходя из темы исследования, однако же в приведённом общем понимании организационной основы законодательного процесса следовало бы, руководствуясь принципом полноты научного охвата характеризуемого объекта (тем более, что диссертант справедливо рассматривает законодательный процесс как деятельность парламента в целом), указать и Аппарат Совета Федерации как аналогичный "вспомогательный" государственный орган.

3. По мнению диссертанта, "едва ли оправдано признание права законодательной инициативы за отдельными сенаторами, состоящими в Совете Федерации, который позиционируется в качестве "палаты регионов". Субъекты Федерации в данной палате представлены двумя представителями – от органов законодательной и исполнительной власти субъектов соответственно. Поэтому воля субъекта не может быть выражена одним сенатором, следовательно, законодательная инициатива может и должна быть результатом совпадающей воли обоих представителей субъекта Федерации" (стр. 15–16, 41 диссертации). С позиций науки конституционного права такое предложение имеет право на существование и заслуживает дальнейшего научного осмысления. Однако следует отметить, что установленный Конституцией Российской Федерации состав Совета Федерации предполагает наличие не только сенаторов Российской Федерации – представителей от органов государственной власти субъектов

Российской Федерации, но и сенаторов Российской Федерации – представителей Российской Федерации, назначаемых Президентом Российской Федерации, а также сенатора Российской Федерации – Президента Российской Федерации, прекратившего исполнение своих полномочий в связи с истечением срока его пребывания в должности или досрочно в случае его отставки (часть 2 статьи 95 Конституции Российской Федерации). В настоящее время право назначения указанных сенаторов Российской Федерации Президентом Российской Федерации ещё не реализовано, но при назначении таких сенаторов Российской Федерации и в случае реализации вышеуказанного предложения диссертанта возникнет ситуация фактического неравенства права законодательной инициативы (представитель Российской Федерации, например, сможет вносить законопроекты единолично, тогда как, согласно предложению диссертанта, сенаторы Российской Федерации, представляющие конкретный регион, смогут реализовать это право только вдвоём), что требует дополнительного осмысления, обоснования и научной конституционно-правовой дискуссии о допустимости подобного неравенства статуса сенаторов Российской Федерации.

Отмеченные дискуссионные положения ни в коей мере не снижают общей положительной оценки диссертации А.А. Ищенко, подготовленной на основе довольно глубокого научного осмысления выбранной темы, результаты которого отражены в сделанных автором аргументированных, обладающих научной и практической ценностью выводах и предложениях.

Научные положения, выводы и рекомендации, сформулированные в диссертации, обладают достаточно высокой степенью обоснованности, анализ работы позволяет также отметить их достоверность и новизну.

В целом, диссертационное исследование имеет теоретическое и практическое значение для развития отечественного парламентаризма, содержащиеся в нем положения могут быть в той или иной степени использованы как для дальнейшего развития теории законодательного процесса в нашей стране, так и в практике государственного строительства.

Диссертационное исследование соответствует критериям, установленным Положением о порядке присуждения учёных степеней, а его автор – Ищенко Анна Александровна заслуживает присуждения ей учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Официальный оппонент:

кандидат юридических наук,
заместитель руководителя аппарата
Комитета Совета Федерации
по федеративному устройству, региональной политике,
местному самоуправлению и делам Севера,
государственный советник
Российской Федерации 1 класса



Алексей Геннадьевич Головин

«23» марта 2022 г.

Контактные данные: тел.: 8(495) 986-67-50, e-mail: aggolovin@senat.gov.ru.

Специальность, по которой официальным оппонентом защищена диссертация: 12.00.02 – конституционное право; муниципальное право (указано наименование научной специальности на момент защиты диссертации в 2005 году; в настоящее время – 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право).

Адрес места работы: ул. Большая Дмитровка, д. 26, Москва, 103426, Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.
Телефон организации: +7 (495) 629-70-09.
E-mail организации: pisma.council.gov.ru.