

УТВЕРЖДАЮ:

Проректор по научной работе
ФГБОУ ВО «Саратовская
государственная юридическая
академия», профессор

С.А. Белоусов

«21» марта 2022 г.

ОТЗЫВ

ведущей организации на диссертацию Ищенко Анны Александровны на тему «Конституционно-правовое регулирование участия аппарата Государственной Думы в законодательном процессе», представленную на соискание учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право (г. Москва, 2022. 192 с.)

Диссертационное исследование Ищенко Анны Александровны выполнено на весьма актуальную тему. Представленная работа – это комплексное теоретико-правовое исследование законодательного процесса в российском парламенте как многоаспектного конституционно-правового явления, учитывающее актуальные проблемы правового регулирования деятельности субъектов данного процесса, в частности Аппарата Государственной Думы, отличающееся существенной научной новизной и практической значимостью.

Актуальность выбранной темы несомненна и обусловлена следующими факторами. Формирование в России демократического правового государства невозможно без построения системы законодательства, закрепляющего и регулирующего провозглашенные демократические ценности. При отсутствии развитого законодательства государство не может эффективно осуществлять свои функции, должным

образом обеспечивать защиту прав человека. Важнейшим условием доверия граждан к органам государственной власти является последовательная и продуманная деятельность по принятию законов парламентом Российской Федерации. Также, несмотря на то, что целый ряд положений Конституции РФ регулирует законодательную деятельность, современные реалии требуют их новой существенной интерпретации и, прежде всего, в связи с конституционной реформой 2020 года. Кроме того, проблемы, связанные с осуществлением законодательного процесса затрагивают все сферы жизни как отдельных граждан, так и всего общества и от полноты и эффективности деятельности всех участников законодательного процесса зависит баланс интересов личности, общества и государства.

Необходимо отметить, что отдельные аспекты темы рассматривались многими авторами. Диссертант предлагает комплексную разработку и научное обоснование конституционно-правовых аспектов участия Аппарата Государственной Думы и его структурных подразделений в профессиональном организационно-правовом обеспечении законодательного процесса. В этом и состоит научная и практическая ценность рецензируемого диссертационного исследования А.А. Ищенко.

В качестве цели исследования соискателем заявлено рассмотрение актуальных вопросы определения сущности и форм участия Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, а также его структурных подразделений в законодательном процессе. Выявление приоритетных направлений организационно-правового совершенствования его механизмов как одной из форм повышения эффективности законодательного процесса и качества принимаемых законов. (с. 9).

В соответствии с указанной целью автором были успешно сформулированы и решены задачи теоретического и прикладного характера:

- определены понятие и структуру конституционно-правовых основ законодательного процесса в Российской Федерации;

- выявлены и исследованы характерные черты и структура правового регулирования отношений в законодательном процессе на современном этапе;

- определены критерии классификации субъектов законодательного процесса на федеральном уровне;

- раскрыты природа и формы участия Apparата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в законодательном процессе;

- проанализирована система нормативных правовых актов, регламентирующих осуществление законодательного процесса, показано их соотношение друг с другом, а также проанализирована сложившаяся правоприменительная практика в указанной сфере на основании решений Конституционного Суда;

- выявлены возможные направления совершенствования законодательного процесса и предложены меры, направленные на развитие имеющихся механизмов функционирования Apparата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в законотворчестве.

Для решения поставленных задач диссертант последовательно рассмотрел теоретическую, конституционно-правовую и историческую составляющие данной проблематики, что находит свое отражение в структуре диссертационного исследования.

Цель и задачи исследования определили структуру работы, которая состоит из введения, двух глав, объединяющих шесть параграфов, заключения и библиографического списка.

Во введении обосновывается актуальность темы диссертационного исследования, освещается степень ее научной разработанности; определяются объект, предмет, цель и задачи исследования; описывается нормативная, методологическая, эмпирическая основа работы; раскрывается научная новизна исследования; формулируются положения, выносимые на защиту; аргументируется теоретическая и практическая значимость исследования; определяется степень достоверности и обоснованности научных выводов и

предложений; приводятся сведения об апробации результатов исследования и структуре работы (с. 3-21).

Первая глава «Конституционно-правовые основы законодательного процесса в Российской Федерации», состоящая из трех параграфов, посвящена формированию целостного представления о законодательном процессе, как многоаспектном явлении, его правовом и организационном обеспечении, а также роли аппарата Государственной Думы при осуществлении соответствующей деятельности субъектами законодательного процесса.

В первом параграфе «Законодательный процесс как процесс формирования общей государственной воли и процедура принятия закона: содержание понятий и принципы» раскрыты теоретические вопросы, связанные с необходимостью показать законодательный процесс не только как форму реализации конституционного принципа народовластия, но и как процесс формирования общей государственной воли в процедуре принятия закона.

Особого внимания заслуживает авторский взгляд на правовую природу законодательного процесса как процесса формирования общей государственной воли в процедуре принятия закона, и основные конституционные принципы, которые лежат в ее основе, например, принципы народовластия, свободных выборов и разделения властей (с. 22-24).

Вполне обоснованным представляется вывод соискателя о тех задачах, которые решаются вследствие участия в законодательном процессе на федеральном уровне Аппарата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и его структурных подразделений, особенно Правового управления Аппарата. К этим задачам А.А. Ищенко относит: во-первых, обеспечение организационно-правовыми средствами процесса формирования субъектами законодательного процесса общей государственной воли через организацию их взаимодействия в процедуре принятия закона; во-вторых, повышение уровня подготовки проектов

документов, экспертизы и согласования текстов нормативных правовых актов и других документов, выходящих из стен Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, что положительно отражается на их качестве (с. 50-51).

Во втором параграфе «Правовые основы участия Аппарата Государственной Думы в обеспечении деятельности субъектов законодательного процесса» соискатель предпринимает попытку определения правовых основ законодательного процесса.

А.А. Ищенко приходит к выводу, что в науке конституционного права отсутствует однозначное определение ряда базовых понятий, имеющих первостепенное значение для законодательного процесса (с. 52).

Соискатель рассматривает многочисленные точки зрения ученых-конституционалистов на понимание и содержание конституционно-правовых основ, даёт их системное толкование (с. 52-60). Кроме того, автором делается удачная попытка формулирования собственного понятия данного явления, под которым он предлагает понимать систему принципов, подразделяя их на два вида: отраслевые конституционно-правовые принципы и принципы науки. Под отраслевыми конституционно-правовыми принципами предлагается понимать руководящие нормы права (принципы), которые закладывают правовую базу социальных отношений отрасли в целом, включая соответствующие стадии законодательного процесса. В их числе – принцип конституционности, принцип законности, принцип правовой определённости, принцип системности, принцип гласности, которые лежат в основе законодательного процесса и напрямую влияют на его легитимность, придают юридическую силу принятым Федеральным Собранием законам.

К принципам науки автор относит такие основополагающие научные идеи, которые лежат в основе составления текстов законопроектов и имеют цель обеспечить точные формулировки соответствующих положений законопроектов, эффективное их согласование с заинтересованными субъектами на разных стадиях их рассмотрения в Государственной Думе.

Таковыми являются принципы объективности, научности, планирования, поэтапности и другие принципы, которые позволяют разработать критерии отбора тех или иных формулировок текста закона, а также создать теоретическую базу для рациональной организации стадий законодательного процесса (с. 62).

В третьем параграфе «Правовое регулирование процесса принятия законов: соотношение законодательства и установленного Государственной Думой порядка принятия закона» проводится обоснование необходимости классификации источников конституционного права, исходя из особенностей их содержания, которые регулируют законодательный процесс, его стадии и другие вопросы, возникающие в указанной сфере.

Автором выделяются две классификационные группы: 1) нормативные правовые акты, закладывающие основы законодательного процесса, и 2) источники права, регулирующие организационно-правовые и организационно-технические вопросы законодательного процесса. При этом А.А. Ищенко последовательно раскрывает содержание нормативно-правовых актов, относящихся по ее мнению к каждой из групп (с. 86-90).

Более детальному анализу подвергнуты в параграфе нормы, регулирующие организационно-правовые отношения законодательного процесса, вытекающие из положений Регламента Государственной Думы, посвящённых регулированию участия Аппарата Государственной Думы и его структурных подразделений в организационно-правовом обеспечении законодательного процесса (с. 90-97).

Вторая глава «Формы и основные направления совершенствования участия Аппарата Государственной Думы в законодательном процессе» включает в себя три параграфа, посвящённых анализу участия Аппарата Государственной Думы в согласовании законопроектов, внесенных субъектами права законодательной инициативы, а также определению основных направлений функционирования Аппарата

Государственной Думы в обеспечении эффективности законодательного процесса и анализу их содержания.

В первом параграфе «Участие Аппарата Государственной Думы в согласовании законопроектов, внесённых субъектами законодательной инициативы в Государственную Думу» раскрывается разветвленная структура Аппарата Государственной Думы и анализируется участие его структурных подразделений в обеспечении законодательного процесса на всех его стадиях.

В параграфе автор предлагает и последовательно рассматривает функции Аппарата Государственной Думы, разделяя их на три группы, две из которых имеют непосредственное отношение к участию Аппарата Государственной Думы в законодательном процессе и выражаются в квалифицированном профессиональном обеспечении как законодательного процесса в целом, так и отдельных его стадий.

Первая группа функций Аппарата Государственной Думы касается правового, документационного, информационного, а также аналитического обеспечения законодательного процесса в Государственной Думе. То есть, проведения юридического анализа концепции и содержания внесённого законопроекта, а также сопроводительных документов; собственная подготовка необходимых документов, заключений, экспертиз; согласования юридических формулировок текстов рассматриваемых в Государственной Думе законопроектов и т.п. (с. 110-111).

На основе проведенного анализа, опираясь на статистические данные прохождения законопроектов в Государственной Думе соискатель делает предложения о внесении изменений в Регламент Государственной Думы (с. 115).

Ко второй группе функций Аппарата Государственной Думы автором относятся те, которые касаются организационного, документационного, информационного обеспечения законодательного процесса. Например, функция по организационному обеспечению законодательного процесса

заключается в подготовке проектов планов и повестки дня для проведения парламентских слушаний и заседаний комитетов по рассмотрению законопроектов и т.п. (с. 116).

Во втором параграфе «Участие аппаратов комитетов в подготовке законопроектов к чтениям в Государственной Думе» раскрывается участие аппаратов комитетов палаты в подготовке законопроектов к чтениям в Государственной Думе, делается акцент на различие функций аппаратов комитетов и Аппарата Государственной Думы по их содержанию.

Соискатель приходит к выводу, что основная задача аппаратов комитетов Государственной Думы заключается в подготовке содержания законопроектов к принятию по ним решений в соответствующих чтениях, осуществляемых на пленарных заседаниях Государственной Думы (с. 124).

Заслуживает отдельного внимания анализ законопроектной работы комитетов Государственной Думы в соответствии с Программой, в результате которого А.А. Ищенко приходит к выводу о неравномерном участии в законодательном процессе комитетов Государственной Думы и их аппаратов (с. 135).

На основе проведенного в параграфе исследования автор формулирует основные функции аппаратов комитетов Государственной Думы, классифицируя их на четыре вида (с. 135-136).

Внимание привлекает *третий параграф* диссертации «*Основные направления совершенствования участия Аппарата Государственной Думы в законодательном процессе*», в котором автор высказывает точку зрения о том, что перспективное и текущее планирование законопроектной работы законодательного процесса в Государственной Думе должно быть таким, чтобы позволять депутатам палаты, депутатам–членам комитета, работникам Аппарата Государственной Думы и его структурных подразделений иметь достаточно времени для анализа состояния интересующей их сферы правоотношений, концентрировать внимание на разработке базисных законопроектов.

Обоснованным представляется аргумент соискателя о том, что в формировании законодательного процесса в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации главную роль должно играть не количество, а качество законопроектов. Для того, чтобы, когда они станут законами, их практическая применимость и эффективность правоприменения были на высоком уровне (с. 149).

В этой связи должна быть повышена роль института экспертной оценки в российском законодательстве (с. 149-150).

В **заключении** подводятся итоги диссертационного исследования, формулируются основные выводы (с. 159-163)

Научная новизна диссертации А.А. Ищенко заключается в том, что законодательная деятельность рассматривается соискателем как сложное, комплексное и многоаспектное правовое явление, а не только как упорядоченный процесс принятия законов, состоящий из ряда последовательных этапов от разработки законопроекта до введения его в действие в качестве закона. Такой подход является методологически верным с точки зрения авторского подхода к смысловому пониманию законодательного процесса. Новизной отличается выявленная и сформулированная автором на основе норм Конституции и конкретизирующего ее законодательства, многосубъектность законодательного процесса.

В названном аспекте работа А.А. Ищенко представляет собой удачную попытку концептуального решения одного из аспектов законодательной деятельности, а именно определенные им основы взаимодействия Аппарата Государственной Думы и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в законодательном процессе.

Необходимо отметить глубокую обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций, содержащихся в представленном диссертационном исследовании.

Достоверность и обоснованность полученных результатов обеспечены совокупностью выбранных и использованных теоретических и методологических позиций, применением комплекса методов, адекватных предмету, задачам и этапам исследования. А.А. Ищенко подробно изучила большой объем литературы и нормативных источников по избранной теме.

Результаты исследования прошли **апробацию**. Основные положения диссертации с необходимой степенью полноты отражены в 6 публикациях автора, 4 из которых опубликованы в изданиях, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией при Министерстве науки и высшего образования Российской Федерации для опубликования основных научных результатов диссертаций. Автореферат соответствует установленным требованиям и в полной мере отражает содержание диссертации.

Таким образом, научные положения, выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации А.А. Ищенко, обладают достоверностью и научной новизной. Автор, без сомнения внёс личный вклад в разработку и разрешение заявленной научной задачи, решение которой имеет значение для развития науки конституционного права.

Вместе с тем, рецензируемая работа содержит ряд дискуссионных моментов:

1. В положении 4, выносимом на защиту, а также на странице 41 автор приходит к выводу, что законодательная воля субъекта не может быть выражена одним сенатором, поскольку субъекты Федерации в Совете Федерации представлены двумя представителями – от органов законодательной и исполнительной власти соответственно. Следовательно, законодательная инициатива может и должна быть результатом совпадающей воли обоих представителей субъекта Федерации. Данное утверждение представляется спорным и требует дополнительной аргументации, поскольку в соответствии со ст. 95 (ч.2) Конституции РФ в состав Совета Федерации, помимо двух представителей от субъектов, входят также Президент,

прекративший исполнение своих полномочий, и представители Российской Федерации, назначаемые Президентом РФ.

2. На странице 49 соискатель предлагает классифицировать субъектов законодательной инициативы на два вида: единоличные (Президент Российской Федерации, депутаты Государственной Думы, сенаторы Российской Федерации) и коллегиальные (Правительство Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации и др.). Однако, данное предложение противоречит высказанному ранее мнению об ограничении единоличного права законодательной инициативы для сенаторов и депутатов (с. 41). В связи с этим необходимо уточнить, кто, по мнению автора, помимо Президента РФ, относится к группе единоличных субъектов права законодательной инициативы.

3. На странице 63 соискатель утверждает, что институт законодательного процесса включает в себя несколько субинститутов, одним из которых является конституционно-правовые основы взаимодействия Аппарата Государственной Думы и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в законодательном процессе. Представляется, что данное утверждение нуждается в дополнительной аргументации с учетом определения субинститута, его отличительных признаков и элементов.

4. Является неоднозначным предложение автора, высказанное на страницах 16, 41, 70, 75 о закреплении на конституционном уровне института народной правотворческой инициативы. Правотворческая инициатива граждан реализуется на уровне местного самоуправления и закреплена в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В связи с этим, необходимо дополнительное обоснование целесообразности закрепления данного института в тексте Основного Закона, поскольку на законодательном уровне государством гарантируется публично-правовая самореализация граждан.

Кроме того, автор не указывает конкретную норму Конституции РФ, куда должны быть внесены соответствующие изменения.

Вышеизложенные замечания не снижают высокой оценки теоретико-прикладного уровня диссертации как самостоятельной научно-квалификационной работы. Они показывают значимость поднятых проблем и могут служить отправными точками в дальнейшем исследовании вопросов осуществления законодательного процесса в российском парламенте. Содержание диссертационного исследования Ищенко Анны Александровны соответствует специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Диссертационная работа носит новаторский и самостоятельный характер, обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, что свидетельствует о личном вкладе А.А. Ищенко в науку конституционного права. Обоснованность и достоверность выводов и предложений А.А. Ищенко подтверждены использованием современной методологии исследования, опорой на нормативный и эмпирический материал. Сформулированные в работе предложения аргументированы, логичны, научно обоснованы. В диссертации решена важная для науки конституционного права задача по формированию основ концепции законодательной деятельности, в части конституционно-правового регулирования участия аппарата Государственной Думы в законодательном процессе.

Вывод: Диссертационное исследование Ищенко Анны Александровны «Конституционно-правовое регулирование участия аппарата Государственной Думы в законодательном процессе» является законченной научно-квалификационной работой и соответствует критериям, предъявляемым к кандидатским диссертациям, установленным п.п. 9-11, 13,14 Положения о порядке присуждения ученых степеней, утвержденного Постановлением Правительства Российской Федерации № 842 от 24.09.2013

года (в редакции Постановления Правительства РФ от 11.09.2021 г.), является единолично выполненным и завершенным исследованием, а автор заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Отзыв подготовлен заведующим кафедрой конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия», доктором юридических наук Т.В. Заметиной и кандидатом юридических наук, доцентом кафедры конституционного права имени профессора Исаака Ефимовича Фарбера ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия» Е.В. Корнуковой.

Отзыв обсужден и одобрен на заседании кафедры протокол № 13 от 04 марта 2022 года.

**Заведующий кафедрой
конституционного права имени
профессора Исаака Ефимовича Фарбера
ФГБОУ ВО «Саратовская государственная
юридическая академия»,
доктор юридических наук,
профессор**

Т.В. Заметина

«13» марта 2022 г.

Ведущая организация:

ФГБОУ ВО «Саратовская государственная юридическая академия»

Почтовый адрес: 410056, г. Саратов, ул. Вольская, д. 1

Адрес электронной почты: rector@sgap.ru

Телефон: (8452)299-202

Официальный сайт: sgoa.rf

Подпись Заметина Т.В.
УДОСТОВЕРЯЮ
Начальник управления кадрового и документационного
обеспечения федерального государственного бюджетного
образовательного учреждения высшего образования
«Саратовская государственная юридическая академия»
Т.В. Заметина

