

**«У Т В Е Р Ж Д А Ю»**  
Проректор – начальник Управления научной политики  
и организации научных исследований  
ФГБОУ ВО «Московский государственный университет  
имени М.В. Ломоносова»  
доктор физико-математических наук,  
профессор

  
Федянин А.А.  
01 октября 2015 года



### О Т З Ы В

ведущей организации о диссертации Молокаевой Оксаны Хараевны  
«Конституционно-правовой статус комитетов и комиссий палат Федерального  
Собрания Российской Федерации», представленной на соискание учёной  
степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 –  
конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное  
право

Диссертация Молокаевой О.Х. представляет собой самостоятельное исследование проблем правового регулирования статуса комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации.

Актуальность исследования предопределяется особой ролью, которую Федеральное Собрание – парламент Российской Федерации занимает в системе разделения властей. Эффективное функционирование каждой из ветвей государственной власти является необходимым условием слаженной работы всех институтов государства. Именно поэтому поиск и разработка механизмов совершенствования деятельности органов государственной власти, в том числе парламента, является важнейшей задачей научного сообщества.

Показателем актуальности темы исследования, свидетельствующим о важности разработки инструментов и механизмов повышения эффективности организации работы Федерального Собрания в соответствии с «вызовами»

времени, является колоссальный объем документов и материалов, который проходит через его палаты. На страницах работы приводится следующая статистика: за 2014 год в Государственную Думу РФ было внесено 1688 законопроектов, принято 555, подписано Президентом 505 (С. 4).

В представленном диссертационном исследовании правовое регулирование деятельности комитетов и комиссий палат парламента рассматривается в качестве средства повышения эффективности работы законодательного органа в целом. Как справедливо отмечает автор, «законотворчество – это трудный и кропотливый процесс... Такую работу невозможно проводить всем составом парламента, поэтому возникают различные организационные формы его деятельности, одной из которых являются комитеты и комиссии» (С. 4).

Тема диссертации предопределила необходимость сочетания ретроспективного и перспективного методов исследования. Ретроспективный анализ правового регулирования статуса комитетов и комиссий палат Федерального Собрания - парламента России позволил Молокаевой О.Х. выделить этапы данного процесса, различающиеся в зависимости от подхода, законодателя к определению порядка формирования, а также функционирования данных структурных подразделений (С. 16-45). Автор показывает, что вопрос о необходимости оптимизации внутренней работы центрального представительного органа нашего государства возник и дискутировался еще при создании первого в России представительного учреждения парламента - Государственной Думы 1906 года. В дальнейшем вся история российского парламентаризма свидетельствовала о важности правовой регламентации статуса комитетов и комиссий парламента.

О научной новизне исследования свидетельствует ряд теоретических выводов, сделанных автором.

Так, в работе дается авторское определение конституционно-правового статуса комитета и комиссии палат Федерального Собрания (С. 47), а также выделяются четыре элемента, составляющие его основу:

- принципы формирования и деятельности комитетов и комиссий;
- функции и компетенция;
- формы и методы деятельности;
- ответственность.

На основании анализа норм Конституции РФ, федеральных законов, регламентов палат, а также положений о комитетах и комиссиях Молокаева О.Х. выделяет перечень признаков, характеризующих конституционно-правовую природу комитетов и комиссий (С. 48 - 57). В качестве первого и ключевого признака автор называет роль комитетов и комиссий как составной части российского парламентаризма (С. 48). Полагаем, что данное утверждение не является преувеличением, ибо парламентаризм, как форма организации государственной власти и как политическая система, предполагает наличие комитетов и комиссий, фракций и других депутатских объединений.

Теоретический и практический интерес представляет проведенный автором сравнительный анализ конституционно-правового статуса комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации (С. 57 и далее). Аналитическая работа осуществляется Молокаевой О.Х. посредством выделения общих признаков комитетов и комиссий, а также имеющих между ними различий. Полагаем, что выявление особенностей правового положения комитетов и комиссий парламента имеет научную ценность в свете существующей в литературе неопределенности в вопросе о разнице в статусе указанных органов.

Проблематика деятельности комитетов и комиссий парламента рассматривается, посредством анализа их функций, компетенции, форм и методов деятельности. Особенность авторского подхода заключается в том, что в качестве критерия классификации полномочий комитетов и комиссий, как составного элемента их компетенции, автор выделяет четыре основные, по его мнению, функции (С. 104).

Практическую значимость представляют авторские предложения, направленные на повышение эффективности и оптимизацию работы комитетов и комиссий парламента Российской Федерации. В частности, в работе формулируются предложения по совершенствованию механизмов ответственности как членов комитетов и комиссий, так и данных органов в целом (С. 123, 124 и др.).

Существенное внимание в работе уделено формам и методам деятельности комитетов и комиссий (С. 134 и далее). При рассмотрении данного вопроса автор отмечает, что «в последние годы наметилась тенденция к увеличению количества выездных заседаний комитетов, что влечет за собой рост затрат на их проведение» (С. 144). В связи с чем Молокаева О.Х. указывает на необходимость оценки эффективности выездных заседаний.

Кроме того, в работе обращается внимание на то, что в Государственной Думе наблюдается рост числа руководящих должностей, а именно заместителей председателей комитетов. К примеру, в комитете Государственной Думы по делам национальностей существует шесть руководящих должностей и только три «простых» (С. 151). Автор предлагает в регламентах палат закрепить положение о том, что председатель комитета и комиссии может иметь одного первого заместителя и не больше двух заместителей (Там же).

Внимания заслуживает проведенное Молокаевой О.Х. исследование актов, принимаемых комитетами и комиссиями палат Федерального Собрания Российской Федерации (С. 126 - 133). В данном разделе диссертации существующие на практике виды актов обобщены и проиллюстрированы на примерах (пар. 4 главы 2).

В работе присутствуют элементы сравнительно правового исследования. Автором рассматриваются подходы к правовому регулированию статуса комитетов и комиссий в парламентах иностранных государств, к примеру, Италии, ФРГ и др. (С. 45, 60 и др.).

К достоинствам работы относится проведенный в ней анализ ряда нормативных актов, правоприменительных документов, материалов, касающихся внутренней организации работы палат парламента. Автор показывает понимание практических аспектов повседневной работы Федерального Собрания Российской Федерации. Теоретическая часть исследования базируется на большом массиве источников науки конституционного права.

Выводы и рекомендации, содержащиеся в диссертации, возможно использовать для совершенствования нормативно-правовых актов, регулирующих деятельность комитетов и комиссий законодательных (представительных) органов власти; осуществления дальнейшей научной разработки исследуемой темы; в педагогической деятельности, в частности, в ходе преподавания конституционно-правовых дисциплин.

В то же время, в диссертационном исследовании содержатся некоторые положения, требующие дополнительного пояснения и уточнения.

1. Спорным и требующим обоснования представляется встречающееся на страницах работы утверждение о том, что комитеты и комиссии являются *вспомогательными государственными органами* палат парламента Российской Федерации (С. 50). Полагаем, что предназначение комитетов и комиссий палат парламента, а также характер принимаемых ими решений не позволяют рассматривать их в качестве *государственных* органов, пусть и с оговоркой на их вспомогательный характер. Думается, что более корректным является определение комитетов и комиссий как рабочих органов Государственной Думы и Совета Федерации.

2. В диссертационном исследовании автором выделяются представительная, подготовительная, контрольная и организационная функции комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации (С. 84). Однако описанное на страницах работы содержание указанных функций, на наш взгляд, позволяет говорить о возможности объединения организационной и подготовительной функций - под эгидой

организационной функции как более обширной. Интересно было бы узнать авторское мнение о возможности реализации данного предложения.

3. Выдвигая предложения по законодательному закреплению форм ответственности комитетов и комиссий Федерального Собрания, автор отмечает: «Наивно надеяться, что граждане, получившие депутатский мандат, сами возьмутся за ужесточение ответственности для самих себя. Очевидно, что для этого необходимо оказание достаточного давления со стороны избирателей» (С. 126).

Принимая во внимание свободный характер мандата парламентариев, вопрос о том, каким образом граждане могут способствовать закреплению форм ответственности комитетов и комиссий в законодательстве, нуждается в пояснении.

Кроме того, нельзя исключать того, что отдельные депутаты все же будут поддерживать усиление контроля внутри палат парламента за деятельностью своих коллег – до каких пор мы будем терпеть практику непоявления депутатов на заседаниях, неприличного поведения и т.д. Если в Государственную Думу придут представители новых политических партий, они тоже могут внести свой вклад в установление конституционно-правовой ответственности депутатского корпуса.

4. В качестве формы деятельности комитетов и комиссий наряду с заседаниями комитетов и комиссий, деятельностью рабочих групп и др. называется выполнение обязанностей председателя и заместителя председателя комитета (С. 147). Данное утверждение представляется спорным, вряд ли исполнение обязанностей должностного лица комитета можно считать формой деятельности всего комитета в целом. Думается что такая трактовка форм деятельности комитетов является излишне расширительной.

5. Полагаем, что диссертационная работа выиграла бы при условии использования автором примеров из практики правового регулирования организации и деятельности комитетов и комиссий в региональных парламентах на территории Российской Федерации.

Перечисленные выше отдельные недостатки работы не умаляют ценности проведенного Молокаевой О.Х. исследования. Высказанные замечания и пожелания не влияют на общую положительную оценку диссертационного исследования, его научно-практической значимости. Наличие в диссертации дискуссионных положений служит доказательством ее научной новизны, теоретической и практической значимости.

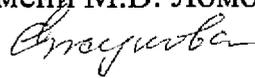
Автореферат отражает содержание диссертационного исследования. Основные положения развиваемой автором концепции изложены в опубликованных работах.

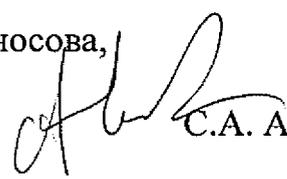
На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что диссертационное исследование Молокаевой О.Х. «Конституционно-правовой статус комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации», представленное на соискание ученой степени кандидата юридических наук, соответствует требованиям, предъявляемым к кандидатским диссертациям п. 9 и 10 «Положения о присуждении ученых степеней», утвержденного постановлением Правительства РФ от 24 сентября 2013 г. № 842, т.е. является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей значение для развития науки конституционного права. Авторские идеи и предложения полезны для науки конституционного права и практики государственного строительства в РФ. Диссертация обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, свидетельствует о личном вкладе автора диссертации в науку. Таким образом, диссертация соответствует предмету специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Автор Молокаева Оксана Хараевна заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Отзыв подготовили: кандидат юридических наук (12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право), ассистент кафедры конституционного и муниципального права Ольга Алексеевна Ежукова (119991, Российская Федерация, Москва, Ленинские горы, д. 1, тел.: +7(495) 939-33-25; E-mail: const@law.msu.ru); доктор юридических наук (12.00.02 - государственное право и управление; советское строительство; административное право; финансовое право), профессор, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Сурен Адибекович Авакьян (119991, Российская Федерация, Москва, Ленинские горы, д. 1, тел.: +7(495) 939-33-25; E-mail: avakian@law.msu.ru).

Отзыв обсужден и утвержден на заседании кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова 01 октября 2015 года (протокол №3).

Ассистент кафедры  
конституционного и муниципального права  
юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова,  
кандидат юридических наук  О.А. Ежукова

Заведующий кафедрой  
конституционного и муниципального права  
юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова,  
доктор юридических наук, профессор,  
заслуженный деятель науки РФ  С.А. Авакьян

Заместитель декана по научной работе  
юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова,  
доктор юридических наук, профессор  Н.В. Козлова

«01» октября 2015 г.

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова».

Почтовый адрес: 119991, Российская Федерация, Москва, Ленинские горы, д. 1.

Тел.: +7 (495) 939-10-00; E-mail: info@rector.msu.ru; Web-сайт: www.msu.ru

