

В диссертационный совет Д 170.003.03 по юридическим наукам, созданный на базе Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего образования «Российский государственный университет правосудия»

ОТЗЫВ

официального оппонента о диссертации Молокаевой Оксаны Хараевны на тему: «Конституционно-правовой статус комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право (Москва, 2015г. - 223с.)

Актуальность темы, избранной Молокаевой О.Х. для диссертационного исследования, обусловлена необходимостью дальнейшей разработки как общей теории парламентаризма, так и основных организационно-правовых форм деятельности парламента. Статус и правовая природа комитетов и комиссий палат Федерального Собрания Российской Федерации как элементов законодательного и представительного органа Российской Федерации, элемента представительной системы в целом; особенности, отличающие комитеты от комиссий; воплощение идеи народного представительства в их деятельности и порядке формирования; новые задачи, присущие им в современном информационном обществе нуждаются в дальнейшем научном исследовании. Как верно отмечает диссертантка, «к настоящему моменту накоплена определенная практика функционирования комитетов и комиссий палат Федерального Собрания, нуждающаяся в научной оценке, выявлении проблемных мест и выработке предложений по дальнейшему совершенствованию конституционно-правового регулирования данной сферы общественных отношений» (С. 4).

Следует констатировать, что при наличии обширного массива научных трудов о проблемах парламентаризма, вопросы, связанные с исследованием принципов деятельности, функций, компетенции, ответственности, форм и

методов деятельности комитетов и комиссий палат Федерального Собрания РФ, разработаны недостаточно.

Значение комитетов и комиссий парламентов (в двухпалатных парламентах – комитетов и комиссий палат) в осуществлении парламентских функций чрезвычайно высоко. Еще Вудро Вильсон (Президент США в 1913 – 1921 г.г.) писал: Я не погрешу против истины, если скажу, что Конгресс, проводящий свою сессию, это Конгресс, который видит публика, в то время как Конгресс, заседающий в залах своих комитетов, это Конгресс за работой. С тех пор с легкой руки В. Вильсона заседания комитетов и комиссий называют – «парламент за работой». Следует согласиться, что именно в комитетах и комиссиях происходит большая часть работы парламентариев. Парламентские комитеты и комиссии А.И. Лукьянов назвал «мотором парламента» и обратил внимание на необходимость оптимального сочетания в их работе профессионализма и политических пристрастий: «Они работают тем лучше, чем чаще профессионализм в них побеждает политические пристрастия. Профессионализм в комитетах, конечно, важен, но без пристрастий работа комитетов бывает нудной и бесцветной».

Разработка научно-теоретических положений и практических рекомендаций по определению и совершенствованию конституционно-правового регулирования в сфере организации и деятельности парламентских комитетов и комиссий с позиций науки конституционного права стимулирует дальнейшие научные изыскания в указанном направлении, поэтому труд О.Х. Молокаевой представляет собой несомненную научную ценность. Данное исследование также представляет интерес с точки зрения сравнительного правоведения: институты комитетов и комиссий парламента (палат парламента) подаются в сравнении с аналогичными институтами в зарубежных странах, а также оценивается опыт этих стран в сфере конституционно-правового регулирования и практики функционирования этих необходимых элементов парламентской деятельности.

В своей работе О.Х. Молокаева поднимает важные проблемы, связанные с выявлением основных принципов формирования и деятельности комитетов и комиссий палат Федерального Собрания, элементов их конституционно-правового статуса, поиском оптимальных форм правового регулирования статуса и полномочий комитетов и комиссий. В частности, диссертантка обосновывает целесообразность принятия федерального закона «О Федеральном Собрании Российской Федерации», предлагает концепцию главы «Комитеты и комиссии палат Федерального Собрания Российской Федерации» данного закона (Приложение Б, с. 220). О.Х. Молокаева анализирует научные труды по данной тематике, имеющееся нормативное правовое регулирование (которое считает недостаточным), международные акты, российскую и зарубежную правоприменительную практику, прослеживает эволюцию конституционно-правового регулирования и статуса парламентских комитетов и комиссий в период с 1906 г. по настоящее время. Это позволило выделить этапы развития комитетов и комиссий парламента России.

Новизна подходов диссертанта в раскрытии темы проявляется в научной оценке исторического развития и накопленной к настоящему времени практики функционирования комитетов и комиссий палат Федерального Собрания; выявлении проблемных мест и выработке предложений по дальнейшему совершенствованию конституционно-правового регулирования, направленного, с одной стороны, на повышение роли комитетов и комиссий в парламентской деятельности, с другой – на усиление их ответственности; в разработке концепции правового регулирования статуса и функционирования комитетов и комиссий палат Федерального Собрания путем принятия федерального закона и наличия в нем соответствующей главы. Достоинством работы можно считать предложенную этапизацию становления и развития парламентских комитетов и комиссий, характеристику особенностей правового

регулирования и практики деятельности комитетов и комиссий законодательного органа государственной власти России.

В любом диссертационном и ином научном исследовании анализируется понятийно-категориальный аппарат. Предпринимает такую попытку и О.Х. Молокаева, предлагая собственные авторские определения понятия и элементов конституционно-правового статуса комитетов и комиссий палат Федерального Собрания (С.11 – 12), понятия комитетов и комиссий палат (С. 221) что, несомненно, вносит определенный вклад в теорию конституционного права.

Заслуживают поддержки предложения автора (С. 12) о введении обязанности ежегодного предоставления отчетов комитетов и комиссий перед палатой; введении новых форм ответственности комитетов и их руководителей. Предложение о введении законодательного регулирования статуса и полномочий палат, сформулированное в диссертации, заслуживает внимания и может быть обсуждено в аспекте совершенствования законодательства.

Структура диссертации логична и обусловлена целью, задачами и методологией исследования. Диссертация состоит из введения, трёх глав, включающих девять параграфов, заключения, списка использованных нормативно-правовых актов и библиографических источников. В структуру диссертации включены также два приложения. Материал изложен грамотным, доступным языком.

Отмеченные и другие достоинства диссертационной работы О.Х. Молокаевой позволяют охарактеризовать представленный к защите труд как полноценное исследование одной из актуальных, сложных и малоисследованных проблем конституционного права, раскрывающее избранную тему и стимулирующее дальнейшее изучение соответствующей области конституционно-правовой теории и практики.

В тоже время некоторые позиции автора представляются весьма спорными.

1. Диссертантка предлагает произвести слияние комитетов со сходными предметами ведения, решающие вопросы в близких сферах общественных отношений (С. 12).

Целесообразность данного предложения вызывает большие сомнения, поскольку в условиях довольно активной законодательной деятельности уменьшение количества комитетов с одновременным расширением сферы их интересов не будет способствовать глубокому и профессиональному рассмотрению вопросов при подготовке законопроектов к обсуждению в палате и реализации других функций комитетов.

2. Недостаточно обоснованным видится предложение о закреплении нормы права, согласно которой в случае неисполнения требований комитетов и комиссий они могли бы потребовать по согласованию с председателем палаты от соответствующих органов разъяснений по этому поводу, а также обратиться в вышестоящий государственный орган с целью принятия им необходимых дисциплинарных мер к должностным лицам, ответственным за невыполнение этих требований (С. 12, 110).

Отсутствие специальных норм по указанному вопросу не препятствует обращению комитетов и комиссий в любые государственные органы за разъяснениями, а также с просьбами о принятии дисциплинарных и иных мер воздействия за невыполнение требований комитетов и комиссий. Сам термин «требования» представляется неудачным, учитывая статус комитетов и комиссий и их актов. Введение таких норм имело бы смысл, если бы диссертантка предложила специальные виды ответственности государственных органов и должностных лиц за воспрепятствование законной деятельности комитетов и комиссий, к коим можно было бы отнести непредоставление необходимой (в рамках законодательства) информации, игнорирование обращений, формальные ответы на них.

3. Недостаточно продуманной представляется формулировка предложения о такой форме ответственности комитетов как «снятие с должности руководителя комитета и его заместителей решением палаты и

назначение нового руководителя» (С. 12, 124). Поскольку палата парламента – коллегиальное формирование, принимающее решение путем голосования, правовая норма не может обязать ее осуществить «снятие с должности». Принять решение об освобождении, председателей комитетов Государственной Думы и их заместителей от должности позволяет действующее правовое регулирование. В соответствии с частью 4 ст. 22 Регламента Государственной Думы такие решения принимаются большинством голосов от общего числа депутатов Государственной Думы и оформляются постановлениями палаты. Аналогичные нормы имеются и в Регламенте Совета Федерации.

4. Вряд ли следует считать целесообразной реализацию предложения о закреплении в Регламентах палат Федерального Собрания возможности создания только комитетов, которые являлись бы постояннодействующими органами, и временных комиссий, создаваемых для решения какой-либо определенной задачи. Все постоянные комиссии диссертантка предлагает преобразовать в комитеты. В качестве аргументации указано: «Не совсем понятен статус постоянных комиссий. Практически он идентичен статусу комитета» (С. 64).

Здесь можно усмотреть некоторое противоречие: с одной стороны, в тексте работы и в Приложении А исследуются различия в статусе комитетов и комиссий, с другой – говорится об идентичности статуса.

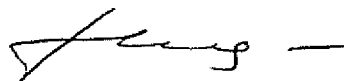
Постоянные парламентские комиссии представляется целесообразным сохранить, поскольку в их составе нет необходимости соблюдать представительство фракций и требования регламентов о членстве депутата только в одном комитете, т.е. наличие комиссий дает возможность свободно использовать кадровый потенциал палаты парламента для решения задач, под которые создана комиссия.

Приведенные замечания носят дискуссионный характер, свидетельствуют о творческом характере работы и не мешают дать общую положительную оценку диссертации О.Х. Молокаевой и констатировать, что

ее работа представляет собой законченный, отличающийся научной новизной труд, включающий самостоятельные предложения по совершенствованию правового регулирования и практики функционирования комитетов и комиссий палат Федерального Собрания РФ.

Основные положения диссертации нашли отражение в 11 публикациях, а также в автореферате, который соответствует содержанию диссертации. Диссертация О.Х. Молокаевой с точки зрения актуальности, новизны, научной и практической значимости соответствует требованиям Положения о присуждении учёных степеней, утверждённого Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842 (в редакции Постановления Правительства Российской Федерации от 30 июля 2014 г. №723), а ее автор – Молокаева Оксана Хараевна заслуживает присуждения ей ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Официальный оппонент,
Садовникова Галина Дмитриевна



Доктор юридических наук (12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право), доцент, профессор кафедры, заместитель заведующего кафедрой конституционного и муниципального права Федерального государственного бюджетного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)».


Адрес: Россия, 123995, Москва, Садовая-Кудринская ул., дом 9.

Тел.: (499) 244-84-05.

Веб-сайт: <http://msal.ru/>

E-mail: msal_kpr@mail.ru

«14» октября 2015г.

Подпись
ЗАВЕРЯЮ
Начальник отдела
УПРАВЛЕНИЯ КАДРОВ

С.В. Косенко
«14» 10 2015г.