

Отзыв официального оппонента на диссертацию Молокаевой Оксаны Хараевны «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, 2015, С. 223

Определение конституционно-правового статуса комитетов и комиссий Федерального Собрания в современной России является актуальным в связи с изменениями и дополнениями избирательного законодательства и законодательства о политических партиях, которые влияют на структуру и существо работы парламента. Развитие технологий обсуждения и принятия решений, разнообразие коммуникативных связей участников правотворческого процесса и российская специфика политического процесса на современном этапе также актуализируют правовые исследования деятельности комитетов и комиссий Федерального Собрания.

В диссертации есть относительно новые рассуждения и выводы теоретического характера. Автор уточняет набор функций комитетов и комиссий российского парламента (С. 73, 87, 93 и др.), ставит правильные вопросы о формах и правовой природе актов, принимаемых комитетами и комиссиями, и отвечает на некоторые из них (С.128-131), аргументированно определяет набор признаков, характеризующих конституционно-правовую природу комитетов и комиссий, отличающих их от других структурных подразделений парламента и от парламента как самостоятельной структуры в целом (С.48-50, 53, 53, 55).

Практическая значимость диссертации заключена в многочисленных предложениях автора об изменении и дополнении Регламента Государственной Думы и Регламента Совета Федерации в части совершенствования работы комитетов и комиссий, их отчетов перед палатой, установления их ответственности, ответственности их членов, ограничения количества должностных постов в комитетах (С. 110-125, 151). Автор является приверженцем принятия Федерального закона о Федеральном Собрании Российской Федерации, что заслуживает понимания, поскольку в таком законе

могли бы быть определены многие нерешенные вопросы взаимодействия участников федерального законодательного процесса и статуса его субъектов.

Стоит разделить авторскую периодизацию развития статуса комитетов и комиссий в России (С.15). Интересным представляется обращение к многочисленным историческим первоисточникам. В этой части диссертации чувствуется скрупулёзный подход к познанию истории, которая лежит в основе современного состояния. Автор проявил себя как внимательный исследователь и в ходе всей диссертации: правильно и объемно описаны важные для раскрытия темы дефиниции – функции (С.73, 79), организация (С.95), компетенция (С.98), полномочие (С.101), ответственность (С.119-122). Импонирует авторский подход к пониманию конституционно-правового статуса органа (структурной единицы), который сложился на основе концепции, разработанной профессором Н.А. Богдановой.

В диссертации удачно подмечены актуальные вопросы практической деятельности комитетов и комиссий. В настоящее время правильно уделять внимание качеству открытости этих структурных подразделений, публикации информации об их деятельности на сайтах (С. 86). Поддержки заслуживают мысли о том, что сайты комитетов часто оставляют желать лучшего, а у комиссий они отсутствуют. Автор справедливо использовал статистические данные законодательного процесса (С. 42), приводил практические примеры формирования комитетов по пропорциональному принципу и влияние на него фракций разных партий на протяжении определенного периода (С. 148), рассматривал работу экспертных и рабочих групп комитетов, проведения ими парламентских слушаний и других мероприятий (С. 155-157). Тем самым, в диссертации правильно показана связь конституционного права с политической конъюнктурой и ее влияние на правовые акты о порядке и деятельности парламента и его структурных подразделений.

Стоит согласиться с выводом о том, что необходимо оптимизировать работу комитетов и комиссий в Государственной Думе: произвести слияние комитетов со сходными предметами ведения и решающие вопросы в близких

сферах общественных отношений (С. 81-83). Верен вывод автора о том, что у комитетов и комиссий нет распорядительных прав, все акции, не отраженные в актах Федерального Собрания, носят рекомендательный характер (С. 117), Это важный вывод для введения творческой активности структурных подразделений парламента в унифицированное правовое русло.

Об обоснованности и достоверности рассуждений и выводов можно судить по объему используемой литературы. Она весьма объемна и концептуальна. Было использовано много подходящих сравнений российского опыта с зарубежным.

Основные замечания и пожелания автору диссертации:

1. Трудно согласиться с такими мерами ответственности комитетов как устное замечание и замечание с занесением в протокол, которые выносятся на заседании палаты, а равно снятие с должности руководителя комитета и его замов решением палаты (С. 14, 123-124). Введение такого рода мер требует более тщательного конституционно-правового анализа и аргументаций «за». Предлагаемая мера, в частности, может быть использована в качестве давления на комитет, возглавляемый представителем «оппозиционной» фракции, который готовит изменения и дополнения законопроекта, не отвечающие интересам большинства. Во всяком случае, предложения такого рода должны сопровождаться описаниями оснований и целей применения, оговорок, исключающих применение этих мер и многих других обстоятельств. Кроме того, если учитывать пропорциональный принцип формирования комитетов и комиссий в Государственной Думе, который автором разделяется как правильный, как можно разрешить снятие с должности руководителя от «оппозиционной» фракции и назначение на его место представителя большинства в данной процедуре?

2. Не будут эффективными на практике и предлагаемые автором меры дисциплинарной ответственности парламентария в случае его отсутствия на заседаниях комитетов без уважительных причин: выведение его из состава комитета за пропуски заседаний и лишение месячной заработной платы за

передачу голоса (С. 123-124). Во всех этих случаях также существует опасность давления большинства на оппозицию. Но главное сомнение связано не с этим. Сколько раз уже предлагалось обеспечивать разными принудительными мерами дисциплину личного присутствия парламентария на соответствующих заседаниях! И сколько раз признавалась, что главной предупредительной мерой при этом является не норма, а партийная дисциплина в частности, и партийное строительство в целом (при формировании списков кандидатов в парламент особенно), построенное на иных, нежели в настоящее время в России, принципах.

3. Было бы правильнее, если бы автор также смягчил свои рассуждения относительно признания за комитетами и комиссиями контрольных функций. Контроль осуществляется парламентом в целом, финансовый контроль ведет также Счетная палата РФ. Не в полной мере допустимо говорить о том, что комитеты и комиссии палат являются субъектами контрольной деятельности парламента за деятельностью исполнительных органов власти. Да, автор ссылается на Федеральный закон о парламентском контроле и на возможность комитетов и комиссий осуществлять расследование (С. 84, 92-94). Однако никаких решений, являющихся итогом контроля, комитеты и комиссии не принимают. Как верно цитирует автор одного из исследователей, комитеты и комиссии лишь способствуют реализации функций Федерального Собрания в своей деятельности (С. 79). Чтобы не делали в плане контроля комитеты и комиссии, итоговое решение будет принимать парламент в целом. В связи с этим можно поспорить и с предложением автора об установлении дисциплинарной ответственности в отношении должностных лиц, ответственных за невыполнение требований комитетов и комиссий, а равно нормы, согласно которой от этих лиц можно требовать разъяснений по этому поводу по согласованию с председателем палаты (С.12, 110, 124). Такая ответственность должностных лиц объяснима в отношении неисполнения требований парламента в целом, но нельзя признать ее разумной в отношении требований комитетов и

комиссий, тем более, в аспекте сохраняющегося репрессивного уклона УК РФ и КоАП.

4. Не совсем корректно говорить о подготовительной функции комитетов и комиссий, хотя мысль автора верна в самом корне (С.87, 105). Логичнее было бы назвать эту функцию так – функция по подготовке проектов нормативных правовых актов и иных решений.

Высказанные замечания и пожелания носят дискуссионный характер и не препятствуют высоким оценкам диссертации Молокаевой Оксаны Хараевны. Представленная на защиту работа актуальна и характеризуется новизной. Рассуждения и выводы обоснованы и достоверны. Диссертация имеет теоретическую значимость и практическую применимость. Материалы диссертации могут быть использованы в преподавании конституционного права, а также востребованы законодателем и правоприменителем при определении юридического статуса Федерального Собрания Российской Федерации, его структурных подразделений. Текст автореферата соответствует положениям диссертации. Диссертация соответствует критериям, установленным Положением о присуждении ученых степеней, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842. Молокаева Оксана Хараевна заслуживает присуждения искомой ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

С.В. Васильева

К.ю.н., доцент, доцент кафедры конституционного и административного права факультета права Федерального государственного автономного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»

Васильева Светлана Викторовна, 101000, Москва, ул. Мясницкая, 20, +7(916)3809059, masslo@yandex.ru. Защищалась по специальности 12.00.02 – Конституционное право; муниципальное право в 2001 г.

« 15 » октября 2015 г.

подпись
ЗАМЕСТИТЕЛЬ НАЧАЛЬНИКА
УПРАВЛЕНИЯ ПЕРСОНАЛА
ГОРЬДСКАЯ Ю.Н.