

ОТЗЫВ
официального оппонента
на диссертацию Азарова Дмитрия Васильевича
«Конституционно-правовое регулирование
регионального парламентского контроля
как механизма обеспечения разделения и взаимодействия властей
в субъектах Российской Федерации»,
представленную на соискание ученой степени
кандидата юридических наук
специальность 12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право

В категории «парламентский контроль» заложена ее, без преувеличения, вечная актуальность – уже с момента создания представительных органов и тем более парламентских учреждений одним из главных направлений их деятельности был именно контроль данных образований в отношении состояния дел в государстве, на территории и соответствующих органов публичной власти. И всегда это связывалось с предметами парламентского контроля и кругом органов, на который он распространяется.

Применительно к теме диссертационного исследования *актуальность* имеет целевой характер. В России, несмотря на какую-то степень абстрактной изученности вопросов парламентского контроля, не очень пока еще развито соединение теории и практики. Достаточно сказать, что даже на уровне федерального парламента и даже его палаты, избранной всеобщим голосованием, - Государственной Думы, ставилось под сомнение наличие функции парламентского контроля, предлагалось его свести к небольшому кругу «мягких» полномочий. Что же касается парламентов субъектов Российской Федерации, им отводилась очень скромная роль в осуществлении государственной власти субъекта РФ, представительные начала порой отделялись от парламентских функций, к которым относится и парламентский контроль.

Отсюда можно говорить как минимум о следующих сторонах актуальности работы Д.В. Азарова: во-первых, необходимость теоретического осмысления проявлений самой категории «парламентский

контроль» на региональном уровне; во-вторых, выявление параметров, т.е. предметов такого вида парламентского контроля; в-третьих, формулирование круга возможностей, т.е. полномочий и направлений деятельности органа парламентского контроля в целом и особенно его комитетов, комиссий, депутатов и аппарата; в-четвертых, реальное осуществление, т.е. практика парламентского контроля – ее состояние в целом и в отдельных субъектах Российской Федерации.

Естественно, это предполагало для автора многосторонний характер задач исследования. Получилось ли у него *комплексная, самостоятельная, монографическая* работа? Полагаю, для положительного ответа на данный вопрос есть основания.

Диссертант убедительно показывает, что есть устойчивая тенденция – по крайней мере в качестве критерия движения вперед – к восприятию парламентского контроля на региональном уровне как необходимого элемента в организации государственной власти субъектов РФ. Наверно могут быть сомнения в том, насколько искренне признают роль парламентского контроля региональные элиты, вряд ли исполнительной власти на федеральном уровне, и в субъектах РФ по душе парламентский контроль. Но выбора у них нет: лучше на словах признавать ценность парламентского контроля; другое дело, как ему «вывернуть руки» и сделать малополезным и не мешающим бюрократии внешне антуражным показателем демократии.

Кстати, от себя могу сказать, что примерно по такому пути пошли на федеральном уровне – вместо конструктивного законопроекта о парламенте контроле, в создании которого принимал участие автор этих строк, появился и был принят как Федеральный закон «О парламентском контроле» - малополезный документ, в основном в него навключали нормы Конституции РФ, законов, но сознательно избежали положений, которые бы сделали парламентский контроль по-настоящему эффективным.

Учитывая, что у нас есть привычка «цепной реакции», сейчас появляются аналогичные законы субъектов Российской Федерации. Диссертант констатирует эту реальность, показывает расширяющуюся сферу нормативно-правового регулирования, его проблемы – помимо суждений по ходу изложения материала есть даже завершающий весьма интересный параграф в диссертации. Конечно, для комплексности исследования это позитивный фактор – расширяется нормативная правовая база анализа. Но это никак не снимает задачу обобщения всей картины парламентского контроля в субъектах Российской Федерации. Данный момент комплексности и монографичности как раз наличествует в диссертации.

В этом плане отмечаю, что *цели и задачи* работы сформулированы автором убедительно. Он соединяет необходимость осмысления теоретико-правовых основ регионального парламентского контроля в Российской Федерации с исследованием конкретной парламентской контрольной деятельности на данном уровне, органами и иными субъектами, участвующими в ней. Кроме того, автор решил не только показать состояние законодательной базы данного вида парламентского контроля, но и дать свои предложения и рекомендации по ее (базы) совершенствованию.

В целом я положительно воспринимаю и поддерживаю авторские идеи, выносимые на защиту. Как это ни удивительно, но диссертанту приходится начинать с известного тезиса о том, что есть парламентский контроль и каково его место как элемента в системе разделения властей. Дело в том, что в данном, хотя и достаточно известном, положении в нашей стране нередко забывают его неотъемлемое свойство – систему «сдержек и противовесов». Как раз парламентский контроль и является важнейшим элементом данной системы. И как это выглядит на уровне субъектов Российской Федерации, автор и стремится показать.

Диссертант абсолютно прав, когда предлагает от начал, я бы сказал, «возгорания и затухания» парламентского контроля на региональном уровне перейти к его постоянному, равно эффективному осуществлению в субъектах

Российской Федерации. Верно отмечено (с. 24 дисс. и далее), что на практике пока в субъектах Российской Федерации превалирует исполнительная власть над законодательной, это надо исключать из практики осуществления государственной власти.

Следует поддержать многие авторские идеи: парламентский контроль должен найти свое место в системе контрольно-надзорных отношений; необходимы федеральные законодательные основы парламентского контроля в субъектах Российской Федерации, тем более что он может касаться и федеральных органов государственной власти, учреждений и предприятий; нужен специальный федеральный закон о парламентском контроле в субъектах РФ, и автор предлагает «сюжетную» линию такого акта; представительная составляющая органа парламентского контроля, верно отмечает автор, предполагает активное влияние населения, избирателей на контрольную деятельность парламент, в том числе предлагается при определенном проценте граждан, подписавших петицию, обязательно начинать акция парламентского контроля. Есть ряд интересных предложений о традиционных формах парламентского контроля – парламентских слушаниях, депутатском запросе и др. Автор справедливо предлагает видеть продолжение парламентского контроля в деятельности специализированного регионального контрольно-счетного органа.

Интересное исследование не может не вызвать вопросов и желания дискуссии. Отсюда некоторые мои замечания и пожелания.

1. Мне кажется, автор мог бы усилить критически-аналитическую составляющую своей работы. В общем-то это ненормально, когда более 20 лет современной конституционно-политической истории России ушло на то, чтобы доказать неизбежность парламентского контроля. Автору этих строк известно, что еще в 2004-2005 гг., когда появились первые законопроекты о парламентском контроле и парламентском расследовании, некоторые подразделения Государственной Думы серьезно доказывали, что поскольку о

парламентском контроле ничего не говорит Конституция РФ, значит, его нет. И это в ситуации, когда даже в советское время представительным органам давалось право создавать свои ревизионные и следственные комиссии. Исполнительная власть всячески препятствовала, да и сейчас препятствует созданию эффективного парламентского контроля, лоббировала такое ее толкование в парламенте.

2. По прочтении диссертации прихожу к выводу, что автор склонен ряд возможностей региональных парламентов относить не столько к парламентскому контролю, сколько к иным формам деятельности парламентских органов. Речь идет о праве утверждать в должности ряд лиц в администрации субъекта РФ, высказывать свое мнение о кандидатурах в аппарате исполнительной власти, подлежащее обязательному реагированию высшего должностного лица субъекта РФ при назначении соответствующих лиц, праве заслушивать правительство субъекта, сформированное новым губернатором, главой республики, о направлениях его работы, требовать отставки ряда лиц и др. Диссертант уделил скромное число страниц этим вопросам (с. 103-108). Думается, все-таки есть основания для того, чтобы указанное считать частью парламентского контроля, причем заслуживающей большего внимания. Нельзя только уповать на то, что правительство субъекта РФ обязан представлять ежегодный отчет законодательному органу, а также на то, что у парламента есть право выражения недоверия главе исполнительной власти и руководимому им правительству субъекта РФ. Идея усиления «рычагов понуждения» - с. 132 – звучит хорошо, но механизм этой акции не ясен.

3. С другой стороны, я бы очень осторожно относился к предложению о наделении законодательного органа субъекта РФ правом высказывать свои предложения по кандидатурам для назначения судьями уровня субъекта Российской Федерации – это может сделать судей зависимыми (с. 59, 60 и далее). Да, ранее такое право было у законодательного органа, но потом его исключили (2002 год), и правильно. Стоило бы также отказаться от их права

высказываться по кандидатурам на пост прокурора субъекта РФ. Другое дело, что по руководителям подразделений федеральных органов исполнительной власти на территории субъекта у законодательной власти субъекта РФ должно быть право высказать свои соображения Президенту РФ или иному органу федерального уровня, - наряду с аналогичной возможностью высшего должностного лица субъекта РФ. Они могут вносить свои предложения по кандидатурам судей Конституционного Суда РФ, но это объяснимо, поскольку данный Суд обладает правом оценивать законодательство в сфере ведения РФ и субъектов РФ на предмет конституционности. Но кандидатуры всех остальных судей лучше «не трогать».

4. Предложение автора (с. 77 и след.) иметь в законодательном органе субъекта специальное подразделение, занимающееся задачами парламентского контроля, вызывает двойственное отношение. С одной стороны, а почему бы и не иметь такой комитет, такую комиссию. Но, с другой стороны, это может повести к ограничению участия в парламентском контроле других комитетов, комиссий, что крайне нежелательно. При подготовке проекта федерального закона о парламентском контроле, который далее был «зарублен», мы как раз исходили из того, что любой комитет, любая комиссия представительного органа не должны быть отстранены от участия в парламентском контроле, а наряду с этим стоит создавать специальные подкомиссии по отдельным наиболее важным направлениям и объектам парламентского контроля.

5. Поддерживая идею автора о контрольно-счетном органе субъекта РФ, продолжающем линию парламентского контроля, очень хотелось бы, чтобы этот орган в такой же мере не потерял связь с парламентом субъекта РФ, как это происходило и происходит сейчас со Счетной палатой Российской Федерации, у которой, на наш взгляд, очень условные контакты с Государственной Думой и Советом Федерации.

6. Порой автор диссертации высказывает, как бы мимоходом, сентенции спорного характера, без которых он вполне мог бы обойтись в связи с крайней дискуссионностью вопроса.

Например, к чему доказывать (с. 34 и след.), что парламентский контроль предполагает трактовку представительного органа власти субъекта РФ как парламента. Задачи парламентского контроля реализуются даже на уровне представительных органов муниципальных образований, тогда и на этом уровне использовать понятие парламента? Кстати, такого рода крайности уже встречаются, когда какое-нибудь районное собрание депутатов называют законодательной властью района. Можно было бы закрывать глаза на условность терминологии, но, увы, «слабости» людей ведут к тому, что районные депутаты начинают действительно считать себя законодательным органом.

Или еще: на 51 помимо нужного для темы рассмотрения сути разделения властей как основы компетенции и статуса соответствующих государственных органов автор «вдруг» пишет, что в условиях Совета Европы распространен принцип субсидиарности, «общий смысл которого сводится к взаимодополнению и взаимозаменяемости властей на всех уровнях». Даже «взаимодополнение» на деле воспринимается как взаимоотношения нижестоящих и вышестоящих органов одного профиля – исполнительной власти. Но что касается «взаимозаменяемости», ее все-таки не существует, поскольку в этом случае принцип разделения властей прекратил бы существование.

Высказанные суждения не меняют нашей общей положительной оценки данной работы. Это актуальное, комплексное, монографическое, научное, самостоятельное авторское исследование. Диссертация в полной мере удовлетворяет требованиям новизны. Являются научно обоснованными, выводы, предложения и рекомендации диссертанта. Они достоверны, сопровождаются необходимой аргументацией, вызовут интерес в науке

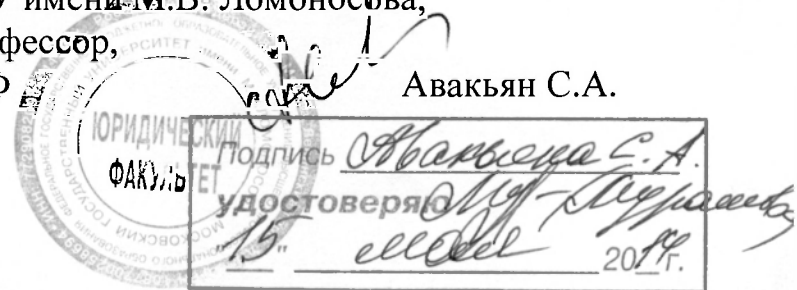
конституционного права и принесут определенную пользу практике государственного строительства. Есть все основания говорить о личном вкладе автора в разработку научной проблемы.

Работа выполнена с соблюдением и учетом требований, содержащихся в Положении о порядке присуждения ученых степеней. Текст диссертации подготовлен на хорошем научном уровне. Автореферат и публикации соответствуют диссертации и отражают ее основные положения.

Автор Азаров Дмитрий Васильевич заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук.

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

Авакьян С.А.



Декан юридического факультета
МГУ имени М.В. Ломоносова,
доктор юридических наук, профессор

Голиченков А.К.

