

УТВЕРЖДАЮ

Проректор по научной работе
ФГБОУ ВПО «Московский государственный
юридический университет
имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

«27» мая 2014 г.  В.Н. Синоков

ОТЗЫВ

**ведущей организации Московского государственного юридического
университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)**

на диссертацию Азарова Дмитрия Васильевича на тему:

**«Конституционно-правовое регулирование регионального
парламентского контроля как механизма обеспечения разделения и
взаимодействия властей в субъектах Российской Федерации»,
представленной на соискание ученой степени кандидата юридических
наук по специальности 12.00.02 – конституционное право;
конституционный судебный процесс; муниципальное право**

(М., 2014, 183 с.)

Актуальность темы диссертации не вызывает сомнения. Реформы, проводимые в последнее время в России не только на федеральном уровне, но и на уровне субъектов в сфере парламентского контроля, конечно же, требуют всестороннего анализа в целях его оптимизации. Тем более, что в течение последних двух лет происходит обновление регионального законодательства в указанной сфере. Немаловажное значение имеет и необходимость выработки научно обоснованного подхода к регулированию парламентского контроля, осуществляемого в субъектах Российской

Федерации в связи с тем, что региональное законодательство, регламентирующее контрольные полномочия законодательных (представительных) органов государственной власти, отличается наличием противоречий и пробелов. Кроме того, сами исследования данной проблематики также носят фрагментарный характер, ограничиваются анализом законодательства лишь отдельных субъектов Российской Федерации, не отражая ее комплексный и многоаспектный характер. В то же время функционирование исполнительной власти региональным законодательством урегулировано достаточно объемно и детально. Немаловажным является и преодоление декларативности полномочий представительных органов субъектов РФ, реализуемых в сфере контроля. Наконец, эффективное функционирование парламентского контроля содействует снижению коррупциогенности правового регулирования общественных отношений.

Целями представленного исследования является анализ регионального конституционно-правового регулирования парламентского контроля, разработка рекомендаций и предложений по его совершенствованию, оптимизация его использования как механизма разделения и взаимодействия властей в субъектах Российской Федерации.

Перечисленные цели обусловили необходимость решения следующих задач: осмысление теоретико-правовых основ парламентского контроля в России, исследование его специфики на федеральном и региональном уровнях, выработка предложений и рекомендаций по совершенствованию правового регулирования регионального парламентского контроля.

Избранная структура работы (3 главы, объединяющие 6 параграфов, а также заключение) позволила автору раскрыть тему, в рамках которой рассмотрены и раскрыты следующие вопросы:

- 1) теоретико-правовые основы регионального парламентского контроля (понятие регионального парламентского контроля, его виды, формы и средства осуществления; цели и принципы

регионального парламентского контроля в контексте обеспечения разделения и взаимодействия властей в субъектах РФ);

- 2) субъекты регионального парламентского контроля в России (субъекты непосредственного регионального парламентского контроля и субъекты, содействующие осуществлению регионального парламентского контроля);
- 3) развитие конституционно-правового регулирования регионального парламентского контроля (на уровне федерации и субъектов РФ).

В качестве иллюстрации перечисленной проблематики наряду с федеральным законодательством, специализированными докладами, материалами парламентских слушаний, аналитическими материалами органов государственной власти, проанализировано законодательство субъектов Российской Федерации:

-19 конституций/ уставов,

-41 закон,

-15 актов законодательных (представительных) органов государственной власти,

-5 постановлений конституционных/ уставных судов,

-5 решений судов общей юрисдикции и др.

Кроме того, в ряде случаев приводится и зарубежный опыт.

Все это позволило автору прийти к следующим выводам, например о том, что необходимы общая концепция и системный подход к регулированию и осуществлению парламентского контроля, «рамочное» федеральное законодательство основ регионального парламентского контроля при определенной самостоятельности субъектов России в его регламентации и осуществлении (с. 147 диссертации). Следует согласиться с автором, что реализация данного предложения позволит оптимизировать взаимодействие законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, способствовать четкому определению

форм, процедур, пределов и правовых последствий осуществления регионального парламентского контроля (с. 146 - 147 диссертации).

Научной новизной отличается вывод автора о том, что базовой методологической проблемой регулирования парламентского контроля выступает смешение категорий «виды», «формы» и «средства» парламентского контроля в научных исследованиях и в нормативных правовых актах, т.к. форма выступает способом осуществления контроля в пределах его конкретного вида. Как отмечает Д.В. Азаров, парламентские слушания в большинстве субъектов закреплены как форма парламентского контроля, однако в узком точном смысле они являются таковой лишь тогда, когда целью их проведения выступает осуществление контрольных полномочий, что необходимо отразить в законодательстве. Кроме того, вносятся заслуживающие внимания предложения по усилению парламентского контроля на региональном уровне: закрепление в законодательстве субъектов обязанности начать парламентское расследование или избрать иную форму парламентского контроля при обращении граждан, численность которых составляет 1% и более от общего количества жителей соответствующего субъекта (правда, автор не вводит критерии избрания указанного процента); введение интерpellации; расширение полномочий региональных контрольно-счетных органов, в частности, за счет проведения экспертизы нормативного акта на наличие риска коррупциогенности.

В работе также проанализированы основные и сопутствующие цели парламентского контроля, виды парламентского контроля на федеральном и региональном уровнях.

Кроме того, Д.В. Азаров изучил необходимый объем научных источников как современного, так и дореволюционного периода.

Таким образом, задачи исследования соответствуют поставленным целям.

Вместе с тем, на наш взгляд, в диссертации есть положения, которые являются дискуссионными и требующими пояснения.

1. Не раскрыто понятие «механизм обеспечения разделения и взаимодействия властей» (хотя в наименовании диссертации оно фигурирует), тем более, что ни одной стране мира последовательно и полно разделение властей достичь не удалось.
2. Представляется достаточно спорным определение понятия регионального *парламентского контроля* как «осуществления законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации, его палатами, комитетами и комиссиями, а также депутатами полномочий в области *контроля* за соблюдением и исполнением законов, а также соблюдением прав и свобод человека и гражданина на территории субъекта Российской Федерации» (с. 148) в связи с тем, что оно содержит логическую ошибку, т.к. не раскрывает само понятие парламентский контроль.
3. Не очень ясна авторская позиция в отношении определения парламентского контроля как совокупности норм. На с. 20 диссертации она критикуется, а на с. 21 указывается, что парламентский контроль - самостоятельный институт в рамках парламентского права. В то же время правовой институт - это система *норм*, регулирующих однородные общественные отношения.
4. Осуществляют ли прокуратура и суды государственный контроль (с. 12 автореферата)? Если да, то это требует обоснования, по крайней мере для прокуратуры, которая, как представляется все же осуществляет надзор.
5. На с. 13 автореферата сказано, что эффективность регионального парламентского контроля может быть обеспечена *лишь* при условии необходимой самостоятельности субъектов. На наш взгляд это не

является единственным фактором обеспечения действенности парламентского контроля.

Однако следует отметить — высказанные замечания не умаляют достоинств диссертации. Работа написана хорошим языком. Основные выводы обоснованы, главные положения опубликованы. Автореферат диссертации соответствует ее содержанию.

Таким образом, диссертация «КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ РЕГИОНАЛЬНОГО ПАРЛАМЕНТСКОГО КОНТРОЛЯ КАК МЕХАНИЗМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ РАЗДЕЛЕНИЯ И ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ВЛАСТЕЙ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ» по своей актуальности, научной новизне, объёму выполненных исследований и практической значимости полученных результатов соответствует требованиям п. 9 Положения о присуждении ученых степеней, утверждённого Постановлением Правительства Российской Федерации от 24.09.2013 года № 842, предъявляемым к диссертациям на соискание учёной степени кандидата наук, а ее автор заслуживает присуждения искомой степени.

Отзыв утвержден на заседании кафедры конституционного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)» от «21» мая 2014 г. (протокол № 10).

**Заведующий кафедрой
конституционного и муниципального права,
доктор юридических наук, профессор**

«23» мая 2014 г.



В.И. Фадеев