

В Диссертационный совет Д170.001.01
при Академии Генеральной прокуратуры
Российской Федерации

ОТЗЫВ

официального оппонента доктора юридических наук Садовниковой Галины Дмитриевны о диссертации Грудинина Никиты Сергеевича на тему: «Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации как орган народного представительства: вопросы теории и практики», представленной на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Актуальность темы, избранной Грудининым Н.С. для диссертационного исследования, обусловлена необходимостью дальнейшей научной разработки концепции парламентаризма в Российской Федерации, совершенствования правового регулирования статуса Государственной Думы, её представительной функции и порядка формирования в новых геополитических условиях.

В этой связи рассмотрение юридической природы Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации как одной из палат общефедерального парламента и общегосударственного органа представительства политических взглядов, убеждений и интересов многонационального народа России заслуживает самого пристального внимания. Не менее значимым вопросом является проблема функционального содержания деятельности Государственной Думы как органа народного представительства, а также модели избирательной системы, применяемой при её формировании путём свободных прямых периодических выборов.

Разработка научно-теоретических положений и практических рекомендаций по определению и совершенствованию конституционно-правового регулирования в сфере парламентаризма способствует дальнейшему

развитию общей теории конституционного права, теории народного представительства, сравнительного правоведения, стимулирует дальнейшие научные изыскания в указанных направлениях, поэтому труд Н.С. Грудинина представляет собой несомненную научную ценность.

Народное представительство – сложное и многоаспектное социальное явление. Диссертант, обращаясь к трудам классиков парламентаризма и современным работам в данной сфере, законодательству и опыту зарубежных стран, анализирует народное представительство как фундаментальную основу конституционного строя демократического государства, рассматривает понятие, содержание и элементы системы народного представительства в Российской Федерации, предлагает своё видение роли и места Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации в системе народного представительства, пути укрепления представительной природы Государственной Думы.

Научная новизна работы видится в обосновании основных направлений оптимизации законодательства и правоприменительной практики в сфере парламентаризма и конкретных предложениях по совершенствованию правового регулирования выборов депутатов Государственной Думы, в выявлении факторов, определяющих качество функционирования системы народного представительства.

Следует согласиться с Н.С. Грудининым в том, что снижение степени эффективности функционирования органов народного представительства свидетельствует о наличии определённых проблем на пути построения демократического правового государства, реализации конституционного установления о суверенитете народа в Российской Федерации, а также с предложениями автора о том, что для эффективного функционирования системы народного представительства в России должна быть создана система контроля за работой депутатов в интересах избирателей.

Диссертант верно отмечает, что применительно к Государственной Думе система правовых гарантий, препятствующих утрате ею своего

представительного статуса, должна включать в себя институт ежегодных публичных отчётов политических партий о своей деятельности в Государственной Думе, ежегодных отчетов депутатов-одномандатников о своей деятельности населению своих округов через средства массовой информации.

Работа Н.С. Грудинина представляет определенную научную ценность как сравнительно-правовое исследование: в ней анализируются конституционно-правовые основы народного представительства в Российской Федерации и зарубежных странах, в том числе в историческом аспекте.

В любом диссертационном и ином научном исследовании анализируется понятийно-категориальный аппарат. Предпринимает такую попытку и Н.С. Грудинин, предлагая собственное авторское определение народного представительства (С. 11), системы народного представительства (С. 76). Следует поддержать вывод о том, что качество функционирования органов народного представительства репрезентативного типа зависит от модели избирательной системы, используемой в ходе проведения выборов и определения их результатов. Большинство авторских предложений о совершенствовании российской модели выборов депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, заслуживают внимания и могут быть обсуждены в аспекте совершенствования как законодательства, так и практики его реализации.

Автор не только успешно справляется с задачей исследования научно-теоретических положений и практики конституционно-правового регулирования представительной функции парламента в России и за рубежом, но и анализирует и обобщает существующую правовую базу по данному вопросу, предлагает пути её совершенствования. Важность задачи определяется особым местом и ролью Государственной Думы и представительной власти в целом в реализации демократического потенциала Конституции Российской Федерации.

Работа изложена грамотно, доступным языком. Стиль изложения научный, структура и объём работы соответствуют поставленным задачам.

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

Наряду с положительными сторонами диссертации ей присущи определённые недостатки, а некоторые позиции автора представляются весьма спорными.

1. В первом положении, выносимом на защиту, (С. 11, далее в тексте диссертации С. 27 – 28, 43, 178) автором «уточнено» понятие народного представительства. Можно приветствовать саму по себе попытку внести свой вклад в совершенствование понятийно-категориального ряда, но, по мнению Н.С. Грудинина, «сущность народного представительства состоит в передаче народом мандата на управление делами государства своим представителям на определённый законом срок в коллегиальном органе государственной власти (парламенте)». Вряд ли можно считать обоснованным сужение общего понятия народного представительства до передачи народом мандата только на управление делами государства в органе государственной власти, исключая представительство местных интересов в органах местного самоуправления, тем более, что далее, на С. 74, 81 и др. к элементам системы народного представительства в Российской Федерации автор относит совокупность представительных органов государственной власти и местного самоуправления, на С. 86 – 87 представительные органы местного самоуправления названы третьим элементом системы народного представительства в Российской Федерации.

2. Весьма спорным представляется предложение диссертанта о принятии федерального конституционного закона «О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации» (С. 82). Согласно правовой позиции

Конституционного Суда Российской Федерации, сформулированной им в Постановлении от 31.10.1995 г. № 12-П «По делу о толковании статьи 136 Конституции Российской Федерации» поправки к Конституции Российской Федерации не могут приниматься и в форме федерального конституционного закона, так как статья 108 (часть 1) Конституции Российской Федерации прямо указывает, что федеральные конституционные законы принимаются по вопросам, предусмотренным Конституцией Российской Федерации. Использование формы федерального конституционного закона сделало бы невозможным внесение в главы 3 - 8 Конституции Российской Федерации поправок, не относящихся по своему содержанию к тому кругу вопросов, которые должны быть регламентированы федеральными конституционными законами.

Таким образом, Конституционный Суд Российской Федерации чётко выразил свою позицию о том, что Конституция Российской Федерации содержит исчерпывающий круг вопросов, по которым могут приниматься федеральные конституционные законы.

Кроме того, отсутствие законодательного регулирования деятельности парламента делает его более самостоятельным: он руководствуется нормами Конституции и самостоятельно принимаемых палатами регламентов. В принятии же законов задействованы Президент и исполнительная власть.

3. Вызывает сомнения стремление диссертанта к унификации порядка формирования и функционирования представительных органов государственной власти субъектов Федерации и внесении соответствующих изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Соглашаясь с тем, что наиболее оптимальной для выборов региональных парламентов является смешанная мажоритарно-пропорциональная система, следует отметить, что федеративный характер государства, закреплённое в Конституции РФ положение ч. 2 ст. 11 «Государственную власть в субъектах Российской

Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти» предполагают значительное усмотрение субъектов Федерации в выборе порядка формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Поэтому императивное установление федерального законодателя о едином порядке формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации представляется нецелесообразным. У субъектов Федерации должна оставаться некоторая свобода усмотрения.

4. Диссертант считает, что опыт предварительных голосований «Единой России» будет целесообразно распространить на выборы депутатов Государственной Думы в целом (С. 160). Однако не вполне понятно, предлагается ли сделать такие голосования обязательным элементом избирательного процесса или оставить это на усмотрение кандидатов и политических партий, выдвинувших федеральные списки кандидатов. На защите следует прояснить позицию по этому вопросу.

Большинство приведённых замечаний носят дискуссионный характер и не мешают дать общую положительную оценку диссертации Н.С. Грудина и констатировать, что эта работа представляет собой завершённый, отличающийся научной новизной труд, включающий самостоятельные предложения по совершенствованию правового регулирования и практики функционирования.

Основные положения диссертации изложены автором в 32 публикациях в научных изданиях, в том числе 14 научных статей – в журналах, рекомендованных Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации для публикации результатов диссертационных исследований, а также отражены в автореферате, который соответствует содержанию диссертации.

Диссертация Н.С. Грудина 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 её автор – Грудинин Никита Сергеевич – заслуживает присуждения ему учёной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 - конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Официальный оппонент:

Доктор юридических наук, доцент, профессор кафедры, заместитель заведующего кафедрой конституционного и муниципального права ФГБОУ ВО «Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА)»

Садовникова Галина Дмитриевна

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

Тел.: (499) 244-84-05. E-mail: msal_kpr@mail.ru

«08» февраля 2016 г