

ОТЗЫВ
официального оппонента
о диссертации Галоян Арпеник Ремиковны

На тему: «Проблемы реализации правотворческой инициативы граждан РФ на муниципальном и региональном уровнях», представленной в диссертационный совет МГУ.12.02. Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности: 12.00.02. – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Диссертация А.Р. Галоян на тему: Проблемы реализации правотворческой инициативы граждан Российской Федерации на муниципальном и региональном уровнях» написана на актуальную тему, имеющую как теоретическое, так и практическое значение. Ее содержание охватывает относительно широкий спектр научных и прикладных аспектов реализации гражданами Российской Федерации права на участие в деятельности органов публичной власти посредством проявления правотворческой инициативы. Значение диссертации заключается в том, что она восполняет имеющиеся пробелы в теоретической разработке проблем организации нормотворческой деятельности и привлечения к ней населения субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. Этому способствовало четкое определение предмета диссертационного исследования, ее цели и задач (стр. 6-7). Актуализирует работу обращение диссертанта к проблемам внедрения «электронной демократии» как средства эффективной реализации правотворческих инициатив граждан.

Диссертация А.Р. Галоян достаточно четко структурирована и охватывает основные аспекты реализации гражданами права на осуществление правотворческой инициативы. В первой главе «Конституционно-правовые основы реализации правотворческой инициативы граждан» осуществлен анализ статей Конституции Российской Федерации и Федеральных законов от 6 октября 1999 года №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и от 6 октября 2003 года №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регулирующих порядок реализации права граждан РФ на правотворческую инициативу, раскрываются позиции ученых по этому вопросу (стр. 18, 19, 20, 24, 30), упоминаются законы субъектов Российской Федерации по вопросам

законодательной инициативы граждан (стр. 26-27, 30). На этой основе делаются собственные выводы о сущности правотворческой инициативы, критически оценивается неразграничение в Федеральном законе от 6 октября 2003 года №131-ФЗ форм непосредственного осуществления местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления (стр. 36).

Второй параграф первой главы посвящен определению роли и места правотворческой инициативы граждан и направлений ее реализации. По результатам анализа мнений правоведов автор раскрывает сущность правотворчества (стр. 38-39, 42) подчеркивает, что правотворческая деятельность выступает важнейшим признаком публичной власти (стр. 40), акцентирует внимание на ее творческой составляющей, проявляющейся при зарождении правовой идеи «до ее воплощения в тексте проекта» (стр. 43). Следует согласиться с суждениями диссертанта о том, что правотворчество не регулируется нормами права деятельность. В то же время правотворческий процесс является строго регламентированной деятельностью. Ее нормативная регламентация является гарантией реализации правотворческой инициативы граждан (стр. 44). А.Р. Галоян верно отмечает, что правотворчество и правотворческий процесс связывают участие населения в этих видах деятельности. При этом наличие этой связи «свидетельствует о целостности конституционного права народа на выражение своей власти непосредственно либо через органы государственной власти или местного самоуправления» (стр. 54). Правомерно в данном параграфе отмечено, что правотворческая инициатива является одной из первопричин, возникновения деятельности по созданию правовых актов (стр. 54).

В третьем параграфе первой главы проанализированы зарубежные правовые акты по теме исследования и сделан вывод о возможности применения наиболее эффективных форм правотворческой деятельности в практике органов публичной власти в Российской Федерации (стр. 70).

Глава вторая «Организационные и правовые проблемы реализации правотворческой инициативы граждан на муниципальном и региональном уровнях» содержит информацию об особенностях механизма реализации правотворческой инициативы граждан РФ при обращении в органы местного самоуправления и органы законодательной власти субъектов Российской Федерации. В данном параграфе аргументируется нецелесообразность привлечения муниципальных избирательных комиссий к процедурам реализации правотворческих инициатив граждан. При этом автор полагает

достаточным регистрацию инициативной группы в органе местного самоуправления (стр. 80-81).

Положительно следует оценить позицию А.Р. Галоян о целесообразности более активного использования потенциала территориального общественного самоуправления для активизации реализации гражданами права на осуществление правотворческой инициативы (стр. 81).

Диссертант провела углубленный анализ соответствующих муниципальных нормативных и законодательных актов, выделив их основные компоненты и сделала выводы, имеющие научно-практическое значение. Следует согласиться с мнением диссертанта о том, что такие акты достаточно дифференцированы, учитывают специфику населения как участника муниципального правотворческого процесса (стр. 97). Верным являются выводы о более высокой степени регулирования правотворческой инициативы, реализуемой гражданами при обращении в законодательные органы субъектов Российской Федерации и соответственно о необходимости более широкого охвата граждан, поддерживающих инициативные законопроекты. Необходимость в этом обусловлена повышенной значимостью таких законопроектов (стр. 117).

Глава третья диссертации А.Р. Галоян посвящена раскрытию основных путей разрешения проблем реализации правотворческой инициативы граждан. В первом параграфе этой главы формулируется ее позиция по совершенствованию правового регулирования правотворческой инициативы граждан. Автор считает, что соответствующий правотворческий процесс должен включать элементы планирования, прогнозирования, научного обоснования, правового мониторинга (стр. 129). Для повышения его качества, как верно отмечает автор, предпочтительно чтобы представительные органы издавали специальные нормативные акты о правотворческой инициативе граждан (стр. 119) и обеспечивали расширение целенаправленной деятельности, связанной с формированием адекватной правовой культуры населения (стр. 127).

В третью главу рецензируемой диссертации обоснованно включен параграф об обеспечении судебной защиты права на правотворческую инициативу граждан. Автор проанализировала практику судов общей юрисдикции, включая определение Верховного Суда Российской Федерации от 5 сентября 2003 года, решения Центрального районного суда города Волгограда от 20 ноября 2010 года и кассационное определение судебной коллегии по гражданским делам Волгоградского областного суда от 19 января 2011 года, а также ряда других судов. Результатом анализа их работы

стал вывод о том, что обращение в суды является действенным способом совершенствования законодательства на муниципальном уровне и на уровне субъектов Российской Федерации (стр. 149).

Актуализация рецензируемой диссертации в определенной степени обусловлена обращением А.Р. Галоян к развивающейся в настоящее время «электронной демократии». Автор правомерно полагает, что правовая основа реализации электронной правотворческой инициативы может быть построена на теории коллективных действий, а реализованное в электронной форме коллективное обращение должно выражать консолидированное мнение пользователей по существу выдвигаемого проекта нормативно-правового акта (стр. 164). Обоснован вывод и о том, что органы местного самоуправления и органы государственной власти субъектов Российской Федерации пока еще не готовы переносить полномочия по реализации правотворческой инициативы в электронную форму (стр. 167).

В заключении диссертации А.Р. Галоян подвела общие результаты своего исследования (стр. 168-174), что соответствует предъявляемым к таким работам требованиям. Автореферат также отвечает предъявленным к нему формальным требованиям и в целом отражает содержание диссертации.

Однако диссертация А.Р. Галоян не свободна от недостатков. В этой работе немало обращений к трудам других ученых, которые цитируются без авторского комментария. В связи с чем не всегда ясна позиция диссертанта по вопросу, по которому высказывались другие ученые. Видимо, во время защиты диссертации А.Р. Галоян нужно будет высказать свою точку зрения по цитируемым доводам ученых (стр. 28).

Несмотря на наличие в диссертации правовых новелл, автору не удалось достаточно четко обобщить их в начальной части своей работы (стр. 8). Не аргументирован соискательницей вывод о том, что правотворческая инициатива является формой «осуществления социального контроля населения над деятельностью органов власти субъектов Российской Федерации или муниципального образования» (стр. 12). Сомнительно предложение диссертанта разрабатывать целостную муниципальную правотворческую политику применительно к каждому муниципальному образованию (стр. 12). Муниципальных образований более 22 тысяч. При этом подавляющее их число (примерно 19 тысяч) имеют статус сельских и поселковых муниципальных образований. По нашему мнению, на этом уровне вряд ли следует иметь собственную целостную муниципальную правотворческую политику. Нельзя согласиться с мнением диссертанта о том, что отзыв избирателями депутатов и выборных лиц можно характеризовать как осуществление населением местного самоуправления

(стр. 17). Ведь, как известно, местное самоуправление проявляется в решении вопросов местного значения. А.Р. Галоян считает муниципальный правотворческий процесс консервативным (стр. 97). Однако, каких-либо аргументов, подтверждающих наличие у названного процесса данного признака не приводит, что, пожалуй, следует сделать во время защиты диссертации. Не убедительна диссертант при формулировании предложения о количестве граждан, поддержка которых необходима для поддержки правотворческой инициативы граждан на муниципальном уровне (стр. 121).

Изложенные выше замечания не умаляют теоретической и практической значимости диссертационного исследования А.Р. Галоян. В целом диссертация заслуживает положительной оценки. Исходя из такой оценки, полагаем, что диссертация Арпеник Ремиковны Галоян на тему «Проблемы реализации правотворческой инициативы граждан РФ на муниципальном и региональном уровнях» является самостоятельной научно-квалификационной работой, в которой содержится решение задачи, имеющей значение для юридической науки и обладающей научной новизной. Основные научные результаты диссертации изложены в четырех статьях, которые опубликованы в рецензируемом научном издании.

Все изложенное позволяет сделать общий вывод о том, что представленная для подготовки отзыва диссертация А.Р. Галоян соответствует требованиям, предъявляемым к кандидатским диссертациям, установленным в Положении о порядке присуждения ученых степеней, а ее автор заслуживает присуждения ученой степени кандидата юридических наук по специальности: 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

Директор
НИИ государственного
и местного самоуправления,
доктор юридических наук,
Заслуженный юрист Российской Федерации


Гранкин Игорь Васильевич

Заведующий отделом кадров
НИИ государственного
и местного самоуправления


Белкова Дарья Анатольевна

«05» декабря 2017 г.