

«УТВЕРЖДАЮ»

**Проректор — начальник
Управления организации НИР
и подготовки научных кадров
МГУ имени М.В. Ломоносова**



[Signature] /О.И. Карасев/

« 14 » марта 2021 г.

ОТЗЫВ ВЕДУЩЕЙ ОРГАНИЗАЦИИ

ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова» на диссертацию «Конституционно-правовое обеспечение местного референдума в Германии, Швейцарии и России», выполненную Агакишиевым Эльдаром Гейдаровичем и представленную на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Диссертация представляет собой самостоятельное, монографическое исследование конституционно-правовых основ организации и проведения местных референдумов в отдельных странах Европы.

Актуальность темы предопределена тем, что инициированный конституционными поправками процесс совершенствования системы публичной власти в России предполагает необходимость всестороннего исследования всех аспектов её функционирования, в том числе и различных форм прямой демократии, среди которых важную роль играет местный референдум. Недостаточно активное использование этой формы прямой демократии в России обусловлено в значительной степени недостатками в её правовом регулировании. Отсюда особую актуальность приобретает изучение опыта нормативно-правового регулирования и практики проведения местных референдумов в зарубежных странах.

Вполне обоснованным представляется выбор диссертантом стран, где изучается названный институт. Германия и Швейцария, будучи федеративными по форме государственного устройства, накопили многолетний и даже

многовековой (Швейцария) опыт проведения референдумов на самых разных уровнях от муниципального до общенационального, что позволяет собрать и обобщить разнообразный материал законодательного регулирования и организационного обеспечения проведения местных референдумов.

Заслуживает одобрения **методологическая основа и методическая оснащённость** исследования. Опираясь на общенаучные методы диалектики и историзма, диссертант широко использует формально-логический, статистический, сравнительно-правовой и другие методы изучения социально-правовых явлений. Так, активное использование сравнительно-правового метода позволило автору дать обстоятельную характеристику опыта конституционно-правового регулирования отношений, связанных с организацией и проведением местных референдумов в изучаемых странах, и сформулировать ряд предложений по совершенствованию российского законодательства.

Научная значимость исследования Агакишиева Э.Г. выражается в обобщении значительного объёма нормативно-правового материала Германии и Швейцарии, закрепляющего процедуры инициирования, назначения и проведения местных референдумов в этих странах. Автором введено в оборот множество нормативных правовых актов названных стран и судебных решений, ранее не упоминавшихся в российских научных публикациях.

Практическая значимость диссертационного исследования Агакишиева Э.Г. состоит в том, что оно носит преимущественно научно-прикладной характер. Подробное описание процедур инициирования местных референдумов, сбора подписей в поддержку инициатив, организации голосования и подсчёта голосов в названных странах может служить добротным сравнительным и иллюстративным материалом при изучении аналогичных институтов в других странах, а также в преподавании учебных курсов по муниципальному праву и конституционно-правовым дисциплинам.

Логика исследования соответствует поставленным целям и задачам. В первой главе анализируются в сравнительно-правовом ключе конституционно-

правовые основы организации местного самоуправления. Сопоставляются объем и содержание регулирования соответствующих отношений на федеральном и региональном уровне в Германии, Швейцарии и России. Автор при этом справедливо критикует действующее законодательство РФ, где «все основные вопросы организации местного самоуправления урегулированы в федеральном законодательстве» (с. 24). Высказывается упрек и в адрес Конституционного Суда РФ, позиция которого позволяет государству «практически неограниченно сокращать полномочия местного самоуправления» (с. 26). Хотя такой вывод, как представляется, нуждается в дополнительной аргументации.

В этой же главе рассматриваются и сравниваются различные модели непосредственной демократии («архаическая», модель «чистой» демократии и современная). Автор отмечает преимущества современной модели (с. 34), хотя и при весьма скудной аргументации. Рассматривается также институт местного референдума как основной императивной формы прямой демократии (параграф 3). Дается сравнительная характеристика нормативно-правового регулирования организации и проведения местного референдума в Германии, Швейцарии и России (с. 35 – 47) с выделением позитивных и негативных свойств местного референдума (с. 47- 52). Однако предложение диссертанта о целесообразности заимствования «некоторых особенностей нормативно-правового регулирования в Германии и Швейцарии, с учётом негативной стороны местного референдума» (с. 52) представляется слишком расплывчатым.

Вторая глава посвящена рассмотрению объёма и содержания вопросов, выносимых на местный референдум. Сопоставляются нормативно закрепляемые в рассматриваемых странах перечни вопросов, которые могут быть предметом местного референдума, которые подлежат обязательному вынесению на местный референдум и вопросов, запрещённых к вынесению на местный референдум. Автор активно включился в дискуссию о содержании исключительной компетенции органов местного самоуправления и допустимости выносить на местный референдум вопросы, относящиеся к

исключительной компетенции органов местного самоуправления (с. 61-63). К сожалению, анализируя позиции различных авторов, диссертант мог бы уделить больше внимания последние изменения главы 8 Конституции РФ, которые, как представляется, меняют общее направление регламентации компетенции местного самоуправления в России и нуждаются в научном осмыслении.

Заслуживает одобрения критическая оценка диссертантом позиции Конституционного Суда о недопустимости проведения местного референдума по вопросу о распоряжении муниципальной собственностью (с. 79 – 81).

В третьей главе рассматриваются процедурные вопросы организации и проведения местных референдумов. Автор акцентирует внимание на такой процедуре, как проверка подлинности подписей, собранных в поддержку инициативы референдума. В российской общественно-политической практике эта процедура вызывает множество споров и конфликтов, поэтому изучение зарубежного опыта, несомненно, актуализирует работу Э.Г. Агакишиева. Заслуживают внимания сформулированные автором предложения о необходимости исключить возможность участия органов исполнительной власти и их работников в процедуре проверки подписей, об использовании положительного опыта Германии в регулировании этой процедуры (с. 99).

Достоинством работы является также то, что в ней подробно рассмотрено применение в процедурах голосования новейших цифровых технологий в аспекте их влияния на соблюдение принципов голосования. Особенно детально проанализирован опыт московского эксперимента по внедрению удалённого электронного голосования в 2019 году (с. 131 -132).

В работе присутствует необходимый для научного исследования понятийный аппарат: конституционно-правовые определения и понятия; дискуссионные вопросы; аналитическое обобщение законодательства и судебной практики; критические оценки исследуемых конституционно-правовых явлений; собственная авторская конституционно-правовая позиция.

Диссертационное исследование содержит, помимо отмеченных, **ещё ряд недостатков и спорных положений.**

1. Рассматривая местный референдум как институт прямой демократии и одновременно институт местного самоуправления, диссертант предлагает дифференцированно подходить к регулированию порядка проведения государственного и местного референдума (с. 43), что заслуживает одобрения. Желательно при этом, чтобы автор предложил более конкретную модель такой дифференциации вместо двух заявленных им альтернативных вариантов (с. 43 – 44).

2. Автору удалось выявить и обобщить много позитивных элементов в нормативно-правовом регулировании отношений, связанных с организацией и проведением местных референдумов в Германии и Швейцарии. Работа несомненно выиграла бы, если бы исследование было дополнено обобщением практики проведения местных референдумов в названных странах. А положительная оценка правовых предписаний была бы подкреплена анализом практики их реализации.

3. Вывод диссертанта об обязательном вынесении на местный референдум вопросов изменения границ муниципальных образований (с. 68) представляется верным, но сделан без анализа конституционных новелл, внесенных в ст. 131 Конституции РФ.

4. На с. 107 – 109 сформулирован целый комплекс предложений. К сожалению, не все они получили должное обоснование в тексте параграфа. Например, предложение о внедрении электронного сбора подписей воспринимается как вполне современное, но при описании российского опыта сбора подписей с помощью Единого портала государственных и муниципальных услуг, имевшего место в ходе избирательной кампании 2020 года, автор указывает, что «ввиду отсутствия на настоящий момент положительного опыта применения данного механизма, представляется невозможным сделать вывод о его применимости к инициированию местного референдума» (с. 102).

5. Не совсем отчетливо сформулировано предложение диссертанта о предоставлении равных прав в рамках агитации как сторонникам инициативы, так и её противникам при условии недопущения, чтобы все группы участников выступали либо в поддержку инициативы или против неё (с. 117). Ведь равенство прав предполагает свободный выбор каждого участвующего в агитации принять ту или иную сторону.

6. Спорным представляется предложение диссертанта о том, чтобы исключить политические партии и общественные движения из числа участников агитации (с. 117). Это необоснованно ограничивает «политическую компетенцию» партий и общественных движений.

7. Предложение диссертанта ограничить число участников агитации только двумя группами (группа «за» и группа «против» - с. 117 - 118) не вписывается в общую концепцию диссертации о свободном и равном участии граждан в организации и проведении местных референдумов.

В работе хватает редакционных погрешностей, опечаток, а то и грамматических ошибок.

Вместе с тем, проведённое автором исследование, раскрывающее опыт зарубежного регулирования организации и проведения местных референдумов, в целом заслуживает одобрения. Высказанные замечания и пожелания не умаляют общую положительную оценку научно-практической значимости диссертационного исследования.

Автореферат отражает содержание диссертационного исследования. Основные положения развиваемой автором концепции изложены в опубликованных работах.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что диссертация Агакишиева Эльдара Гейдаровича на тему: «Конституционно-правовое обеспечение местного референдума в Германии, Швейцарии и России», соответствует требованиям, предъявляемым к кандидатским диссертациям в соответствии с п. 9 и 10 «Положения о присуждении ученых степеней», утвержденного постановлением Правительства Российской

Федерации от 24 сентября 2013 г. № 842, т.е. является научно-квалификационной работой, в которой содержится решение научной задачи, имеющей значение для развития конституционно-правовой науки, изложены новые научно обоснованные решения и разработки, имеющие существенное значение для развития страны. Диссертация обладает внутренним единством, содержит новые научные результаты и положения, выдвигаемые для публичной защиты, свидетельствует о личном вкладе автора диссертации в науку. Таким образом, диссертация соответствует требованиям, предъявляемым к кандидатским диссертациям по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право. А ее автор, Агакишиев Эльдар Гейдарович, заслуживает присуждения ему ученой степени кандидата юридических наук.

Отзыв обсужден и одобрен на заседании кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ «5» марта 2021 года, протокол № 8.

Доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова кандидат юридических наук



Арбузкин А.М.
Авакьян С.А.
Козлова Н.В.
Суд. Кошаров

А.М. Арбузкин

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

С.А. Авакьян

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

Н.В. Козлова

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего образования «Московский государственный университет имени М.В.Ломоносова». Адрес: 119991, г. Москва, Ленинские горы, д. 1, адрес электронной почты: info@rector.msu.ru, office@law.msu.ru, телефон: +7 (495) 939-10-00; +7 (495) 939-29-03. Web-сайт: www.msu.ru