# ОТЗЫВ

**на автореферат диссертации**

**Алешковой Натальи Павловны**

**выполненной на тему «Конституционно-правовые основы муниципального правотворчества в Российской Федерации»**
**на соискание ученой степени кандидата юридических наук**
**по специальности 12.00.02 – конституционное право, муниципальное право**
**(Екатеринбург, 2010)**

Тема, заявленная Н.П. Алешковой для исследования, представляется чрезвычайно злободневной для российского законодательства. Система муниципальных нормативных правовых актов в Российской Федерации составляет значительную часть системы законодательства в целом. При этом муниципальные правовые акты не всегда соответствуют федеральному законодательству и законодательству субъектов Российской Федерации, а также требованиям юридической техники. Муниципальное правотворчество во многом осуществляется не инициативно, а лишь в силу обязанности, прямо предусмотренной в законах. Зачастую при создании муниципального нормативного правового акта используются типовые или модельные акты, в содержание которых вносятся минимальные изменения. В этой связи проблемы совершенствования муниципального правотворчества составляют значительный интерес не только для юридической науки, но и для практики.

Работа Н.П. Алешковой, судя по автореферату, представляет собой целостное научное исследование. Автор в полной мере реализовал поставленную цель. Работа построенная логично. В первой главе автор рассматривает понятие муниципального правотворчества, что составляет основу всей дальнейшей работы, и периоды становления данного явления в истории России. Далее рассмотрены основные виды муниципального правотворчества и особенности муниципального правотворческого процесса.

Работа, безусловно, отличается авторским подходом и новизной. Отдельно хотелось бы отметить проведенные Н.П. Алешковой классификации муниципального правотворчества, которые имеют не только научное значение, но и позволили автору выявить множество особенностей соответствующих видов

правотворчества и дать прикладные рекомендации их совершенствования. Также значительный интерес представляют рассматриваемые автором аспекты пределов свободы муниципального правотворчества и возможность отмены муниципальных правовых актов органами государственной власти.

Вместе с тем, можно выделить отдельные дискуссионные моменты, на которые хотелось бы обратить внимание автора.

1. Муниципальное правотворчество предлагается определять как деятельность по принятию муниципальных правовых актов и заключению договоров (соглашений) (стр. 9). При этом автор не указывает на нормативный характер принимаемых в порядке осуществления такой деятельности актов. Более того, в отношении договорного правотворчества прямо указывается, что к такой деятельности относится и заключение договоров индивидуального характера (например, договоров социального найма) (стр. 19).

Представляется, что такой подход чрезмерно расширяет понимание муниципального правотворчества. Традиционно в рамках теории права под правотворчеством понимается форма государственной деятельности, направленная на создание правовых норм, а также на их дальнейшее совершенствование, изменение и отмену[1]. Правоприменение как форма государственной деятельности, завершающаяся принятием акта индивидуального характера, по своей природе и характеру реализации существенно отличается от правотворчества. Поэтому включение в понятие муниципального правотворчества деятельности, как по созданию норм права, так и по их применению вряд ли оправдано. Нормоустанавливающий характер такой деятельности, на наш взгляд, следует отразить в качестве признака муниципального правотворчества.

2. Представляется, что в рамках обязательного муниципального правотворчества отдельного изучения заслуживает принятие муниципальных нормативных правовых актов на основе типовых актов, принимаемых органами государственной власти. Например, согласно части 7 статьи 18 Федерального зако-

[1] См., например: Головистикова А.Н., Дмитриев Ю.А. Проблемы государства и права: Учебник. – М.: Изд-во Эксмо, 2005. – С. 455.

на от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» положение о проведении аттестации муниципальных служащих утверждается муниципальным правовым актом в соответствии с типовым положением о проведении аттестации муниципальных служащих, утверждаемым законом субъекта Российской Федерации. Такое правовое регулирование является совершенно особым способом воздействия на муниципальное правотворчество и предопределяет не только предмет муниципального нормативного правового акта, но и его содержание. Фактически органы государственной власти субъекта Российской Федерации в основной части определяют содержание и структуру муниципального нормативного правового акта, хотя формально принятие подобного акта является муниципальным правотворчеством.

Отмеченные дискуссионные вопросы не умаляют достоинств проведенного научного исследования, а скорее носят характер рекомендаций автору для дальнейшего направления исследований.

Полагаем, что диссертационное исследование Н.П. Алешковой является самостоятельно выполненной научной работой, в которой содержится обладающее научной новизной решение задачи, имеющей существенное значение для юридической науки и правоприменительной практики в Российской Федерации, и соответствует всем предъявляемым к нему требованиям, а диссертант заслуживает присуждения ему искомой степени кандидата юридических наук.

Заведующая отделом правовой информации
Иркутского областного государственного
научно-исследовательского учреждения
«Институт законодательства и правовой
информации имени М.М. Сперанского»,
кандидат юридических наук, доцент С.В. Праскова

20 апреля 2010 года