ОТЗЫВ ОБ АВТОРЕФЕРАТЕ ДИССЕРТАЦИИ БАРАНОВА ИЛЬИ НИКОЛАЕВИЧА НА ТЕМУ: «МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ПРАВОТВОРЧЕСКИЙ ПРОЦЕСС» (М., 2016), ПРЕДСТАВЛЕННОЙ НА СОИСКАНИЕ УЧЕНОЙ СТЕПЕНИ КАНДИДАТА ЮРИДИЧЕСКИХ НАУК ПО СПЕЦИАЛЬНОСТИ 12.00.02 – Конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право

Выработка предложений по эффективной реализации местного самоуправления в условиях действия нестабильного законодательства является важнейшей задачей науки российского муниципального права. Как справедливо отмечает диссертант, широкий диапазон общественных отношений, регулируемых муниципальными правовыми актами, объективно диктует потребность постоянного совершенствования муниципального правотворчества и муниципального правотворческого процесса, улучшения правовой деятельности его субъектов по формированию правовой основы местного самоуправления (с. 3). В связи с динамичным развитием законодательства о местном самоуправлении требуется научно-теоретическое осмысление законодательных новелл и новых тенденций правотворческой деятельности. Этим во многом объясняется актуальность диссертационного исследования И.Н. Баранова.

Основная цель диссертационной работы – разработка теоретических положений, обогащающих концепцию муниципального правотворческого процесса, а также предложений по совершенствованию деятельности субъектов муниципального правотворческого процесса и регулирующих эту деятельность нормативных правовых актов. Для достижения этой цели автором научной работы были поставлены перед собой следующие творческие задачи: проанализировать позиции ученых, исследующих муниципальный правотворческий процесс, высказать и обосновать собственные суждения о его содержании; выявить совокупность законодательных и других нормативных правовых актов, регулирующих муниципальный правотворческий процесс; определить принципы муниципального правотворческого процесса и его стадии; раскрыть

содержание деятельности субъектов муниципального правотворческого процесса; разработать критерии эффективности и стандарты муниципального правотворческого процесса; расширить содержание концепции муниципального правотворческого процесса; подготовить аргументированные предложения по совершенствованию правового регулирования муниципального правотворческого процесса. Изучение автореферата диссертации показывает, что автор в целом успешно справился с поставленными исследовательскими задачами.

Структура научной работы хорошо продумана, носит стройный характер, что позволило соискателю логично, последовательно и полно изложить материал. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения и списка использованной литературы.

Первая глава диссертации посвящена анализу теоретико-правовой основы муниципального правотворческого процесса. В этой части диссертационной работы достаточно подробно проанализированы широко используемые в научной литературе понятия «правотворчество», «правотворческий процесс», «муниципальный правотворческий процесс», «нормотворчество», и «муниципальный нормотворческий процесс».

Заслуживает поддержки вывод диссертанта о наличии оснований для выделения политической составляющей в муниципальном правотворческом процессе, которая проявляется в том, что в муниципальных правовых актах выражается воля населения муниципальных образований в контексте с волей всего народа, отражаемой в федеральном законодательстве (с. 14).

Большое внимание в диссертации уделено рассмотрению принципов муниципального правотворческого процесса. На основе имеющихся научных знаний о сущности правотворческой деятельности, автор работы характеризует устоявшиеся общие принципы законности, демократизма, научности, юридико-технического совершенства, профессионализма, гласности в их преломлении к муниципальному правотворческому процессу (с. 16). Наряду с общими принципами, в диссертации выделены и

специальные принципы муниципального правотворческого процесса. К ним автором отнесены принципы обязательности непосредственного вовлечения населения в муниципальный правотворческий процесс, самостоятельности и открытости деятельности органов местного самоуправления, подконтрольности населению органов местного самоуправления (с. 16). К сожалению, в автореферате диссертации не аргументировано выделение группы специальных принципов муниципального правотворческого процесса, а также не раскрыто, хотя бы в общих чертах, их содержание и руководящее значение для муниципального правотворчества и его процесса.

Во *второй главе* диссертации «Субъекты муниципального правотворческого процесса» рассмотрены полномочия субъектов муниципального правотворческого процесса, формы их реализации, а также стадии принятия муниципальных нормативных правовых актов. В этой части научной работы достаточно подробно раскрыт статус населения как субъекта муниципального правотворческого процесса. Диссертантом достаточно подробно проанализирована законодательная основа организации и проведения местных референдумов по принятию муниципальных нормативных правовых актов. Однако, не смотря на сложившуюся достаточную конституционно-правовую основу проведения местных референдумов, данная форма непосредственной демократии пока еще не очень широко используется для принятия муниципальных решений. По оценке автора, в стране в год проходит порядка 100 – 200 местных референдумов, что явно недостаточно. К причинам недооценки местных референдумов диссертант относит слабую активность населения, незаинтересованность органов местного самоуправления, отсутствие в местных бюджетах финансовых средств для проведения местных референдумов. Тем не менее, следует согласиться с позицией соискателя в том, что местные референдумы являются перспективной формой непосредственной демократии, способной активизировать заложенный в них

потенциал вовлечения населения в муниципальный правотворческий процесс (с. 18).

Заслуживают внимания законодателя предложения автора о необходимости упрощения процедуры проведения местных референдумов. В частности, предложение об исключении из числа инициаторов местного референдума представительного органа и местной администрации, а также предложение о наделении инициаторов местного референдума правом на создание комиссий по контролю за исполнением решения местного референдума (с. 18).

Диссертант правильно отмечает, что важное значение в организации правотворческой деятельности представительных органов муниципальных образований имеют их регламенты, так как в этих актах регулируются не только вопросы внутренней организации представительных органов муниципальных образований, но и порядок внесения и рассмотрения проектов нормативных правовых актов (с. 19).

Следует согласиться с высказанным в диссертации предложением о целесообразности наделения правом правотворческой инициативы местных общественных объединений и общественных палат, а также местных отделений региональных и федеральных общественных объединений, т.е. тех организаций, которые активно участвуют в жизни города, поселка и заинтересованы в решении вопросов местного значения (с. 20).

На основе анализа правотворческой деятельности глав муниципальных образований и местных администраций, диссертант правильно обращает внимание на зауженную гласность и ускоренные темпы разработки и принятия муниципальных правовых актов, большинство из которых предназначены для исполнения решений представительного органа (с. 21).

В *третьей главе* диссертации исследованы основные направления совершенствования муниципального правотворческого процесса.

Заслуживает одобрения предложение диссертанта о дополнительном выделении в структуре муниципального правотворческого процесса стадии

планирования правотворческой деятельности, а также экспертной стадии, включающей оценку регулирующего воздействия проектов муниципальных нормативных правовых актов (с. 22).

В диссертации верно отмечается, что нерешенной проблемой организации муниципального правотворческого процесса является определение эффективности этой деятельности. Заслуживает внимания предложение диссертанта использовать в целях оценки эффективности правовой мониторинг на основе таких критериев как активность субъектов правотворческой инициативы, актуальность внесенных в компетентные органы проектов, сроки их продвижения по стадиям муниципального правотворческого процесса, вовлеченность населения в эту деятельность. Устойчивому развитию муниципального правотворческого процесса могли бы, по верному мнению соискателя, способствовать и стандарты такой деятельности, в том числе профессионально-квалификационный, координационный и материально-финансовый стандарт (с. 23).

Диссертация прошла хорошую апробацию. Содержащиеся в ней основные теоретические выводы нашли свое отражение в опубликованных автором работах, а также в его выступлениях на научных конференциях.

Изложенное выше дает основания для общей положительной оценки диссертационного исследования И.Н. Баранова.

Вместе с тем, в диссертации имеются отдельные недочеты, спорные и недостаточно аргументированные положения, на которые следует обратить внимание.

Во-первых, как представляется, описательный характер носит исследование принципов муниципального правотворческого процесса. По существу, автор ограничивается изложением представленных в науке точек зрения по этой проблематике и не высказывает собственной позиции. Также диссертант оставил за пределами исследования обоснование выделения специальных принципов муниципального правотворческого процесса. На

наш взгляд, в диссертации слабо освещен такой принцип правотворческого процесса в муниципальных образованиях как профессионализм.

Во-вторых, представляется спорной и не достаточно аргументированной позиция соискателя о необходимости объединения процедур подписания и опубликования муниципальных нормативных правовых актов в одну стадию муниципального правотворческого процесса под названием «промульгация».

В-третьих, автору диссертации необходимо было бы уделить внимание анализу практики применения оценки регулирующего воздействия проектов нормативных актов в рамках муниципального правотворческого процесса. По имеющимся данным внедрение в муниципальную правотворческую практику процедуры оценки регулирующего воздействия вызывает большие трудности. Исследование этого вопроса способствовало бы более глубокому анализу проблемы эффективности муниципального правотворческого процесса.

Высказанные замечания в большей мере носят дискуссионный характер и не снижают отмеченной выше общей положительной оценки диссертационного исследования.

В заключение следует отметить, что диссертация Баранова Ильи Николаевича на соискание ученой степени кандидата юридических наук на тему: «Муниципальный правотворческий процесс» соответствует всем предъявляемым требованиям, а сам автор научной работы заслуживает присуждения искомой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.02 – конституционное право; конституционный судебный процесс; муниципальное право.

В.В. Игнатенко,
ведущий научный сотрудник
Иркутского института законодательства
и правовой информации им. М.М. Сперанского,
доктор юридических наук, профессор,
заслуженный юрист Российской Федерации

6 сентября 2016 г.