



УДК 340.11
ББК 67.0

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВОТВОРЧЕСТВО: ОПРЕДЕЛЕНИЕ СПЕЦИФИКИ ВИДОВЫХ ПРАВИЛ ЮРИДИЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ

Давыдова Марина Леонидовна

Доктор юридических наук, доцент,
заведующая кафедрой конституционного и муниципального права
Волгоградского государственного университета
andr.sh@rambler.ru, kmp@volsu.ru
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Карева Ирина Александровна

Соискатель, старший преподаватель
кафедры конституционного и муниципального права
Волгоградского государственного университета
iralex_kareva@mail.ru, kmp@volsu.ru
просп. Университетский, 100, 400062 г. Волгоград, Российская Федерация

Аннотация. Статья посвящена анализу видовой особенности содержания муниципальной правотворческой техники. Автор обосновывает актуальность исследования. В статье представлены научные подходы к определению содержания юридической техники. Раскрывается дискуссия по проблеме содержания технико-юридических средств и приемов. Выявлено, что виды юридической техники отличаются набором и содержанием составляющих ее правил. Предлагается краткая характеристика основных видов правил юридической техники: содержательные правила, правила логики, языковые правила, структурные правила, формальные (реквизитные) правила. Основываясь на анализе Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», авторами предлагается детальная характеристика процедурных правил юридической техники. Определено, что существенные, видовые отличия муниципального правотворчества и муниципальной правотворческой техники от правотворческого процесса и, соответственно, правотворческой техники иных уровней раскрываются в группе процедурных правил техники муниципального правотворчества.

Ключевые слова: муниципальная правотворческая техника, содержание юридической техники, правила муниципальной правотворческой техники, процедурные правила муниципальной правотворческой техники, правотворческий процесс.

Муниципальное правотворчество представляет собой особый вид юридической деятельности, поскольку именно на местном уровне происходит основное взаимодействие граждан и власти¹. Во многом именно каче-

ство муниципальных правовых актов определяет благополучие конкретных людей. Между тем только в Волгоградской области насчитывается около пятисот муниципальных образований [3] и финансовые, организацион-

ные, административные возможности их чрезвычайно разнятся. В этой связи представляется актуальным разрешение вопроса определения единой системы правил соответствующей правотворческой деятельности, позволяющих обеспечить высокий уровень качества принимаемых правовых текстов. Вместе с тем данное направление исследования прежде всего предполагает выявление видового отличия изыскания муниципальной правотворческой техники как особого вида правотворческой техники.

Рассмотрение обозначенной нами исследовательской проблемы требует раскрытия вопроса содержания юридической техники. Несмотря на внимание к данной теме в научной литературе [19, с. 111–112], считаем необходимым дополнительно остановиться на анализе сущностно-функциональных аспектов дискуссии.

Согласно С.С. Алексееву содержание технико-юридических средств и приемов подразделяется на две качественно различные группы: 1) средства и приемы юридического выражения воли законодателя (или воли субъекта индивидуального акта); 2) средства и приемы словесно-документального изложения содержания акта [1, с. 272–273].

При этом, как видим, речь идет не о правилах, а о средствах и приемах, однако данное деление применимо и к правилам. Отметим, что С.С. Алексеев считал необоснованным инструментальное ограничение содержания юридической техники: «...думается, при теоретическом истолковании юридической техники на первый план следует выделить... ее субстанциональную сторону – средства, а вслед за тем и приемы, используемые при выработке, систематизации правовых актов... Правила же – это такая ее сторона, которая характеризует использование технических средств и приемов, относящихся в основном к внешней форме» [там же, с. 271]. Опираясь на такую иерархию, элементы юридической техники представляется возможным классифицировать на две указанные выше группы.

А.Ф. Черданцев правила законодательной (нормотворческой), а соответственно и всей юридической техники подразделяет на три вида: 1) правила, относящиеся к внешнему оформлению нормативных актов; 2) пра-

вила, относящиеся к содержанию и структуре нормативных актов; 3) правила и приемы изложения норм права (язык нормативных актов) [35, с. 367–369]. Аналогичные три группы правил юридической техники предлагает выделять Р.В. Косов: 1) языковые правила; 2) логические правила; 3) гносеологические правила [22, с. 71–75].

А.Е. Кожак и В.Н. Вежновец выделяют четыре основных правила юридической техники, «которые целесообразно использовать при написании правовых документов СНГ»: 1) полнота предусматриваемого предмета правового регулирования соответствующих межгосударственных отношений; 2) отсутствие противоречий как в самом правовом документе, так и с действующими нормами международного права; 3) ясность, простота и доступность языка изложения правового документа СНГ; 4) логическая последовательность изложения текста документа и связь его положений между собой [20, с. 3–8].

Н.А. Власенко определяет пять групп общих правил (требований) юридической техники: 1) реквизитные требования (правила внешнего оформления); 2) содержательные правила; 3) структурные правила; 4) языковые требования; 5) логические требования [4].

Наконец, Ю.А. Тихомиров выделяет шесть элементов юридической техники (групп правил): 1) познавательно-юридические; 2) нормативно-структурные; 3) логические; 4) языковые; 5) документально-технические; 6) процедурные [30, с. 12; 31, с. 115]². На основе этих шести элементов Т.В. Кашанина сформулировала шесть групп-правил, составляющих основу юридической техники (перечислим их не в «авторском» порядке, а соответственно элементам Ю.А. Тихомирова): 1) содержательные правила; 2) структурные правила; 3) правила логики; 4) языковые правила; 5) формальные (реквизитные) правила; 6) процедурные правила [19, с. 101–103].

Полагаем, что правила, лежащие в основе деятельности юриста и обеспечивающие качественные характеристики самого процесса этой деятельности и ее результата, могут существовать в различных формах³. Представляется возможным объединить все технико-юридические правила в четыре группы в зависимости от того, что лежит в основе их соблюдения:

1. Универсальные правила. Они отражают закономерности человеческой деятельности, и поэтому механизм их действия сродни механизму действия технических норм. Закреплены такие правила могут быть в различных формах, но, независимо от этого, соблюдение их оказывается объективно необходимым. Несоблюдение таких правил влечет существенные дефекты результата юридической деятельности, поэтому в конечном итоге оказывается, что не соблюдать их юрист не вправе.

2. Доктринальные правила. Действенность этой группы правил обеспечивается другими факторами. В первую очередь это понимание логики права, его системной организации, знание закономерностей правового регулирования, умение говорить на языке той или иной отрасли права. К примеру, изменения, внесенные в Уголовный кодекс без учета правил специфической юридической техники уголовного права, могут не только оказаться нежизнеспособными, но и внести диссонанс в работу уже действующих правовых норм. К этой группе следует отнести правовые аксиомы, которые хоть и «признаются таковыми, не будучи в ряде случаев ни очевидными, ни признанными, ни истинными» [23, с. 12], **в рамках юридической парадигмы выступают как абсолютные истины** (выделено нами. – Авт.).

3. Нормативно закрепленные правила. В отличие от правил первых двух групп, которые также могут быть зафиксированы в правовых актах, но в этом случае получают лишь дополнительное обеспечение, нормативные правила действуют именно в силу своей установленности на общегосударственном либо локальном уровнях. По объему правила рассматриваемой группы не совпадают с нормативными правилами, выделенными в предыдущей классификации.

4. Случайные правила. Они могут возникнуть как обыкновения в конкретной сфере деятельности или в конкретной организации. Такие правила не отражают глубинных закономерностей юридической практики, в их формировании большую роль может играть личностный фактор (например, правила, установленные конкретным руководителем, могут сохраниться в организации «по привычке» и после его ухода). Еще одной причиной появления подобных правил, особенно характер-

ной для сферы правотворчества, является **правотворческая мода**⁴, когда законодатель вдруг «увлекается» использованием того или иного технико-юридического приема.

Отметим, что на практике технико-юридические правила названных групп обычно действуют одновременно в различных сочетаниях. Так, анализируя правотворческие процедуры муниципальных представительных органов, можно заключить, что протокол заседания ведется в соответствии с нормативно установленными правилами. При этом сама по себе необходимость протоколирования хода обсуждения, безусловно, является универсальным правилом. В то же время целый ряд организационных моментов, связанных с порядком ведения протокола, зависит от размера муниципального образования, численности представительного органа, объема его финансирования, личных инициатив его членов и других факторов. Поэтому в одних случаях обязанность вести протокол возлагается на депутата, в других – на технического секретаря; где-то обязательна аудиозапись заседания; сам протокол может составляться непосредственно во время заседания или оформляться уже после его окончания. Все эти правила преимущественно носят случайный характер.

Итак, основываясь на анализе приведенных выше исследовательских концепций, можно со всей очевидностью предположить, что, несмотря на различие в подходах к определению спектра элементов, их сущностных и функциональных характеристиках, в дискуссии явно выражена общая определенность в признании тезиса о том, что содержание юридической техники составляют ее правила. Это утверждение позволяет установить и обратную связь – содержание того или иного вида юридической техники обусловлено правилами соответствующего вида.

Таким образом, можно предположить, что виды юридической техники отличаются набором и содержанием составляющих ее правил. В этой связи отметим, что муниципальная правотворческая техника имеет присущий только ей уникальный набор правил юридической техники. Вместе с тем муниципальная правотворческая техника, во-первых, является видом правотворческой техники; во-

вторых, представляет один из видов муниципальной техники. Здесь необходимо подчеркнуть, что классификация юридической техники по видам юридической деятельности является в науке достаточно устоявшейся [19, с. 85]. Однако исследование вопроса о делении юридической техники в зависимости от уровня правового регулирования – на технику государственную, в том числе общегосударственную (федеральную), региональную (субъектов Федерации), муниципальную и индивидуальную в науке не получило должного освещения.

Функционально-телеологический подход к характеристике указанных видов правил юридической техники позволяет с уверенностью говорить о том, что большинство из них одинаковы как для различных видов юридической деятельности, так и для различных уровней правового регулирования. Полагаем, что не вызывает сомнений целесообразность распространения действия важнейших из этих правил на все юридические документы не только нормативного, но и индивидуального характера⁵. Остановимся на рассмотрении каждого из видов правил юридической техники:

1. Содержательные правила, обеспечивающие достижение социальной адекватности права, едины для всего права в целом. Несмотря на формальную возможность некоторой вариативности с поправкой на социокультурные особенности этносов, социальных групп, экономические реалии и прочие условия, в которых функционирует право, это лишнее раз свидетельствует о необходимости следования одним и тем же правилам, в соответствии с которыми должны приниматься различные правовые решения, отвечающие правовым реалиям общества.

2. Тем более не может быть различных правил логики, поскольку это универсальная наука о мышлении, а ее правила применяются не только в праве, но и во всякой другой науке [37, р. 124].

3. На языковых правилах юридической техники акцентирует внимание большинство авторов, поскольку как бы хорошо ни был внутренне устроен закон, свою легитимацию он может получить только в случае усвоения его народом. Несмотря на кажущуюся про-

стоту данного требования – «писать, чтобы было понятно», законодатель далеко не всегда способен его выполнить⁶. Кроме того, применение языковых правил в муниципальном правотворчестве имеет свою специфику. В соответствии с Конституцией РФ республики в составе Российской Федерации вправе устанавливать свои государственные языки, которые употребляются наряду с русским языком – государственным языком Российской Федерации – в органах государственной власти, органах местного самоуправления, государственных учреждениях республик⁷. Более того, ряд субъектов (не только республик) развили данное нормативное предписание, приняв законы, позволяющие использовать местные языки в качестве официальных⁸.

4. Структурные правила получают внешнее выражение в структуре правового акта. Здесь следует отметить, что, учитывая сложившуюся практику придания руководящего характера «Методическим рекомендациям по юридико-техническому оформлению законопроектов» [24], выделение существенных различий в структуре между федеральными, региональными и муниципальными актами не представляется возможным.

5. Формальные (реквизитные) правила представляют собой требования к наличию у документа идентифицирующих его признаков. Само по себе наличие реквизитов строго обязательно для всех юридических документов, набор и расположение же их в тексте документа могут отличаться⁹.

6. Процедурные правила представляют собой требования, предъявляемые к самой процедуре (по терминологии ряда ученых – процессу¹⁰) принятия правовых актов. Именно в этой части муниципальная правотворческая техника имеет более всего специфических черт по сравнению с правотворческой техникой в других сферах: государственной, федеральной и региональной, локальной (корпоративной, индивидуальной)¹¹.

С одной стороны, данная особенность обусловлена самим характером муниципальной власти, отличной от власти государственной (содержательные, сущностные отличия), а с другой – закреплением правил этого рода в самих нормативных правовых актах таким образом, что государственная процедура ус-

тановлена одними актами, а муниципальная – другими (формальные отличия). Вместе с тем конкретные отличия не всегда можно отнести к той или иной категории, поскольку само местное самоуправление регулируется законами, а законы написаны исходя из характера муниципальной власти. Например, субъектный состав муниципального правотворчества закреплен в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [34]¹², но такой субъект законодательной инициативы, как «инициативная группа граждан», обусловлен именно территориальными особенностями местного самоуправления.

Рассмотрим некоторые особенности муниципального правотворческого процесса.

Во-первых, это исключительно формальное отличие – муниципальное правотворчество имеет своим источником иные правовые нормы. Учитывая, что первичным источником является Конституция РФ, остальные предписания содержатся в специальных правовых актах, к которым относятся: закон о МСУ, некоторое количество содержит региональное законодательство (вместе с тем, например, в Хабаровском крае до 2005 г. действовал специальный закон [17]), уставах муниципальных образований, регламентах представительных органов муниципальных образований и других документах.

Во-вторых, необходимо отметить, что в силу исторических, экономических и политических особенностей развития современного российского государства местная власть изначально была лишена возможности брать на себя ответственность по принятию важнейших политических и хозяйственных решений. Отчасти ввиду того, что бюджетное законодательство предусматривает передачу большинства собранных налогов на федеральный и региональный уровень, отчасти по причине того, что даже избранный при значительной поддержке глава муниципального образования может быть отправлен в отставку решением главы региона, а представительный орган муниципального образования – распущен законом соответствующего субъекта.

При этом ситуация осложняется даже не тем, что представители местной власти могут быть лишены своих полномочий иначе,

чем через суд или процедуру импичмента, – такое положение характерно не только для муниципальной власти. Как отмечает С.И. Рыженков, «“муниципалы” как агенты развития местного самоуправления лишены основных институциональных возможностей влиять на принятие решений относительно местного самоуправления» [29, с. 120], то есть политик муниципального уровня лишен возможности лоббировать интересы муниципального образования, отличные от интересов вышестоящей власти, на более высоком уровне.

Здесь же следует сказать о том, что закон о МСУ предельно четко устанавливает границы муниципальной власти, а также предлагает к использованию «типовые» схемы организации местной власти. Муниципальная власть вынуждена заимствовать или просто принимать во внимание и многие другие положения федерального и регионального законодательства. Таким образом, процесс формирования и формулирования (или выражения и закрепления) политической воли в виде норм права¹³ протекает несколько иначе, чем на вышестоящих уровнях правотворческой техники – существенное количество правовых предписаний является уже сформированными и лишь подлежит формулированию в новом правовом акте меньшей юридической силы¹⁴.

Таким образом, одной из процессуальных особенностей муниципального правотворчества является измененный баланс формирования и формулирования политической воли.

В-третьих, результат муниципального правотворческого процесса в большой степени зависит от численности населения муниципального образования. Между муниципальными образованиями наблюдается большая дисперсия качества правовых норм. Решающее значение в этом имеют организационные и финансовые возможности муниципалитета, наличие хорошего аппарата у представительного органа, профессионализм самих депутатов.

В-четвертых, характер местного самоуправления определяет круг субъектов правотворческого процесса. Данная особенность порождает дополнительные факторы, обуславливающие специфику муниципальной правотворческой процедуры. В частности, местное самоуправление, будучи более приближено к

населению, может, должно и использует формы непосредственной демократии: местный референдум; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления; голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сход граждан; правотворческую инициативу граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; собрание граждан; конференцию граждан; опрос граждан; обращения граждан в органы местного самоуправления.

Большинство указанных форм осуществления населением местного самоуправления на вышестоящих уровнях власти просто нереализуемо в силу территориального масштаба этой власти. Более того, законом предусмотрена возможность других форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении, не противоречащих закону. Таким образом, перечень остается открытым, что позволяет использовать в том числе и современные информационные технологии для эффективного диалога населения и власти¹⁵. Это делает процесс формирования политической воли двусторонним: как сверху, так и снизу.

В-пятых, следует выделить особенности обнародования принятых правовых актов. Если на федеральном и региональном уровне власти предпочтение отдается опубликованию, то в законе о МСУ предусмотрена тождественность правовых последствий опубликования и обнародования муниципальных правовых актов. Такое положение обусловлено, опять же, более слабыми финансовыми и организационными возможностями, причем не только самих муниципальных образований, но и населения. Например, намного удобней ознакомиться с текстом принятого решения на информационном стенде рядом с администрацией сельского поселения, чем ждать выпуска и доставки местной газеты¹⁶.

В-шестых, все муниципальные нормативные правовые акты подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, которые вместе образуют федеральный регистр. Уставы муниципальных образований,

кроме того, должны пройти регистрацию, что подразумевает прохождение определенной процедуры проверки, поскольку имеются основания для отказа в регистрации. Таким образом обеспечивается формирование единства правового пространства на территории всей Российской Федерации. Примечательно, что все акты находятся в открытом доступе в сети Интернет [25].

В-седьмых, анализ муниципальных нормативных актов выявляет закономерную особенность возложения контроля за исполнением принятого акта на должностное лицо – главу муниципального образования или администрации, главу представительного органа, их заместителей, или чиновников отраслевых подразделений администрации. Данное правило обосновано тем, что муниципальная власть не имеет своего аппарата принуждения. Аналогичным же способом осуществляется контроль за исполнением принятых решений. В дальнейшем принявший орган проверяет исполнение таких постановлений (например, в Волгоградской городской Думе существует незакрепленный в уставе или регламенте обычай проведения «часа контроля», в рамках которого лица, обремененные обязанностью по контролю за исполнением решений, отчитываются об их исполнении), продлевает срок контроля актуальных решений и снимает с контроля исполненные или потерявшие актуальность решения.

В качестве примера осуществления подобного контроля можно привести заседание Волгоградской городской Думы 2 апреля 2013 г., на котором был заслушан доклад и. о. главы администрации Волгограда В.А. Собакаря о состоянии в дорожной сфере и ЖКХ. В результате депутаты приняли решение о признании деятельности администрации недостаточной. Подчеркнем, что в этом же решении была дана оценка и деятельности главы города «по обеспечению осуществления [полномочий] администрацией» [28]. Таким образом, в одном правовом акте были затронуты вопросы функционирования как представительной, так и исполнительной муниципальной власти, что, на наш взгляд, недопустимо. Более того, данное решение еще раз наглядно показало проблему неурегулированности соотношения полномочий в такой властной модели. Несмотря на то что глава

города должен обеспечивать осуществление органами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения¹⁷, реальных полномочий по влиянию на хозяйственную политику, проводимую администрацией города, у него не было.

Подводя итоги исследования, следует отметить: анализ правотворческих процедур муниципальных представительных органов позволяет сделать вывод о том, что граница между универсальными, нормативными и случайными правилами юридической техники условна. С одной стороны, нормативно могут быть закреплены как универсальные, так и случайные по своей природе приемы и правила. С другой стороны, спонтанно сложившиеся обыкновения очень часто имеют рациональные основания, а значит, отражают универсальные закономерности человеческой деятельности. Анализ правил муниципального правотворческого процесса показал, что существенные отличия муниципального правотворчества и муниципальной правотворческой техники от правотворческого процесса и, соответственно, правотворческой техники иных уровней содержатся в процессуальных особенностях, в группе процедурных правил техники муниципального правотворчества.

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Тема исследования приобретает особое значение в контексте основных тенденций развития общей юридической техники в условиях модернизации права (см.: [9; 10]).

² Специальный анализ проблемы сущности и функций процедурных средств в аспекте юридической техники правосистематизационной практики (см.: [6]).

³ Подробнее см.: [11, с. 155].

⁴ Это понятие было предложено нами в связи с исследованием технико-юридических особенностей действующих российских и предшествовавших им советских кодифицированных актов (см.: [8]).

⁵ Подробнее см.: [11; 12, с. 93–94].

⁶ См., например: [7].

⁷ Часть 2 статьи 68 Конституции РФ (см.: [17]).

⁸ См., например: [21; 25; 26].

⁹ В частности, по отдельным аспектам проблемы реквизитных правил (см.: [2, с. 218–219; 4; 23]).

¹⁰ О дискуссии в понимании юридического процесса (см., например: [13]).

¹¹ По вопросу локального нормотворчества (см., например: [14]).

¹² Далее – закон о МСУ.

¹³ О данных этапах формирования права (см.: [5, с. 251–253]).

¹⁴ См., например: [36].

¹⁵ В качестве примера можно привести систему «Открытый город», функционирующую в городе Тольятти (см.: [28]).

¹⁶ О соотношении понятий «обнародование» и «опубликование» правовых актов (см.: [30]).

¹⁷ Статья 29 Устава города-героя Волгограда (см.: [34]).

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Алексеев, С. С. Общая теория права. В 2 т. Т. 2 / С. С. Алексеев. – М.: Юрид. лит., 1982. – 360 с.

2. Арзамасов, Ю. Г. Организация и методика подготовки законопроектов / Ю. Г. Арзамасов, Т. Н. Рахманина // Номография: теория и методология нормотворчества. – М.: Академический проект: Трикста, 2007. – С. 151–246.

3. База данных показателей муниципальных образований. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>. – Загл. с экрана.

4. Власенко, Н. А. Правила законодательной техники в нормативно-правовых актах субъектов РФ / Н. А. Власенко // Законотворческая техника современной России: состояние, проблемы, совершенствование. В 2 т. Т. 1. – Н. Новгород: Открытое общество, 2001. – С. 176–183.

5. Вопленко, Н. Н. Очерки общей теории права / Н. Н. Вопленко. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 2009. – 898 с.

6. Гордиенко, П. Ю. Процедурные средства учетного типа в юридической технике правосистематизационной практики: проблема сущности и функций / П. Ю. Гордиенко, М. Л. Давыдова // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5, Юриспруденция. – 2012. – № 2. – С. 29–40.

7. Грозовский, Б. Закон, который никто не должен понять. Почему наши законы написаны на языке, непонятном даже их авторам, и к чему это приводит / Б. Грозовский // Forbes.ru. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://www.forbes.ru/ekonomika/vlast/58143-zakon-kotoryi-nikto-ne-dolzhen-ponyat>. – Загл. с экрана.

8. Давыдова, М. Л. Декларации, дефиниции и принципы современных российских кодексов: регулятивная роль и техника закрепления / М. Л. Давыдова, И. Ф. Лучихина // Кодификация законодательства: теория, практика, техника. – Н. Новгород:

ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА ГОСУДАРСТВЕННО-ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ

Нижегор. акад. МВД России : Торг.-пром. палата Нижегород. обл., 2009. – С. 343–353.

9. Давыдова, М. Л. Демократизация правотворчества: принцип здравого смысла в применении технико-юридического инструментария / М. Л. Давыдова // Юридическая техника. – 2014. – № 8. – С. 131–134.

10. Давыдова, М. Л. Модернизация юридической техники в современном мире: закономерности и тенденции / М. Л. Давыдова // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5, Юриспруденция. – 2013. – № 2. – С. 8–13.

11. Давыдова, М. Л. Нормативность юридической техники: к вопросу о механизме действия правотворческих правил и средств / М. Л. Давыдова // Юридическая техника. – 2012. – № 6. – С. 154–158.

12. Давыдова, М. Л. Юридическая техника (общая часть) / М. Л. Давыдова. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2009. – 292 с.

13. Демин, А. А. Материальное и процессуальное в административных правоотношениях / А. А. Демин // Административное право и процесс. – 2007. – № 2. – С. 6–9.

14. Закон Республики Алтай «О языках народов, проживающих на территории Республики Алтай» от 3 марта 1993 г. № 9-6 // Ведомости Верховного Совета Республики Алтай. – 1993. – № 3. – С. 88.

15. Закон Республики Карелия «О государственной поддержке карельского, вепсского и финского языков в Республике Карелия» от 17 марта 2004 г. № 759-ЗРК // Карелия. – 2004. – 23 марта (№ 31).

16. Закон Республики Саха (Якутия) «О языках в Республике Саха (Якутия)» от 16 октября 1992 г. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://sakha.gov.ru/node/41515>. – Загл. с экрана.

17. Закон Хабаровского края «О правовых актах органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления в Хабаровском крае» от 26 апреля 2000 г. № 215 // Сборник нормативных правовых актов Законодательной Думы Хабаровского края. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://zakon.law7.ru/base91/part2/d91ru2774.htm>. – Загл. с экрана.

18. Калюжнов, Е. Ю. Локальная нормотворческая техника: принцип правовой минимальности / Е. Ю. Калюжнов // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 5, Юриспруденция. – 2011. – № 2. – С. 210–213.

19. Кашанина, Т. В. Юридическая техника / Т. В. Кашанина. – М. : Норма : Инфра-М, 2011. – 510 с.

20. Кожиков, А. Е. О правилах юридической техники, применяемых при подготовке правовых документов в рамках СНГ / А. Е. Кожиков, В. Н. Вежновец // Журнал международного права и международных отношений. – 2006. – № 1. – С. 3–8.

21. Конституция Российской Федерации : (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – 3 марта (№ 9). – Ст. 851.

22. Косов, Р. В. Актуальные проблемы теории государства и права / Р. В. Косов. – Тамбов : Изд-во Тамб. гос. техн. ун-та, 2008. – 80 с.

23. Масленников, А. В. Правовые аксиомы : дис. ... канд. юрид. наук / Масленников Александр Вячеславович. – Владимир, 2006. – 151 с.

24. Методические рекомендации по юридико-техническому оформлению законопроектов. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=88240>. – Загл. с экрана.

25. Нормативные правовые акты Российской Федерации. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://zakon.scli.ru>. – Загл. с экрана.

26. Открытый город – 2014. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://open.tgl.ru/icity/open>. – Загл. с экрана.

27. Проскурин, А. С. Техника обеспечения доступа к правовой информации: понятие и классификация / А. С. Проскурин // Администратор суда. – 2011. – № 4. – С. 5–9.

28. Решение Волгоградской городской Думы «О докладе исполняющего обязанности главы администрации Волгограда В.А. Собакаря об осуществлении администрацией Волгограда полномочий по решению вопросов местного значения в сфере дорожной деятельности и жилищно-коммунального хозяйства Волгограда» от 2 апреля 2013 г. № 75/2219 // Городские вести. Царицын – Сталинград – Волгоград. – 2013. – 6 апр. (№ 35).

29. Рыженков, С. И. О политической модели местного самоуправления в России / С. И. Рыженков // Местное самоуправление в современной России. – М. : Малые города, 2007. – С. 120–125.

30. Тихомиров, Ю. А. Законодательная техника: понятие и элементы / Ю. А. Тихомиров // Законодательная техника. – М. : Городец, 2000. – С. 5–25.

31. Тихомиров, Ю. А. О правилах законодательной техники / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. – 1999. – № 11. – С. 115–121.

32. Устав города-героя Волгограда : (принят Постановлением Волгоградского горсовета народных депутатов 29.06.2005 № 20/362) : (ред. от 24.09.2008) // Волгоградская газета. – 2006. – 9 марта (№ 7).

33. Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» от 14 июня 1994 г. № 5-ФЗ : (ред. от 25.12.2012) // Российская газета. – 1994. – 15 июня (№ 111).

34. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ : (ред. от 28.12.2013) : (с изм. и доп., вступ. в силу с 30.01.2014) // Российская газета. – 2003. – 8 окт. (№ 202).

35. Черданцев, А. Ф. Теория государства и права / А. Ф. Черданцев. – М. : Юрайт, 2002. – 430 с.

36. Шанин, А. А. Технология реализации принципов демократизма и профессионализма в муниципальном правотворчестве: на примере правовых систем РФ, ЕС и США / А. А. Шанин // Модернизация технологий юридической деятельности в правовых системах современности: актуальные проблемы. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2013. – С. 145–155.

37. Gauch, H. G. Scientific Method in Practice / H. G. Gauch. – Cambridge : Cambridge University Press, 2003. – 435 p.

REFERENCES

1. Alekseev S.S. *Obshchaya teoriya prava. V 2 t. T. 2* [General Theory of Law. In 2 Vols. Vol. 1]. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ., 1982. 360 p.

2. Arzamasov Yu.G., Rakhmanina T.N. Organizatsiya i metodika podgotovki zakonoproektov [Organization and Methodology of Draft Laws Preparation]. *Nomografiya: teoriya i metodologiya normotvorchestva* [Nomography: Theory and Methodology of Norms-Making]. Moscow, Akademicheskij Proekt Publ., Triksa Publ., 2007. pp. 151-246.

3. *Baza dannykh pokazateley munitsipalnykh obrazovaniy* [The Database of Indicators of Municipalities]. Available at: <http://www.gks.ru/dbscripts/munst/munst.htm>.

4. Vlasenko N.A. Pravila zakonodatelnoy tekhniki v normativno-pravovykh aktakh subyektov RF [Rules of Legislative Techniques in Regulatory Legal Acts of the Subjects of RF]. *Zakonotvorcheskaya tekhnika sovremennoy Rossii: sostoyanie, problemy, sovershenstvovanie. V 2 t. T. 1* [Law-Making Technique in Modern Russia: Status, Problems, Improvement. In 2 vol. Vol. 1]. Nizhniy Novgorod, 2001, pp. 176-183.

5. Voplenko N.N. *Ocherki obshchey teorii prava* [Essays on the General Theory of Law]. Volgograd, Izd-vo VolGU, 2009. 898 p.

6. Gordienko P.Yu., Davydova M.L. Protседurnye sredstva uchetnogo tipa v yuridicheskoy tekhnike pravosistematizatsionnoy praktiki: problema sushchnosti i funktsii [Procedural Tools of Account Type in the Juridical Technique of Law-Systematizing Practice: the Problem of Essence and Functions]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 5, Yurisprudentsiya*

[Science Journal of Volgograd State University. Jurisprudence], 2012, no. 2, pp. 29-40.

7. Grozovskiy B. Zakon, kotoryy nikto ne dolzhen ponyat. Pochemu nashi zakony napisany na yazyke, neponyatnom dazhe ikh avtoram, i k chemu eto privodit [A Law That no One Should Understand. Why Our Laws are Written in a Language Incomprehensible Even to Their Authors, and What is the Results]. *Forbes.ru*. Available at: <http://www.forbes.ru/ekonomika/vlast/58143-zakon-kotoryi-nikto-ne-dolzhen-ponyat>.

8. Davydova M.L., Luchikhina I.F. Deklaratsii, definitsii i printsipy sovremennykh rossiyskikh kodeksov: regulyativnaya rol i tekhnika zakrepleniya [Declarations, Definitions and Principles of Modern Russian Codes: Regulatory Role and Consolidation Techniques]. *Kodifikatsiya zakonodatelstva: teoriya, praktika, tekhnika* [Codification of Legislation: Theory, Practice, Technology]. Nizhniy Novgorod, Nizhegorodskaya akademiya MVD Rossii, Torgovo-promyshlennaya palata Nizhegorodskoy oblasti, 2009. pp. 343-353.

9. Davydova M.L. Demokratizatsiya pravotvorchestva: printsip zdravogo smysla v primeneni tekhniko-yuridicheskogo instrumentariya [Democratization of Law-Making: the Principle of Common Sense in Applying Technical and the Juridical Techniques and Tools]. *Yuridicheskaya tekhnika*, 2014, no. 8, pp. 131-134.

10. Davydova M.L. Modernizatsiya yuridicheskoy tekhniki v sovremennom mire: zakonomernosti i tendentsii [Modernization of Juridical Technique in the Modern World: Patterns and Trends]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 5, Yurisprudentsiya* [Science Journal of Volgograd State University. Jurisprudence], 2013, no. 2, pp. 8-13.

11. Davydova M.L. Normativnost yuridicheskoy tekhniki: k voprosu o mekhanizme deystviya pravotvorcheskikh pravil i sredstv [Standartisation of Juridical Technique: to the Question of the Mechanism of Action of Legislative Rules and Tools]. *Yuridicheskaya tekhnika*, 2012, no. 6, pp. 154-158.

12. Davydova M.L. *Yuridicheskaya tekhnika (obshchaya chast)* [Juridical Technique (General Part)]. Volgograd, Izd-vo VolGU, 2009. 292 p.

13. Demin A.A. Materialnoe i protsessualnoe v administrativnykh pravootnosheniyakh [Substantive and Procedural in Administrative Legal Relations]. *Administrativnoe pravo i protsess*, 2007, no. 2, pp. 6-9.

14. Zakon Respubliki Altay “O yazykakh narodov, prozhivayushchikh na territorii Respubliki Altay” 03.03.1993 № 9-6 [The Law of the Republic of Altay “On Languages of the Peoples Living on the Territory of the Altay Republic” of March 3, 1993 no. 9-6]. *Vedomosti Verkhovnogo Soveta Respubliki Altay*, 1993, no. 3, p. 88.

15. Zakon Respubliki Kareliya "O gosudarstvennoy podderzhke karelskogo, vepsskogo i finskogo yazykov v Respublike Kareliya" 17.03.2004 № 759-ZRK [The Law of the Republic of Karelia "On the State Support to Karelian, Vepsian and Finnish Languages in the Republic of Karelia" of March 17, 2004 no. 759-ZRK]. *Kareliya*, 2004, Mar. 23 (no. 31).
16. Zakon Respubliki Sakha (Yakutiya) "O yazykakh v respublike Sakha (Yakutiya) 16.10.1992 [The Law of the Republic of Sakha (Yakutiya) "On Languages in the Republic of Sakha (Yakutiya) of October 16, 1992]. Available at: <http://sakha.gov.ru/node/41515>.
17. Zakon Khabarovskogo kraya "O pravovykh aktakh organov mestnogo samoupravleniya, vybornykh i drugikh dolznostnykh lits mestnogo samoupravleniya v Khabarovskom krae" 26.04.2000 № 215 [The Law of Khabarovsk Kray "On Legal Acts of Local Governments, Elected and Other Officials of Local Self-Government on the Khabarovsk Territory" of April 26, 2000 no. 215]. *Sbornik normativnykh pravovykh aktov Zakonodatelnoy Dumy Khabarovskogo kraya* [Collection of Regulatory Legal Acts of the Legislative Duma of the Khabarovsk Kray]. 2000, May, 19 (no. 4). Available at: <http://zakon.law7.ru/base91/part2/d91ru2774.htm>.
18. Kalyuzhnov E.Yu. Lokalnaya normotvorcheskaya tekhnika: printsip pravovoy minimalnosti [Local Norm-Setting Technique: the Principle of Legal Minimality]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 5, Yurisprudentsiya* [Science Journal of Volgograd State University. Jurisprudence], 2011, no. 2, pp. 210-213.
19. Kashanina T.V. *Yuridicheskaya tekhnika* [Juridical Technique]. Moscow, Norma Publ., Infra-M Publ., 2011. 510 p.
20. Kozhakov A.E., Vezhnovets V.N. O pravilakh yuridicheskoy tekhniki, primenyaemykh pri podgotovke pravovykh dokumentov v ramkakh SNG [On the Rules of Legal Technique, Applied in the Preparation of Legal Documents in the Framework of the CIS]. *Zhurnal mezhdunarodnogo prava i mezhdunarodnykh otnosheniy*, 2006, no. 1, pp. 3-8.
21. Konstitutsiya Rossiyskoy Federatsii: (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993) [The Constitution of the Russian Federation (adopted at the referendum on December 12, 1993)]. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2014, Mar. 3 (no. 9), art. 851.
22. Kosov R.V. *Aktualnye problemy teorii gosudarstva i prava* [Current Issues of Theory of State and Law]. Tambov, Izd-vo Tamb. gos. tekhn. universiteta, 2008. 80 p.
23. Maslennikov A.V. *Pravovye aksiomy. Diss. kand. yurid. nauk* [Legal Axioms. Cand. jurid. sci. diss.]. Vladimir, 2006. 151 p.
24. *Metodicheskie rekomendatsii po yuridiko-tekhnicheskomu oformleniyu zakonoproektov* [Methodical Recommendations on Legal and Technical Performance of Draft Laws]. Available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=88240>.
25. *Normativnye pravovye akty Rossiyskoy Federatsii* [Regulatory Legal Acts of the Russian Federation]. Available at: <http://zakon.scli.ru>.
26. *Otkrytyy gorod-2014* [Open City – 2014]. Available at: <http://open.tgl.ru/icity/open>.
27. Proskurin A.S. Tekhnika obespecheniya dostupa k pravovoy informatsii: ponyatie i klassifikatsiya [The Technique of Providing Access to Legal Information: Definition and Classification]. *Administrator suda*, 2011, no. 4, pp. 5-9.
28. Reshenie Volgogradskoy gorodskoy Dumy "O doklade ispolnyayushchego obyazannosti glavy administratsii Volgograda V.A. Sobakarya ob osushchestvlenii administratsiy Volgograda polnomochiy po resheniyu voprosov mestnogo znacheniyav sfere dorozhnoy deyatel'nosti i zhilishchno-kommunalnogo khozyaystva Volgograda 02.04.2013 № 75/2219 [The Decision of the Volgograd City Duma "On the Report of the Acting Head of Administration of Volgograd Century A. Sobakar on the Implementation by Volgograd Authorities of Local Issues in the Field of Roads, Housing and Utilities in Volgograd of April 2, 2013 no. 75/2219]. *Gorodskie vesti. Tsaritsin - Stalingrad - Volgograd*, 2013, Apr. 6 (no. 35).
29. Ryzhenkov S.I. O politicheskoy modeli mestnogo samoupravleniya v Rossii [On the Political Model of Local Self-Government in Russia]. *Mestnoe samoupravlenie v sovremennoy Rossii* [Local Self-Government in Modern Russia]. Moscow, Malye goroda Publ., 2007. pp. 120-125.
30. Tikhomirov Yu.A. Zakonodatel'naya tekhnika: ponyatie i elementy [Legislative Technique: Concept and Elements]. *Zakonodatel'naya tekhnika* [Legislative Technique]. Moscow, Gorodets Publ., 2000. pp. 5-25.
31. Tikhomirov Yu.A. O pravilakh zakonodatel'noy tekhniki [On the Rules of Legislative Technique]. *Zhurnal rossiyskogo prava*, 1999, no. 11, pp. 115-121.
32. Ustav goroda-geroya Volgograda: (prinyat Postanovleniem Volgogradskogo gorsoveta narodnykh deputatov 29.06.2005 № 20/362) [The Charter of the Hero City of Volgograd (Adopted by the Resolution of the Volgograd City Council of People's Deputies of June 29, 2005 no. 20/362); (amend. of September 24, 2008)]. Red. ot 24 sentyabrya 2008 g. *Volgogradskaya gazeta*, 2006, Mar. 9 (no. 7).
33. Federalnyy zakon "O poryadke opublikovaniya i vstupleniya v silu federalnykh konstitutsionnykh zakonov, federalnykh zakonov, aktov palat

Federalnogo Sobraniya” 14.06.1994 № 5-FZ [The Federal Law “On the Procedure for Publication and Entry into Force of Federal Constitutional Laws, Federal Laws, Acts of the Chambers of the Federal Assembly of the Federal Law” of June 14, 1994 no. 5-FZ]. Red. ot 25 dekabrya 2012 g. *Rossiyskaya gazeta*, 1994, June 15 (no. 111).

34. Federalnyy zakon “Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii” 06.10.2003 № 131-FZ: (s izm. i dop., vstupayushchimi v silu s 30.01.2014) [The Federal Law “On General Principles of Organization of Local Government in the Russian Federation of October 6, 2003 no. 131-FZ: (with amend. and add. of January 30, 2014)]. Red. ot 28 dekabrya 2013 g. *Rossiyskaya gazeta*, 2003, Oct. 8 (no. 202).

35. Cherdantsev A.F. *Teoriya gosudarstva i prava* [Theory of State and Law]. Moscow, Yurait Publ., 2002. 430 p.

36. Shanin A.A. *Tekhnologiya realizatsii printsipov demokratizma i professionalizma v munitsipalnom pravotvorchestve: na primere pravovykh sistem RF, ES i SShA* [The Technology of Realization of Principles of Democracy and Professionalism in the Municipal Law-Making: the Case of the Legal Systems of the Russian Federation, the EU and the USA]. *Modernizatsiya tekhnologii yuridicheskoy deyatel'nosti v pravovykh sistemakh sovremennosti: aktualnye problemy* [Modernization Technologies of Legal Activity in the Legal Systems of Today: Current Problems]. Volgograd, Izd-vo VolGU, 2013. pp. 145-155.

37. Gauch H.G. *Scientific Method in Practice*. Cambridge, Cambridge University Press, 2003. 435 p.

MUNICIPAL LAW-MAKING: THE SPECIFICITY OF JURIDICAL TECHNIQUE RULES

Davydova Marina Leonidovna

Doctor of Juridical Sciences,
Associate Professor, Head of the Department of Constitutional and Municipal Law,
Volgograd State University
andr.sh@rambler.ru, kmp@volsu.ru
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

Kareva Irina Aleksandrovna

Postgraduate Student, Assistant Professor,
Department of Constitutional and Municipal Law,
Volgograd State University
iralex_kareva@mail.ru, kmp@volsu.ru
Prosp. Universitetsky, 100, 400062 Volgograd, Russian Federation

Abstract. The paper analyzes the specific features of the content of municipal law-making technique. The authors justify the relevance of the study. The paper presents the scientific approaches to the definition of juridical technique content. The paper includes the discussion on the content of juridical and technical tools and methods. The authors reveal that the types of juridical technique differ in the set and the content of its rules. The authors characterize the basic types of juridical technique rules: content rules, logic rules, language rules, structural rules and formal rules. On the basis of the federal law “On general principles of organization of local self-government in the Russian Federation”, the authors give detailed characteristics of procedural rules of juridical technique. It was determined that significant differences of municipal law and municipal law-making juridical technique from the law-making process and, consequently, the law-making juridical technique at other levels are disclosed in the group of procedural rules of municipal law-making juridical technique.

Key words: municipal law-making juridical technique, content of juridical technique, rules of municipal law-making technique, procedural rules of municipal law-making technique, law-making procedure.