



УДК 340.11
ББК 67.0

НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ В СИСТЕМЕ ИСТОЧНИКОВ ПРАВИЛ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПРАВОТВОРЧЕСКОЙ ТЕХНИКИ

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 системы источников правил муниципальной правотворческой техники. Автор обосновывает актуальность исследования. В статье представлены научные подходы к определению источников и формы права, рассматривается проблема соотношения этих понятий. Автор предлагает видовую классификацию источников правил муниципальной правотворческой техники. Анализируется значение дискуссионного закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» как возможного юридического источника правил муниципальной правотворческой техники. Раскрывается специфика нормативных актов как источников правил муниципальной правотворческой техники. Подвергнут комплексному рассмотрению Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», имеющий основополагающее значение в системе нормативных правовых актов как источников правил муниципальной правотворческой техники. Анализ выделенных в законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» трех групп правил позволил определить, что эти правила носят преимущественно процедурный характер.

Ключевые слова: юридическая техника, источник права, форма права, муниципальная правотворческая техника, правила муниципальной правотворческой техники, источники правил муниципальной правотворческой техники.

Вопрос источников для юридической науки имеет особое значение. Традиционно в теории государства и права отдельно рассматриваются источники права, под которыми понимаются официально принятые в данном государстве способы и формы возведения в закон государственной воли, рассчитанные на неоднократное применение [1, с. 245–246]. Между тем в дискурсах об источниках права часто упоминается и понятие «форма права». Такой подход оказывается справедливым и применительно к правилам муниципальной правотворческой техники. Дело в том, что само по себе по себе понятие источника мо-

жет рассматриваться двояко: во-первых, источник является тем началом, откуда происходит само правило, во-вторых, источник уже содержит сформированное правило. Поясним данную мысль.

В первом случае понятие источника правил используется, когда речь идет о том, откуда берутся правила муниципальной правотворческой техники. Последние не существуют сами по себе, на них оказывают влияние объективные условия жизни общества: социокультурные особенности, политическая воля, уровень развития материально-технических средств общества, многие другие факторы, которые так-

же влияют и на само право. При этом также следует понимать, что правила правотворческой техники существуют объективно, то есть отображают материальную действительность, и в этом смысле они отличаются, например, от правил футбола, которые выбраны произвольно, а при некоторой модификации легко превращаются в правила регби, и установить, какие из правил истинны, невозможно.

Вместе с тем правила правотворческой техники не существуют в отдельности от человечества, поскольку само право – продукт культуры. В этом случае правила правотворческой техники отличаются от правил физики, которые существуют всегда и везде, даже без наблюдателя.

Таким образом, в рамках первого подхода следует подчеркнуть объективность правил в гносеологическом аспекте, в рамках второго – субъективность в онтологическом. Однако в связи с тем, что данное исследование входит в широкий спектр вопросов юридической науки, само существование которой без человека не имеет смысла, рассмотрение правил муниципальной правотворческой техники целесообразно ориентировать на гносеологическое направление.

Вопрос о специфике юридических источников правил муниципальной правотворческой техники представляет особый научный интерес. Некоторые российские теоретики утверждают, что «логично, когда требования к качеству закона определяются самим законом» [11]. Данное предположение представляется преждевременным и ограничивающим.

Безусловно, значительная часть правил правотворческой техники содержится в самих правовых актах. Однако это лишь следствие существующей правовой системы, результат уже имеющейся юридической деятельности, а не причина. Для того чтобы придавать такому эмпирическому наблюдению статус закона (закона в общеправовом, а не правовом смысле), не имеется никаких оснований. Тезис о том, что правила какой-либо деятельности заключены в самом результате этой деятельности, по меньшей мере, алогичен. Так, например, правила технической деятельности, скажем, строительства, вовсе не содержатся в плоде такого труда – здании.

Очевидно, что юридическая деятельность представляет собой особый вид человеческой практики, и право содержит нормы, регулирующие обширные сферы общественных отношений, в том числе, в определенной мере, и саму юридическую деятельность, но, тем не менее, такие правила не являются абсолютными. Правила муниципального правотворчества устанавливаются не только и не столько в результате муниципальной практики, большая их часть уже закреплена в правовых нормах высшей юридической силы: на региональном и федеральном уровне. Федеральные нормы должны быть разработаны законодателем в соответствии с какими-то правилами правотворческой техники. Даже так называемый закон о законах, будь он принят, подлежит сначала написанию. Конституция Российской Федерации, самый главный, основной закон страны, написан ее авторами не по наитию.

Итак, мы приходим к выводу о том, что в системе источников правил муниципальной правотворческой техники представляется возможным выделить три уровня источников: 1) нормативные правовые акты; 2) правовая доктрина, то есть юридическая наука; 3) юридическая практика.

Здесь также следует отметить, что актуальным является вопрос об иерархии правил муниципальной юридической техники. Так, если достаточно легко определить иерархию с учетом юридической силы нормативного правового акта, в котором они содержатся (следует при этом иметь в виду, что муниципальная норма может быть большей юридической силы, если регулируемое правоотношение отнесено к вопросу ведения местного самоуправления), то раскрытие специфики правил правотворческой техники представляется более сложным. Полагаем, что данный вопрос требует самостоятельного специального исследования.

Учитывая объемы данного исследования, считаем целесообразным остановиться подробнее на анализе наиболее значимых источников правил муниципальной техники первого уровня.

Нормативные правовые акты содержат официально установленные правила муниципальной юридической техники. Эта категория

включает в себя все нормативные правовые акты, в том числе и муниципальные, которые содержат в том или ином виде правила муниципальной правотворческой техники. Такие источники вызывают меньше полемики, поскольку большинство российских исследователей признают содержащиеся в них правила. Игнорирование такого рода правил невозможно, поскольку влечет недействительность принятых без их учета муниципальных актов либо может служить основанием для наступления различного рода негативных последствий¹. Система источников правил этого рода повторяет систему источников права.

Конституция Российской Федерации [4] имеет приоритет над остальными правовыми актами и прямое действие на территории всей Российской Федерации, а потому никакие правила муниципальной правотворческой техники не могут противоречить положениям Конституции. Казалось бы, что ее общий характер и отсутствие сколь бы ни было подробной регламентации муниципальной власти не позволяют выявить в тексте Конституции каких-либо правил муниципальной правотворческой техники. Однако именно Конституция во многом определяет суть содержательных правил.

В частности, никакие принимаемые правовые акты, в том числе и муниципальные, не могут игнорировать следующие положения:

– позиционирование России как социального государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека (ч. 1 ст. 7);

– признание и гарантия прав и свобод человека и гражданина; неотчуждаемость основных прав и свобод человека; осуществление прав и свобод с учетом прав и свобод других лиц (ст. 17);

– непосредственное действие прав и свобод человека и гражданина; определение смысла, содержания и применения законов, деятельности местного самоуправления этими правами и свободами (ст. 18).

Также необходимо учитывать самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий и тот факт, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12).

Наконец, в ст. 15 закреплены правила, определяющие систему источников права в Российской Федерации, что, во-первых, ориентирует правотворца на необходимость соблюдения системности права, позволяет определить место принимаемого правового акта в системе законодательства Российской Федерации, предусмотреть и избежать возможные правовые коллизии; во-вторых, позволяет определить систему правил правотворческой техники, содержащихся в нормативных правовых актах. Кроме того, в Конституции РФ содержится прямое требование о необходимости опубликования всех нормативных правовых актов, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина, а также вводится правило обеспечения соответствия правовых документов принципам и нормам международного права.

Необходимо отметить тот факт, что правила муниципальной правотворческой техники, закрепленные в Конституции РФ, носят преимущественно содержательный характер (при определении общих принципов содержания всего права, в том числе и муниципального), а отчасти – и логический характер (в части определения системы права, иерархии правовых актов). Данное замечание вполне логично, если учесть правообразующий характер самой Конституции.

Федеральные законы содержат некоторое количество правил муниципальной правотворческой техники.

Здесь уместно вспомнить о непреходящих чаяниях российских правоведов о принятии закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» [7; 8; 17]. На наш взгляд, предлагаемый закон не способен оправдать все возлагаемые на него надежды и раз и навсегда решить проблемы, порождаемые некачественной работой представительных органов всех уровней и их аппаратов, отвечающих за подготовку проектов нормативных актов.

Во-первых, многие правила юридической техники не представляется невозможным возвести в ранг норм права. Языковые и логические правила, например, существуют, хоть и не закреплены в законе. При подготовке текста правового акта всегда существует возможность обратиться к словарю, справочнику по

языку или учебнику логики. Однако данная возможность не всегда используется. Кроме того, существуют требования антикоррупционной и лингвистической экспертизы, популярность которых очевиднее всего не повысится в случае их выражения в законе.

Во-вторых, те правила, которые могли быть закреплены в законе, уже нашли там свое отражение. Например, все, что касается процедуры принятия и опубликования нормативных актов, тщательно прописано в законах, подзаконных [10; 16] и ведомственных [12–14] нормативных актах.

В-третьих, во многих субъектах Российской Федерации уже приняты подобные региональные законы. В целом же стоит констатировать невозможность закрепления в законе или даже кодексе всех правил юридической техники и не стоит к этому даже стремиться. Юридическая техника, будучи знанием скорее техническим, должна концентрировать свои достижения прежде всего в виде доктринальных положений, и лишь наиболее важные, основополагающие принципы, идеи и правила могут получить свое закрепление в законе. Такое положение роднит юридическую технику с другими прикладными юридическими науками, такими как, например, криминалистика или юридическая этика. Лишь малая часть достижений этих дисциплин получает свое отражение в уголовно-процессуальном кодексе² или законе о статусе депутата³.

Основополагающее значение в системе источников правил муниципальной правотворческой техники имеет Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [24] (далее – закон о МСУ). Анализ закона о МСУ позволяет выделить три группы правил.

Одна группа правил муниципальной правотворческой техники сосредоточена в основном в гл. 7 «Муниципальные правовые акты» закона о МСУ.

В гл. 7 определена иерархизированная система правовых актов муниципального образования: (1) устав муниципального образования; (2) правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); (3) нормативные и иные правовые акты представитель-

ного органа муниципального образования; (4) правовые акты главы муниципального образования, местной администрации; (5) правовые акты иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования (п. 1 и 2 ст. 43).

Несмотря на то что представленная иерархия и не является непосредственно правилом правотворчества, она определяет, подобно ст. 15 Конституции РФ, систему источников права, что, подчеркиваем, является важным организующим моментом для правотворца.

Кроме того, закон определяет виды правовых актов в зависимости от субъекта их принятия (п. 3–7 ст. 43). Необходимо обратить внимание на то, что это уже формальные (или реквизитные) правила. Конкретные требования, предъявляемые к каждому виду правового акта, перечислены в таблице.

К приведенной таблице следует указать два пояснения. Во-первых, форма правового акта – постановление или распоряжение – зависит от того, носит ли он нормативный характер, то есть обязателен для всех и рассчитан на неоднократное применение, либо издается по оперативным и текущим вопросам и адресован узкому кругу лиц. Во-вторых, данная таблица не содержит избирательных комиссий, поскольку избирательные комиссии муниципального образования не входят в структуру органов местного самоуправления (п. 2 ст. 39)⁴.

Решения представительного органа муниципального образования, устанавливающие правила, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, принимаются большинством голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования, если иное не установлено законом о МСУ. В случае, если избранный на муниципальных выборах глава муниципального образования входит в состав представительного органа муниципального образования с правом решающего голоса, голос главы муниципального образования учитывается при принятии решений представительного органа муниципального образования как голос депутата представительного органа муниципального образования (п. 3 ст. 43).

Виды муниципальных правовых актов

Субъект правотворчества	Вид правотворческой деятельности	Форма правового акта	Регулируемые вопросы
Представительный орган МО	принимает	решения	1) правила, обязательные для исполнения на территории МО; 2) удаление главы МО в отставку; 3) организация деятельности представительного органа МО; 4) иные, отнесенные к его компетенции
Председатель представительного органа МО	издает	постановления; распоряжения	организация деятельности представительного органа МО
	подписывает	решения	только подписание решения представительного органа МО
Глава местной администрации	издает	постановления местной администрации	1) вопросы местного значения; 2) вопросы, связанные с осуществлением отдельных государственных полномочий
		распоряжения местной администрации	организация работы местной администрации
Глава МО	издает	постановления; распоряжения	отнесённые к его компетенции
Иные должностные лица МСУ	издают	распоряжения; приказы	полномочия, определенные уставом МО

Примечание. Составлено автором.

В ст. 43.1 закреплено правило, согласно которому муниципальные нормативные правовые акты, в том числе оформленные в виде правовых актов решения, принятые на местном референдуме (сходе граждан), подлежат включению в регистр муниципальных нормативных правовых актов.

В следующей статье определяются требования, предъявляемые к уставу муниципального образования:

– устав должен содержать процедурные правила, регулирующие порядок его изменения (пп. 9 п. 1 ст. 44);

– устав принимается представительным органом муниципального образования; при числе избирателей не более 100 – населением непосредственно на сходе граждан (п. 3 ст. 44);

– проект устава, изменений и дополнений в устав подлежит официальному опубликованию (обнародованию) не менее чем за 30 дней до дня рассмотрения проекта (п. 4 ст. 44);

– устав принимается большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования (п. 5 ст. 44);

– устав подлежит государственной регистрации в территориальном органе уполномоченного федерального органа исполнительной

власти в сфере регистрации уставов муниципальных образований (в настоящее время – Министерство юстиции Российской Федерации) [2, п. 19, 19.1, 20.1] (п. 6 ст. 44);

– устав подлежит официальному опубликованию (обнародованию) после его государственной регистрации и вступает в силу после его официального опубликования (обнародования). Глава муниципального образования обязан опубликовать (обнародовать) зарегистрированный устав в течение семи дней после регистрации (п. 8 ст. 44).

Муниципальный правовой акт, направленный на реализацию решения, принятого путем прямого волеизъявления граждан, должен быть принят в срок не более трех месяцев. Конкретный срок устанавливает в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме (сходе граждан), орган местного самоуправления или должностное лицо, в компетенцию которых входит принятие (издание) указанного акта (ст. 45).

Субъектами муниципальной правотворческой инициативы являются депутаты представительного органа муниципального образования, глава муниципального образования, иные выборные органы местного самоуправления, глава местной администрации, органы

территориального общественного самоуправления, инициативные группы граждан, а также иные субъекты правотворческой инициативы в соответствии с уставом (п. 1 ст. 46).

Непосредственный порядок внесения проектов муниципальных правовых актов, перечень и форма прилагаемых к ним документов устанавливаются нормативным правовым актом органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления, на рассмотрение которых вносятся указанные проекты (п. 2 ст. 46).

Статья 47 определяет правила опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов:

– муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу после их официального опубликования (обнародования) (п. 2);

– порядок опубликования (обнародования) должен обеспечивать возможность ознакомления с ними граждан (п. 3);

– конкретный же порядок и сроки должны быть установлены в уставе муниципального образования, а нормативные правовые акты о налогах и сборах вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации [6, ст. 5] (п. 1).

Как видим, все перечисленные правила носят процедурный характер.

Наконец, в этой группе правил следует упомянуть о ст. 7 закона о МСУ, которая еще раз выдвигает требования об иерархической структуре правовой системы и месте муниципальных правовых актов в ней. Также немаловажным является приведенное в ст. 2 определение муниципального правового акта: это решение, принятое непосредственно населением муниципального образования по вопросам местного значения, либо решение, принятое органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления по вопросам местного значения, по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также по иным вопросам, отнесенным уставом муниципального образования в соответствии с федеральными законами к полномочиям органов

местного самоуправления и (или) должностных лиц местного самоуправления, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

Другая группа правил содержится в гл. 5 закона о МСУ, где определяются основные формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления. Среди них представлены и формы участия населения в муниципальном правотворческом процессе: местный референдум (ст. 22); сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа муниципального образования (ст. 25); сход граждан (ст. 25.1); правотворческая инициатива граждан (ст. 26); публичные слушания (ст. 28).

Наконец, еще одна группа правил сосредоточена в гл. 6 «Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления». Здесь содержится несколько правовых норм, закрепляющих процедурные правила муниципальной правотворческой техники:

– проект нормативного правового акта об установлении, изменении и отмене местных налогов и сборов, осуществлении расходов из средств местного бюджета вносится на рассмотрение в представительный орган муниципального образования только по инициативе главы местной администрации или при наличии его заключения (п. 12 ст. 35);

– нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования в течение 10 дней (п. 13 ст. 35);

– глава муниципального образования, исполняющий полномочия главы местной администрации, имеет право отлагательного вето, которое преодолевается двумя третями от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования (п. 13 ст. 35);

– глава муниципального образования подписывает и обнародует нормативные правовые акты, принятые представительным органом муниципального образования; издает в

пределах своих полномочий правовые акты (п. 4 ст. 36).

Подводя итоги исследования, отметим, что в системе источников правил муниципальной правотворческой техники представляется возможным выделить три уровня источников: 1) нормативные правовые акты; 2) правовая доктрина, то есть юридическая наука; 3) юридическая практика. Подчеркнем, что исключительно нормативные правовые акты содержат официально установленные правила муниципальной юридической техники. Эта категория включает в себя все нормативные правовые акты, в том числе и муниципальные, которые содержат в том или ином виде правила муниципальной правотворческой техники.

Правила муниципальной правотворческой техники, закрепленные в Конституции РФ, носят преимущественно содержательный характер (при определении общих принципов содержания всего права, в том числе и муниципального), а отчасти – и логический характер (в части определения системы права, иерархии правовых актов). Данное замечание вполне логично, если учесть правообразующий характер самой конституции.

Анализ закрепленных в законе о МСУ правил муниципальной юридической техники позволил установить, что правила эти носят преимущественно процедурный характер, поскольку направлены на установление общих норм, поэтапно регулирующих создание муниципальных правовых актов. Полагаем, что отсутствие более детальной регламентации внешней или внутренней формы правовых актов в федеральном законодательстве вполне соответствует концепции «местного самоуправления».

ПРИМЕЧАНИЯ

¹ Муниципальные нормативные акты должны проходить соответствующую экспертизу, а также процедуру регистрации Министерством юстиции. См., например: [9, ст. 9.1; 15; 21; 23].

² Например, гл. 27 УПК РФ определяет процессуальный порядок производства судебной экспертизы. Однако сама процедура осуществления конкретного вида экспертизы (трасологической, по-

черковедческой, баллистической, товароведческой, иных видов) подробно разрабатывается уже в теории криминалистической техники [20].

³ Юридическое закрепление в отношении депутатов некоторые нормы морали получили в ч. 2 ст. 6 закона о статусе члена Совета Федерации и депутата Государственной Думы. В частности, член Совета Федерации, депутат Государственной Думы не вправе: заниматься предпринимательской или другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности; участвовать в деятельности по управлению хозяйственным обществом или иной коммерческой организацией; использовать в целях, не связанных с осуществлением соответствующих полномочий, средства материально-технического, финансового и информационного обеспечения, предназначенные для служебной деятельности; открывать и иметь счета (вклады), хранить наличные денежные средства и ценности в иностранных банках, расположенных за пределами территории Российской Федерации, владеть и (или) пользоваться иностранными финансовыми инструментами и т. д. [22]

⁴ Однако, как указано в том же пункте, «является муниципальным органом». Вместе с тем более важным является вопрос о том, носят ли акты избирательных комиссий нормативный характер. В.В. Красинский, например, считает, что нормативные правовые акты издаются по некоторым вопросам своего ведения Центральная избирательная комиссия Российской Федерации и избирательные комиссии субъектов РФ. При этом, выделяя нетипичные нормативные предписания, издаваемые ЦИК России, он относит к их числу «нормативно-технические акты». Например, нормативные акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации о нормативах технологического оборудования избирательных комиссий (кабины для голосования, ящики для голосования), о нормативах изготовления и способах защиты избирательных документов, о форме списков избирателей, о форме удостоверений членов избирательных комиссий, об образцах печатей» [5]. Однако таковыми могут являться и решения избирательных комиссий муниципальных образований. В качестве примера можно привести Решение Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии от 7 октября 2008 г. № 4/12 [19], которое принято для конкретизации положений ч. 2 ст. 33 Закона Новосибирской области от 20 апреля 2007 г. № 99-ОЗ [3] или Решение Владивостокской городской муниципальной избирательной комиссии от 30 мая 2013 г. № 198/46 [18].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Вопленко, Н. Н. Очерки общей теории права / Н. Н. Вопленко. – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2009. – 898 с.
2. Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации : указ Президента России от 13 октября 2004 г. № 1313-ФЗ : (ред. от 21.12.2013) // Российская газета. – 2004. – 19 окт. (№ 230).
3. Закон Новосибирской области «О выборах глав муниципальных образований в Новосибирской области» от 20 апреля 2007 г. № 99-ОЗ : (ред. от 10.12.2013). – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://www.izbirkomnso.ru/legislation/legislation_of_the_novosibirsk_region/179. – Загл. с экрана.
4. Конституция Российской Федерации : (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – 3 марта (№ 9). – Ст. 851.
5. Красинский, В. В. О правовой природе актов избирательных комиссий в Российской Федерации / В. В. Красинский // Современное право. – 2009. – № 11. – С. 22–26.
6. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ : (ред. от 28.12.2013) // Российская газета. – 1998. – 3 авг. (№ 148–149).
7. Пиголкин, А. С. Инициативный проект Закона «О нормативно-правовых актах Российской Федерации» / А. С. Пиголкин, И. Ф. Казьмин, Т. Н. Рахманина // Государство и право. – 1992. – № 7. – С. 76–86.
8. Поленина, С. В. Инициативный проект Федерального закона «О законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации» / С. В. Поленина, Б. М. Лазарев, Р. З. Лившиц // Государство и право. – 1995. – № 3. – С. 57–68.
9. Постановление Правительства РФ «О ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов (вместе с “Положением о ведении федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов”» от 10 сентября 2008 г. № 657-ФЗ // Российская газета. – 2008. – 19 сент. (№ 198).
10. Постановление Правительства Российской Федерации «Об утверждении “Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации”» от 13 августа 1997 г. № 1009-ФЗ : (ред. от 17.02.2014) // Российская газета. – 1997. – 21 авг. (№ 161).
11. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: Теория, практика, методика / под ред. А. В. Гайды [и др.]. – Екатеринбург : УрО РАН, 2001. – 448 с. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://regionzakon.narod.ru/kniga003.html>. – Загл. с экрана.
12. Приказ МВД Российской Федерации «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов в центральном аппарате МВД России» от 27 июня 2003 г. № 484-ФЗ : (ред. от 26.03.2013) : (с изм. и доп., вступающими в силу с 15.04.2013). – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=150508>. – Загл. с экрана.
13. Приказ МЧС Российской Федерации «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов Министерства Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий и их государственной регистрации» от 23 марта 2004 г. № 140-ФЗ. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=76165>. – Загл. с экрана.
14. Приказ Минсельхоза Российской Федерации «О Регламенте Министерства сельского хозяйства Российской Федерации» от 12 февраля 2013 г. № 56-ФЗ // Российская газета. – 2013. – 14 авг. (№ 178).
15. Приказ Минюста Российской Федерации «Об организации работы по ведению федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов (вместе с “Методикой ведения федерального регистра муниципальных нормативных правовых актов”» от 19 декабря 2008 г. № 298-ФЗ (ред. от 21.10.2013) // Бюллетень нормативных актов федеральных органов исполнительной власти. – 2009. – 2 февр. (№ 5).
16. Приказ Минюста Российской Федерации «Об утверждении “Разъяснений о применении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации”» от 4 марта 2007 г. № 88-ФЗ (ред. от 26.03.2009) // Российская газета. – 2007. – 24 марта (№ 108).
17. Приложение 1. Федеральный закон о нормативных правовых актах Российской Федерации (проект) // Закон: создание и толкование / под ред. А. С. Пиголкина. – М. : Спарк, 1998. – С. 215–241.
18. Решение Владивостокской городской муниципальной избирательной комиссии «Об удостоверениях уполномоченных представителей избирательных объединений и уполномоченных представителей по финансовым вопросам кандидатов на должность главы города Владивостока» от 30 мая 2013 г. № 198/46. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: http://www.vgmik.ru/files/reshen2013/198_46.doc. – Загл. с экрана.
19. Решение Новосибирской городской муниципальной избирательной комиссии «О порядке проведения процедуры случайной выборки под-

писных листов для проверки оформления подписных листов, достоверности сведений об избирателях и подписей, содержащихся в этих подписных листах» от 7 октября 2008 г. № 4/12. – Электрон. текстовые дан. – Режим доступа: <http://izbirkom.novosibirsk.rupage.php?url=resheniya&page=4&tag=2008&itemid=200>. – Загл. с экрана.

20. Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации от 18 декабря 2001 г. № 174-ФЗ : (ред. от 03.02.2014) : (с изм. и доп., вступ. в силу с 15.02.2014) // Российская газета. – 2001. – 22 дек. (№ 249).

21. Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации» от 17 января 1992 г. № 2202-1-ФЗ : (ред. от 03.02.2014) // Российская газета. – 1992. – 18 февр. (№ 39).

22. Федеральный закон «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» от 8 марта 1994 г. № 3-ФЗ : (ред. от 23.07.2013) // Российская газета. – 1994. – 12 марта (№ 88).

23. Федеральный закон «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ : (ред. от 21.10.2013) // Российская газета. – 2009. – 22 июля (№ 133).

24. 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) // Собрание законодательства РФ. – 2003. – 6 окт. (№ 40). – Ст. 3822.

REFERENCES

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

2. Ukaz Prezidenta Rossiyskoy Federatsii “Voprosy Ministerstva yustitsii Rossiyskoy Federatsii” 13.10.2004 № 1313 [The Order by the President of the Russian Federation “Issues of the Ministry of Justice of the Russian Federation” of October 13, 2004 no. 1313]. Red. ot 21 dekabrya 2013 g. *Rossiyskaya gazeta*, 2004, Oct. 19 (no. 230).

3. *Zakon Novosibirskoy oblasti “O vyborakh glav munitsipalnykh obrazovaniy v Novosibirskoy oblasti” 20.04.2007 № 99-OZ* [The Law of Novosibirsk Oblast “On Elections of Heads of Municipalities in Novosibirsk Oblast” of April 20, 2007 no. 99-OZ]. Red. ot 10 dekabrya 2013 g. Available at: http://www.izbirkomnso.ru/legislation/legislation_of_the_novosibirsk_region/179.

4. 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.

5. Krasinskiy V.V. O pravovoy prirode aktov izbiratelnykh komissiy v Rossiyskoy Federatsii [On Legal Nature of the Acts by Election Commissions in the Russian Federation]. *Sovremennoe pravo*, 2009, no. 11, pp. 22-26.

6. Nalogovyy kodeks Rossiyskoy Federatsii (chast pervaya) 31.07.1998 № 146-FZ [Tax Code of the Russian Federation (Part One) of July 31, 1998 no. 146-FZ]. Red. ot 28 dekabrya 2013 g. *Rossiyskaya gazeta*, Aug. 6, no. 148-149.

7. Pigolkin A.S., Kazmin I.F., Rakhmanina T.N. Initsiativnyy proekt Zakona “O normativno-pravovykh aktakh Rossiyskoy Federatsii” [The Initiative Project of the Law “On Normative Legal Acts of the Russian Federation”]. *Gosudarstvo i pravo*, 1992, no. 7, pp. 76-86.

8. Polenina S.V., Lazarev B.M., Livshits R.Z. Initsiativnyy proekt Federalnogo zakona “O zakonakh i inykh normativnykh pravovykh aktakh Rossiyskoy Federatsii” [The Initiative Project of the Federal Law “On Laws and Other Normative Legal Acts of the Russian Federation”]. *Gosudarstvo i pravo*, 1995, no. 3, pp. 57-68.

9. Postanovlenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii “O vedenii federalnogo registra munitsipalnykh normativnykh pravovykh aktov (vmeste s “Polozheniem o vedenii federalnogo registra munitsipalnykh normativnykh pravovykh aktov”) 10.09.2008 № 657 [The Resolution of the the Russian Federation Government “On Conducting the Federal Register of Municipal Regulatory Legal Acts (Together With “Provision on the Jurisdiction of Federal Register of Municipal Regulatory Legal Acts”) of September 10, 2008 no. 657]. *Rossiyskaya gazeta*, 2008, Sept. 19, no. 198.

10. Postanovlenie Pravitelstva Rossiyskoy Federatsii “Ob utverzhdenii ‘Pravil podgotovki normativnykh pravovykh aktov federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti i ikh gosudarstvennoy registratsii” 13.08.1997 № 1009 [The Resolution of the Government of the Russian Federation “On Approval of ‘Rules for Preparation of Normative Legal Acts of the Federal Executive Authorities and Their State Registration”” August 13, 1997 no. 1009]. Red. ot 17 fevralya 2014 g. *Rossiyskaya gazeta*, 1997, Aug. 21, no. 161.

11. Gaida A.V. et al., eds. *Pravotvorcheskaya deyatel'nost' subyektov Rossiyskoy Federatsii: Teoriya, praktika, metodika* [Law-Making Activity of the Subjects of the Russian Federation: Theory, Practice and Methods]. Ekaterinburg, UrO RAN Publ., 2001. 448 p. Available at: <http://regionzakon.narod.ru/kniga003.html>.

12. *Prikaz MVD Rossiyskoy Federatsii “Ob utverzhdenii Pravil podgotovki normativnykh pravovykh aktov v tsentralnom apparate MVD Rossii” 27.06.2003 № 484 (s izm. i dop.,*

vstupayushchimi v silu s 15.04.2013) [The Order of the Russian Ministry of Internal Affairs “On Approval of Rules for Preparation of Normative Legal Acts in the Central Apparatus of the Russian Ministry of Internal Affairs” of June 27, 2003 no. 484 (with amend. and add. of April 15, 2009)]. Red. ot 26 marta 2013 g. Available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=150508>.

13. *Prikaz MChS Rossiyskoy Federatsii “Ob utverzhdenii Pravil podgotovki normativnykh pravovykh aktov Ministerstva Rossiyskoy Federatsii po delam grazhdanskoy oborony, chrezvychaynym situatsiyam i likvidatsii posledstviy stikhiynykh bedstviy i ikh gosudarstvennoy registratsii” 23.03.2004 № 140* [The Order of the Ministry of Emergency Situations “On Approval of Rules for Preparation of Normative Legal Acts of the Ministry of the Russian Federation for Affairs for Civil Defence, Emergencies and Elimination of Consequences of Natural Disasters and Their State Registration” of March 23, 2004 no. 140]. Available at: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=76165>.

14. *Prikaz Minselkhoza Rossiyskoy Federatsii “O Reglamente Ministerstva selskogo khozyaystva Rossiyskoy Federatsii” 12.02.2013 № 56* [The Order of the Russian Ministry of Agriculture “On Regulations of the Ministry of Agriculture of the Russian Federation” of February 12, 2013 no. 56]. *Rossiyskaya gazeta*, 2013, Aug. 14 (no. 178).

15. *Prikaz Minyusta Rossiyskoy Federatsii “Ob organizatsii raboty po vedeniyu federalnogo registra munitsipalnykh normativnykh pravovykh aktov (vmeste s “Metodikoy vedeniya federalnogo registra munitsipalnykh normativnykh pravovykh aktov”) 19.12.2008 № 298* [The Order of the Ministry of Justice “On Conducting the Federal Register of Municipal Normative Legal Acts (Together With the “Methodology of Conducting the Federal Register of Municipal Normative Legal Acts”) of December 19, 2008 no. 298]. Red. ot 21 oktyabrya 2013 g. *Byulleten normativnykh aktov federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti*, 2009, Febr. 2 (no. 5).

16. *Prikaz Minyusta Rossiyskoy Federatsii “Ob utverzhdenii ‘Razyasneniy o primenenii Pravil podgotovki normativnykh pravovykh aktov federalnykh organov ispolnitelnoy vlasti i ikh gosudarstvennoy registratsii’” 04.05.2007 № 88* [The Order of the Ministry of Justice of the Russian Federation “On Approval of the ‘Clarifications on Applying the Rules for Preparation of Normative Legal Acts of the Federal Executive Authorities and Their State’” of May 4, 2007 no. 88]. Red. ot 26 maya 2009 g. *Rossiyskaya gazeta*, 2007, May 24 (no. 108).

17. Prilozhenie 1. Federalnyy zakon o normativnykh pravovykh aktakh Rossiyskoy Federatsii (proekt)

[Appendix 1. Federal Law on Normative Legal Acts of the Russian Federation (Draft)]. Pigolkin A.S., ed. *Zakon: sozдание i tolkovanie* [Law: Creation and Interpretation]. Moscow, Spark Publ., 1998. pp. 215-241.

18. *Reshenie Vladivostokskoy gorodskoy munitsipalnoy izbiratelnoy komissii “Ob udostovereniyakh upolnomochennykh predstaviteley izbiratelnykh obyedineniy i upolnomochennykh predstaviteley po finansovym voprosam kandidatov na dolzhnost glavy goroda Vladivostoka” 30.05.2013 № 198/46* [The Decision of Vladivostok City Municipal Election Commission “On the Identity of the Authorized Representatives of Electoral Associations and Authorized Representatives on Financial Matters of Candidates on the Post of Mayor of Vladivostok” of May 30, 2013 no. 198/46]. Available at: http://www.vgmik.ru/files/reshen2013/198_46.doc.

19. *Reshenie Novosibirskoy gorodskoy munitsipalnoy izbiratelnoy komissii “O poryadke provedeniya protsedury sluchaynoy vyborki podpisnykh listov dlya proverki oformleniya podpisnykh listov, dostovernosti svedeniy ob izbiratelyakh i podpisey, soderzhashchikhsvya v etikh podpisnykh listakh” 07.10.2008 № 4/12* [The Decision of the Novosibirsk City Municipal Election Commission “On the Procedure of Random Selection of Signature Sheets for Verifying Their Registration, Reliability of Information on Voters and Signatures Contained in These Sheets” of October 7, 2008 no. 4/12]. Available at: <http://izbirkom.novo-sibirsk.ru/page.php?url=resheniya&page=4&tag=2008&itemid=200>.

20. *Ugolovno-protsessualnyy kodeks Rossiyskoy Federatsii 18.12.2001 № 174-FZ: (s izm. i dop., vstupayushchimi v silu s 15.02.2014)* [The Criminal Procedure Code of the Russian Federation of December 18, 2001 no. 174-FZ: (with amend. and add. of February 15, 2014)]. Red. ot 3 fevralya 2014 g. *Rossiyskaya gazeta*, 2001, Dec. 22 (no. 249).

21. Federalnyy zakon “O prokurature Rossiyskoy Federatsii” 17.01.1992 № 2202-1 [The Federal Law “On the Prosecutor’s Office of the Russian Federation” of January 17, 1992 no. 2202-1]. Red. ot 3 fevralya 2014 g. *Rossiyskaya gazeta*, 1992, Febr. 18 (no. 39).

22. Federalnyy zakon “O statuse chlena Soveta Federatsii i statuse deputata Gosudarstvennoy Dumy Federalnogo Sobraniya Rossiyskoy Federatsii” 08.05.1994 № 3-FZ [The Federal Law “On Status of a Member of the Federation Council and the Status of a Deputy of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation” of May 8, 1994 no. 3-FZ]. Red. ot 23 iyulya 2013 g. *Rossiyskaya gazeta*, 1994, May 12 (no. 88).

23. Federalnyy zakon “Ob antikorrupsionnoy ekspertize normativnykh pravovykh aktov i proektov normativnykh pravovykh aktov” 17.07.2009 № 172-FZ [The Federal Law “On Anti-

Corruption Expertise of Legal Acts and Their Drafts” of July 17, 2009 no. 172-FZ]. Red. ot 21 oktyabrya 2013 g. *Rossiyskaya gazeta*, 2009, July 22, no. 133.

24. Federalnyy zakon “Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii” ot 06.10.2003 № 131-FZ (s izm. i dop.,

vstupayushchimi v silu s 30.01.2014) [The Federal Law “On General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation” of October 6, 2003 no. 131-FZ (amend. and add. of January 30, 2014)]. Red. ot 28 dekabrya 2013 g. *Sobranie zakonodatelstva RF*, 2003, June 6 (no. 40), art. 3822.

REGULATORY ACTS IN THE SYSTEM OF THE RULES OF MUNICIPAL LAW-MAKING TECHNIQUE

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 article is devoted to the analysis of the rules of municipal law-making technique. The author justifies the relevance of this study. The author presents the scientific approaches to the definition of sources and forms of law, gives their classification and considers the problem of correlation of these concepts. The author analyzes the meaning of discussive law “On Regulatory legal acts in the Russian Federation” as a possible juridical source of law-making rules. The author reveals the specificity of regulatory acts as sources of municipal. The Federal law “On general principles of organization of local self-government in the Russian Federation” is subjected to the comprehensive review as it has crucial relevance for the system of regulatory legal acts. The analysis of three groups of rules allocated in the law “On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation” allowed determining these rules as procedural.

Key words: juridical technique, source of law, form of law, municipal law-making technique, rules of municipal law-making technique, sources of municipal law-making technique.