

References

- 1 *Message of the President of the Republic of Kazakhstan — the Leader of the Nation Nursultan Nazarbayev to the people of Kazakhstan «Strategy» Kazakhstan – 2050»: a new policy established state*, [ER]. Access mode: www.akorda.kz
- 2 [ER]. Access mode: <http://www.ng.ru/economics/2010-11-10/451armaker.st1>
- 3 [ER]. Access mode: <http://www.e-cis.info/page.php?id=23252>
- 4 *The Law of Republic of Kazakhstan accepted on July 22, 2011 № 477-IV «On Migration» (with alterations and amendments for 13.06.2013 y)*, [ER]. Access mode: online.zakon.kz
- 5 *The Concept of Migration Policy of the Republic of Kazakhstan for 2007–2015 years*, [ER]. Access mode: online.zakon.kz
- 6 [ER]. Access mode: <http://www.e-cis.info/page.php?id=20083>
- 7 [ER]. Access mode: <http://www.inform.kz/rus/article/2592188>

УДК 342

Л.А.Тхабисимова

Северо-Кавказский институт РАНХиГС при Президенте РФ, Пятигорск
(E-mail: thabisimova@mail.ru)

К вопросу о понятии муниципального нормотворчества

В статье дана характеристика муниципальному нормотворчеству. Рассмотрены проблемы в сфере организации и регламентации местного самоуправления в Российской Федерации. Акцентируется внимание на существовании индивидуальных особенностей вопросов местного значения отдельно взятого муниципального образования.

Ключевые слова: органы государственной власти, нормотворчество, муниципальное образование, местное самоуправление, правотворчество, государственная власть, население, нормативно-правовые акты.

Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя России, форму осуществления народовластия. Однако реализация любой формы власти возможна только через принятие компетентными органами и исполнение всем обществом в целом нормативно-правовых актов, регулирующих общественные отношения.

Муниципальное нормотворчество — одно из приоритетных направлений деятельности местного самоуправления, посредством которого реализуются его властные полномочия по управлению местным сообществом. В результате правотворчества создаются общеобязательные правила поведения — нормы, воплощаемые в принимаемых местным самоуправлением актах, которые в силу этого приобретают нормативно-правовой характер [1].

Нормотворческая деятельность проявляется на первой стадии правового регулирования. Она является одной из важнейших составляющих механизма правового регулирования в различных его трактовках [2].

Для того чтобы разобраться в нормотворческой деятельности органов местного самоуправления и дать определение понятию муниципального нормотворчества, необходимо понять суть создания и реализации местного самоуправления в Российской Федерации.

Согласно п. 2 ст. 4 Европейской хартии местного самоуправления от 15 октября 1985 г. органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из их компетенции и не отнесен к компетенции другого органа власти [3].

Положения Европейской хартии отражены и дополнены в Конституции РФ. В соответствии со ст. 130 Конституции РФ местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, а также согласно ч. 2 ст. 132 Конституции органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств.

Однако несмотря на то, что органы местного самоуправления свободны в решении вопросов местного значения, будучи исключенными из системы государственных органов, муниципальные органы не могут сами присваивать себе функцию нормотворчества, так как это важнейшая государственная функция. Государство или отдельные его органы могут санкционировать создание органами местного самоуправления правовых норм, порождающих юридические права и обязанности. При этом возможны три способа санкционирования нормотворческой деятельности:

- а) органы самоуправления по своей инициативе разрабатывают нормы, которые приобретают юридический характер по предварительной санкции государства;
- б) органы государства утверждают разработанные органами самоуправления нормативные акты;
- в) государство создает общие (типовые) нормы (в форме рекомендаций); органы самоуправления их детализируют применительно к конкретным условиям и представляют на утверждение (или регистрацию) соответствующему государственному органу [4].

В каждом из этих случаев государство определяет круг вопросов, решения по которым становятся нормативно-правовыми, а также возможный характер таких юридических решений [5].

В соответствии с Конституцией РФ и законами Российской Федерации органы местного самоуправления получили право создавать юридические нормы по вопросам местного значения. Необходимо уяснить, что относится к вопросам местного значения и что представляют собой вопросы местного значения.

Согласно ст. 2 Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы местного значения — вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Определение вопросов местного значения, закрепленное на законодательном уровне, необходимо, на наш взгляд, дополнить, посредством чего население и органы местного самоуправления организуют свою власть на местах — посредством издания юридических норм, общеобязательных на всей территории муниципального образования.

Перечень вопросов местного значения закреплен в ст. 14 ФЗ № 131 [6], однако он не является исчерпывающим, так как в каждом отдельном муниципальном образовании существуют индивидуальные особенности. Поэтому законодатель определил, что субъекты Российской Федерации в пределах своей компетенции могут дополнить этот перечень в соответствии с конкретными условиями жизнедеятельности региона [7].

Нормотворчество по этим вопросам носит характер предварительно санкционированного. Государство может передавать в ведение муниципальных образований и иные государственные полномочия. В этих случаях санкционирование нормотворчества должно осуществляться, как правило, в форме последующего утверждения или регистрации принятых органами местного самоуправления актов. В то же время возможны и иные формы государственного контроля за муниципальным нормотворчеством по дополнительно переданным вопросам [8].

Таким образом, развитое местное самоуправление освобождает государственную власть от повседневной текущей, позволяя сконцентрироваться на решении проблем, которые иначе как на национальном или, соответственно, региональном уровне решены быть не могут, способствует оптимизации государственного управления.

Осуществление органами местного самоуправления нормотворческой деятельности и участие в этой деятельности населения, проживающего на территории муниципального образования, является важнейшим условием проявления демократизации государства и его децентрализации, в положительном смысле этого слова [9]. Закрепленное в ст. 3 Конституции РФ положение о том, что многонациональный народ России является единственным источником власти, наиболее характерно выражено именно на местном уровне.

На муниципальном уровне в известной степени проявляется сочетание публичных и частных начал, так как самоуправленческие отношения представляют собой своего рода интегральное поле, обеспечивающее это единство. Ведь для реального осуществления самоуправления населения важное значение имеет и реализация публичных интересов муниципальной власти, как власти местного сообщества, и защита каждой конкретной личности, обеспечение ее автономии и неприкосновенности, чести и достоинства и т.д., как члена местного сообщества, ассоциированного участника местной власти.

Частные начала роднят в этом плане муниципальное право с гражданским. Ведь гражданское право, как отмечал в свое время М.М. Агарков, ссылаясь на авторитетное мнение профессора И.А. Покровского и других известных российских и зарубежных теоретиков права, «испокон и по самой своей структуре было правом отдельной человеческой личности, сферой ее свободы и самоопределения» [10]. Муниципальное нормотворчество становится в условиях развития местного самоуправления важным фактором юридической децентрализации в механизмах обеспечения прав и свобод граждан.

Рассматривая муниципальное регулирование как особый режим регламентации общественных отношений, который позволяет соединить путем юридической децентрализации власть и свободу на местном уровне, следует критически отнестись, таким образом, к высказываниям, что, якобы, лишь гражданское право как право частное способно гарантировать экономическую свободу личности [11].

В нынешних условиях, как справедливо отмечает Ю.А. Тихомиров, «предстоит по-новому осмыслить понятие публичности в обществе, не сводя его к обеспечению государственных интересов. Это — общие интересы людей как разного рода сообществ, объединений (политических, профессиональных и др.), это — объективированные условия нормального существования и деятельности людей, их организаций, предприятий, общества в целом, это — коллективная самоорганизация и саморегулирование, самоуправление» [12]. Одновременно нуждаются в новых оценках так называемые классические публичные отрасли права, как-то: конституционное право, которое, по правильно-му замечанию О.Е. Кутафина, «сочетает в себе элементы как частного, так и публичного права с преобладанием характерных черт последнего» [13].

На местном уровне еще более органично, естественно публичные начала сливаются с частными, создавая качественно новые характеристики правового порядка, основанного на свободе человека и самоуправлении территориальных сообществ. Выражением именно такой организации власти, «построенной на началах общественного служения» [14], должна стать система муниципальной демократии, проявляющаяся в муниципальном нормотворчестве.

Положения, закрепленные в Конституции РФ, лишь один раз свидетельствуют о роли местного самоуправления в развитии демократических институтов в Российской Федерации, и важное значение на этом пути имеют переданные государством полномочия по принятию на муниципальном уровне нормативно-правовых актов. Необходимо также отметить, что именно в Российской Федерации конституционное регулирование местного самоуправления наиболее детально проработано, в отличие от большинства других федеративных государств, которые исходят из того, что вопросы местного самоуправления в федеративном государстве относятся к предметам ведения субъектов Федерации [15].

Однако реализация основополагающих норм Конституции РФ при организации, в частности, и нормотворческой деятельности на муниципальном уровне связана с рядом проблем, в связи с чем необходимо обратиться к недавнему прошлому.

Исторически сложилось, что начиная с конца 80-х — начала 90-х годов прошлого века главным конкурентом, а в определенной мере и противником местного самоуправления в России была региональная власть. Свои претензии на некую «суверенность» она предъявляла во взаимоотношениях не только с федеральным Центром (на что чаще всего и обращалось справедливое внимание в связи с остротой проблемы дезинтеграционных процессов, необходимостью сохранения единства российской государственности), но и, в меньшей мере, с муниципальными образованиями, системой местного самоуправления. В этих условиях федеральный законодатель и федеральная Конституция выступили от имени государства в качестве противовеса региональной «суверенизации», гаранта самостоятельности местного самоуправления [16].

Кроме того, в связи с новой институтом и недостаточностью опыта возникли проблемы в сфере не только организации и регламентации местного самоуправления, соответственно и нормотворческого процесса, но и проблемы теоретического осмысления учеными-юристами данного вида деятельности органов местного самоуправления.

Во-первых, актуальной проблемой теоретического и практического плана является разработка современной концепции муниципального нормотворчества как особой формы реализации публичной власти [17].

Во-вторых, в рамках реформы местного самоуправления приобретает особый смысл проблема нормативного урегулирования муниципального нормотворчества в качестве правообразующей деятельности. Практика муниципального нормотворчества в современных условиях нуждается в упоря-

дочении, с целью обеспечения унифицированного подхода к принципам, видам, стадиям нормотворчества, обеспечения законности и соблюдения прав и свобод человека и гражданина.

В связи с изложенным выше необходимо, на наш взгляд, дать определение понятию муниципального нормотворчества и муниципального правового акта, выделить функции, которыми обладает нормотворчество, и разобраться в юридической технике при разработке муниципально-правового акта.

Под муниципальным нормотворчеством следует понимать публичную деятельность уполномоченных органов местного самоуправления и их должностных лиц, наделенных государственными полномочиями и действующих в своей компетенции, а также решения, принимаемые на сходах граждан муниципального образования по разработке, рассмотрению, принятию, изменению и отмене нормативно-правовых актов по вопросам местного значения, имеющих юридическую силу на территории муниципального образования и не противоречащих Конституции РФ, федеральному и региональному законодательству [18].

Определение муниципального правового акта закреплено в ст. 2 ФЗ № 131 и, на наш взгляд, является исчерпывающим [19].

Под муниципальным правовым актом понимается 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.

Таким образом, у муниципального нормотворчества можно выделить три основные функции: а) обновление нормативно-правового материала; б) восполнение пробелов в праве; в) упорядочение действующих нормативно-правовых актов [20].

Наиболее важной из них является функция обновления, деятельность по реализации которой позволяет оперативно реагировать на изменяющиеся условия жизни и новые потребности местного сообщества в форме выработки новых или дополнительных нормативных предписаний либо коренной замены устаревших норм, утративших свое значение или противоречащих новым обстоятельствам [21]. Функция восполнения пробелов выполняет вспомогательную роль. Функция упорядочения действующих правовых актов является производной от первых двух. Она обусловлена необходимостью упростить и облегчить пользование нормативно-правовым материалом.

Проекты муниципальных правовых актов должны готовиться с целью обеспечения регламентации тех сторон экономической, политической и социальной сфер жизни муниципального образования, регулирование которых входит в пределы ведения вопросов местного значения [22].

Начальной стадией муниципального нормотворчества является его планирование, которое может быть представлено текущими программами нормотворческой деятельности, разрабатываемыми сроком на один–два года, либо перспективными программами деятельности на весь срок полномочий представительного органа местного самоуправления.

Планирование нормотворчества обусловлено следующими целями: во-первых, планируемые акты должны обеспечивать правовыми средствами преобразования основных сфер социально-экономической жизни муниципального образования развитие демократических институтов, защиту прав населения муниципального образования. Во-вторых, планируемый акт должен соответствовать компетенции органа, должностного лица местного самоуправления, его издающего, отвечать потребностям развития муниципального образования [23].

Работа над проектом муниципального правового акта начинается с постановки вопроса о его необходимости. Урегулировать конкретное правоотношение в сфере осуществления местного самоуправления можно путем подготовки нового муниципального правового акта, либо внесения изменений и (или) дополнений в действующие муниципальные правовые акты, а также путем принятия новой редакции действующего муниципального правового акта.

Невозможно эффективно применять новый муниципальный правовой акт, если еще на стадии его разработки не определить возможные последствия действия муниципального правового акта:

экономические, социальные, политические, правовые и другие, а также возможные затраты, необходимые для его реализации. Необходимо при этом ответить на вопрос: соизмеримы ли предлагаемые затраты с ожидаемыми результатами? Для решения обозначенных задач на этапе планирования и разработки муниципального правового акта нужно собрать все материалы для уяснения необходимости и актуальности принятия соответствующего муниципального правового акта, четкого обоснования его цели и основного содержания.

Повсеместным и в муниципальном нормотворчестве стала неоправданная поспешность подготовки проектов нормативных правовых актов [24]. Это приводит к наличию в принимаемых муниципальных правовых актах таких грубых недостатков, как бессистемность и несогласованность между различными нормативными правовыми актами.

При организации работы над проектом муниципального правового акта необходимо: определить орган или должностное лицо местного самоуправления, ответственные за подготовку проекта муниципального правового акта; решить вопрос о том, каких специалистов необходимо привлечь к участию в работе над проектом; провести необходимые расчёты, социологические исследования. Немаловажное значение имеет организация информационного и аналитического обеспечения процесса подготовки проекта [25].

Особо нужно отметить важность согласования подготовленного проекта муниципального правового акта с заинтересованными органами и проведения правовой экспертизы проекта для установления соответствия проекта действующему законодательству и требованиям по оформлению проектов муниципальных правовых актов.

Для недопущения недоразумений уже в процессе разработки проекта муниципального правового акта необходимо проводить консультации с представителями заинтересованных органов, с соответствующими специалистами, имеющими необходимый опыт работы в определённой области, которые могут помочь не допустить появления в муниципальном правовом акте каких-либо недостатков. Это также позволит устранить имеющиеся разногласия по проекту муниципального правового акта и найти приемлемое решение, которое способно удовлетворить все заинтересованные стороны еще до процедуры согласования проекта муниципального правового акта.

Проект любого муниципального правового акта должен быть подготовлен с соблюдением правил юридической техники, что позволяет создать оптимальные условия для последующего правильного применения правовых актов, достичь полноты, точности, доступности и лаконичности норм, содержащихся в муниципальном правовом акте [26].

Очень часто в правоприменительной практике нет однозначного понимания смысла правовых норм, содержащихся в муниципальных правовых актах. Чаще всего это связано не столько с профессионализмом правоприменителя, сколько с неясностью, некорректностью самой нормы муниципального правового акта. Многие положения муниципальных правовых актов не исключают различного их понимания, что приводит к произвольному их толкованию и, следовательно, к произвольному применению [27]. В результате допускается нарушение важнейшего конституционного принципа: равенства всех перед законом и судом.

Для недопущения произвольного применения норм, содержащихся в муниципальных правовых актах, необходимо соблюдать требования к применяемым выражениям и терминам, которые должны быть чёткими, понятными и однозначными. Немаловажна также и универсальность выражений и терминов, применяемых в муниципальных правовых актах, что означает применение во всех муниципальных правовых актах, регулирующих конкретный вид правоотношений, одинаковых выражений и терминов, без неоправданных синонимов и вариаций.

Необходимо полностью исключить недомолвки и двусмысленности в муниципальных правовых актах, допускающие произвольное их понимание и — что самое негативное — произвольное их применение [28].

Эффективно регулировать правоотношения можно лишь с помощью тех правовых актов, которые максимально полно и конкретно определяют права, обязанности субъектов правоотношения, чётко формулируют гарантии его обеспечения. Декларативностью грешат многие правовые акты, в том числе и муниципальные. Лаконичность в правотворчестве — это оптимально краткое и ясное изложение мысли инициатора проекта правового акта при сохранении полноты ее содержания. Требование экономичности в муниципальных правовых актах имеет и другой аспект — минимум актов по одному вопросу для достижения более простого и эффективного пользования нормативным материалом, а также его учёта и систематизации [29].

Таким образом, муниципальное нормотворчество — это сложный процесс по выработке, рассмотрению, принятию, изменению или отмене нормативно-правового акта муниципального образования, требующий эффективного участия уполномоченных органов местного самоуправления, их должностных лиц и непосредственно населения муниципального образования для реализации задач на муниципальном уровне и решения вопросов местного значения.

Список литературы

- 1 Мешалкина А.В. Участие населения в муниципальном нормотворчестве // Бюллетень Министерства юстиции Российской Федерации. — 2009. — № 8.
- 2 Алексеев С.С. Проблемы теории права. — Т. 1. — Свердловск, 1972.
- 3 Европейская хартия местного самоуправления, принята Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы 15.10.1985 г., Страсбург.
- 4 Мелехин А.В. Теория государства и права: Учебник. — М.: Маркет ДС, 2007.
- 5 Муниципальное право России: Учебник / Отв. ред. С.А. Авакьян. — М.: Проспект, 2009.
- 6 Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2013 № 416-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс».
- 7 Савченко Д.А., Шугрина Е.С. Местное нормотворчество: проблемы и перспективы // Муниципальное право. — М., 2010. — № 3. — С. 47.
- 8 Джагарян А.А. Муниципальное правотворчество: природа, специфика, эффективность // Муниципальная служба: правовые вопросы. — 2011. — № 2.
- 9 Артамонов А.Н., Авитисов А.С. Уровень обеспечения прав граждан и качество муниципального нормотворчества // Российская юстиция. — 2010. — № 11. — С. 11–13.
- 10 Агарков М.М. Ценность частного права. Ч. 1 // Правоведение. — 1992. — № 1. — С. 27.
- 11 Алексеев С.С. Теория права. 2-е изд. — М.: Изд-во «БЕК», 1995. — С. 180–185.
- 12 Тихомиров Ю.А. Публичное право. — М.: Изд-во «БЕК», 1995. — С. 25.
- 13 Кутафин О.Е. Предмет конституционного права. — М.: Юрист, 2001. — С. 44.
- 14 Агарков М.М. Ценность частного права. — Ч. 2. — С. 42 // [ЭР]. Режим доступа: www.lawportal.ru/article/article.asp?articleID=178208
- 15 Антонова Н.А. Правотворчество органов местного самоуправления: Монография. — М., Юнити-Дана, 2010. — С. 79.
- 16 Гончаров В.И. К вопросу о причинах и основных направлениях реформы местного самоуправления в РФ в конце 1990-х – начале 2000-х годов // Социология власти. — 2010. — № 4. — С. 18.
- 17 Савченко Д.А., Шугрина Е.С., Горожанин В.А. Понятие и виды местного нормотворчества. Устав муниципального образования. — Новосибирск, 1997.
- 18 Щепачев В.А. Особенности правотворческой деятельности органов местного самоуправления // Право и политика. — 2010. — № 8.
- 19 Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 28.12.2013 № 416-ФЗ) // СПС «КонсультантПлюс»
- 20 Министерство по делам территориальных образований Московской области: Метод. рекомендации по подготовке и принятию муниципальных нормативных правовых актов // Муниципальное право. — 2011. — № 2.
- 21 Министерство по делам территориальных образований Московской области: Метод. рекомендации по подготовке и принятию муниципальных нормативных правовых актов // Муниципальное право. — 2011. — № 2. — С. 20.
- 22 Методические рекомендации для органов местного самоуправления по разработке проектов муниципальных правовых актов // Муниципальное право. — 2011. — № 1. — С. 65–74.
- 23 Ефремова Т.А. Муниципальные правовые акты как неотъемлемый инструмент местного самоуправления // Гражданин и право. — 2011. — № 1. — С. 25.
- 24 Министерство по делам территориальных образований Московской области: Метод. рекомендации по подготовке и принятию муниципальных нормативных правовых актов // Муниципальное право. — 2011. — № 2. — С. 19.
- 25 Нарутто С.В. Основные правила техники разработки концепции муниципальных нормативных правовых актов по самоорганизации населения: Учеб.-практ. пособие. — Хабаровск, 2010.
- 26 Ефремова Т.А. Муниципальные правовые акты как неотъемлемый инструмент местного самоуправления // Гражданин и право, 2011. — № 1. — С. 24.
- 27 Муниципальное право России: Учебник / Отв. ред. С.А. Авакьян. — М.: Проспект, 2009. — С. 523.
- 28 Руденко А.Н. Надзор за законностью муниципальных правовых актов // Законность. — 2010. — № 12. — С. 21.
- 29 Петрова Л.М. Участие прокуратуры в правотворческой деятельности на муниципальном уровне // Законность. — 2008. — № 11. — С. 15.

Л.А.Тхабисимова

Муниципалды құқықшығармашылық түсінік туралы сұрағына

Мақалада муниципалды құқықшығармашылыққа сипаттама берілді, Ресей Федерациясындағы жергілікті өзін-өзі басқаруды ұйымдастыру мен регламентациялау саласындағы мәселелер қарастырылды, жеке алынған муниципалды білім берудің жергілікті мағынадағы мәселелерінің жеке ерекшеліктеріне назар аударылды.

L.A.Tkhabisimova

To the question of the concept of municipal

The article gives characteristics of municipal legislation, discusses the problems in the sphere of organization and regulation of local self-government in the Russian Federation draws attention to the existence of individual characteristics of issues of local importance separate municipality.

References

- 1 Meshalkina A.B. *Bulletin of the Ministry of Justice of the Russian Federation*, 2009, 8.
- 2 Alekseyev S.S. *Problems of the theory of law*, t. 1, Sverdlovsk, 1972.
- 3 *European Charter of Local Self-Government, adopted by the Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe 15.10.1985*, Strasbourg.
- 4 Melekhin A.V. *Theory of State and Law: Textbook*, Moscow: Market DC, 2007.
- 5 *Russian municipal law: Textbook / holes*. Ed. S.A. Avakyan, Moscow: Prospect, 2009, p. 544.
- 6 *Federal Law of October 6, 2003 N 131-FZ «On general principles of local self-Government in the Russian Federation» (as amended. From 28.12.2013 N 416-FZ) // ATP «Consultant».*
- 7 Savchenko D.A., Shugrina Ye.S. *Local rule-making: problems and prospects*, Journal of «Municipal Law» № 3, Moscow, 2010, p 47.
- 8 Dzhagaryan A.A. *Municipal servi-ba: legal issues*, 2011, 2.
- 9 Artamonov A.N., Avitsov A.S. *Russian justice*, 2010, 11, p. 11–13.
- 10 Agarkov M.M. *Jurisprudence*, 1992, 1, p. 27.
- 11 Alekseyev S.S. *Theory of Law*. 2nd ed., Moscow, 1995, p. 180–185.
- 12 Tikhomirov Yu.A. *Public law*, Moscow, 1995, p. 25.
- 13 Kutafin O.Ye. *Subject of constitutional law*, Moscow, 2001, p. 44.
- 14 Agarkov M.M. *Value of Private Law*, Part 2, p. 42, [ER]. Access model www.lawportal.ru/article/article.asp?articleID=178208
- 15 Antonova N.A. *Legislating for local governments: Monograph*, Moscow, Unity-Dana, 2010, p. 79.
- 16 Goncharov V.I. *Sociology power*, 2010, 4, p. 18.
- 17 Savchenko D.A., Shugrina Ye.S., Gorozhanin V.A. *Concept and types of local rulemaking. Municipal charter*, Novosibirsk, 1997.
- 18 Chshepachev V.A. *Law and Politics*, 2010, 8.
- 19 ATP «Consultant»
- 20 *Municipal Law*, 2011, 2.
- 21 *Municipal Law*, 2011, 2, p. 20.
- 22 *Municipal Law*, 2011, 1, p. 65–74.
- 23 Yephremova T.A. *Citizen and Law*, 2011, 1.
- 24 *Municipal Law*, 2011, 2, p. 19.
- 25 Narutto S.V. *Basic safety concept development of municipal regulations on self-organization: Ucheb.-Pract. Allowance*, Khabarovsk, 2010.
- 26 Yephremova T.A. *The Citizen and the Law*, 2011, 1, p. 24.
- 27 *Russian municipal law: The textbook / Ed. S.A. Avakyan*, Moscow: Prospect, 2009, p. 523.
- 28 Rudenko A.N. *Legality*, 2010, 12, p. 21.
- 29 Petrova L.M. *Legality*, 2008, 11, p. 15.