

DOI: 10.17803/1729-5920.2021.172.3.062-070

Е. П. Забелина*

Муниципальные процессуальные нормы и их виды

Аннотация. В статье анализируется понятие муниципальной процессуальной нормы. Автор обоснованно отмечает, что муниципальная процессуальная норма содержит все признаки правовой нормы и определяет порядок обеспечения материальных полномочий субъектов местного самоуправления. По мнению автора, муниципальные процессуальные нормы содержатся в законодательстве федерального и регионального уровней, а также в муниципальных правовых актах. Многообразие выявленных муниципальных процессуальных норм позволяет выделить три их вида. К первому виду норм относятся процессуальные нормы, описывающие последовательные действия, необходимые для обеспечения субъектами местного самоуправления своих полномочий. Второй вид муниципальных процессуальных норм характеризуется наличием в них отсылок к другим нормативным правовым актам. Третий вид составляют муниципальные процессуальные нормы, которые лишь называют конкретные действия, необходимые для осуществления субъектами местного самоуправления своих полномочий. В связи с многочисленностью муниципальных правовых актов, содержащих процессуальные нормы, предлагается их кодификация, а также введение в систему муниципальных правовых актов их нового вида — муниципального процессуального кодекса. Данный кодифицированный акт мог бы структурно состоять из двух частей — общей и особенной. В общую часть муниципального процессуального кодекса целесообразно включить муниципальные процессуальные нормы, закрепляющие общие порядки обеспечения реализации всех имеющихся материальных полномочий органов местного самоуправления и других субъектов местного самоуправления. В особенной его части следовало бы закрепить нормы, обеспечивающие особенности реализации каждого материального полномочия субъекта местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Такой подход к систематизации процессуальных норм позволит существенно сократить количество муниципальных процессуальных актов и дублирование процессуальных норм, тем самым обеспечит более эффективную правоприменительную деятельность органов местного самоуправления.

Ключевые слова: закон; правовые нормы; муниципальные процессуальные нормы; виды муниципальных процессуальных норм; муниципальное право; муниципальные правовые акты; субъекты местного самоуправления; устав муниципального образования; регламент представительного органа муниципального образования; административный регламент; муниципальный стандарт; муниципальный процессуальный кодекс.

Для цитирования: Забелина Е. П. Муниципальные процессуальные нормы и их виды // Lex russica. — 2021. — Т. 74. — № 3. — С. 62–70. — DOI: 10.17803/1729-5920.2021.172.3.062-070.

Municipal Procedural Rules and Their Types

Elena P. Zabelina, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Associate Professor, Department of Constitutional and Municipal Law, Kutafin Moscow State Law University (MSAL)
ul. Sadovaya-Kudrinskaya, d. 9, Moscow, Russia, 125993
epzabelina@msal.ru

Abstract. The paper analyzes the concept of municipal procedural norms. The author justifiably notes that the municipal procedural norm contains all the features of a legal norm and defines the procedure for ensuring

© Забелина Е. П., 2021

* Забелина Елена Павловна, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА)

Садовая-Кудринская ул., д. 9, г. Москва, Россия, 125993

epzabelina@msal.ru

the material powers of local self-government subjects. According to the author, municipal procedural norms are contained in the legislation at the federal and regional levels, as well as in municipal legal acts. The variety of identified municipal procedural norms allows us to distinguish three of their types. The first type of norms includes procedural norms that describe the sequential actions necessary to ensure that local self-government entities exercise their powers. The second type of municipal procedural norms is characterized by the presence of references to other normative legal acts. The third type is made up of municipal procedural norms, which only name specific actions necessary for the implementation of their powers by local self-government entities. Due to the large number of municipal legal acts containing procedural norms, it is proposed to codify them, as well as to introduce a new type of municipal legal acts into the system — the municipal procedural code. This codified act could structurally consist of two parts — general and special. In the general part of the municipal procedural code, it is advisable to include municipal procedural norms that establish general procedures for ensuring the implementation of all available material powers of local self-government bodies and other local self-government entities. In the special part, it would be necessary to fix the norms that ensure the specifics of the implementation of each material authority of the subject of local self-government to resolve issues of local significance. This approach to the systematization of procedural norms will significantly reduce the number of municipal procedural acts and duplication of procedural norms, thereby ensuring more effective law enforcement activities of local self-government bodies.

Keywords: law; legal norms; municipal procedural norms; types of municipal procedural norms; municipal law; municipal legal acts; subjects of local self-government; charter of a municipal entity; regulations of a representative body of a municipal entity; administrative regulations; municipal standard; municipal procedural code.

Cite as: Zabelina E.P. *Munitsipalnye protsessualnye normy i ikh vidy* [Municipal Procedural Rules and Their Types]. *Lex russica*. 2021;74(3):62-70. DOI: 10.17803/1729-5920.2021.172.3.062-070. (In Russ., abstract in Eng.).

Правовая норма — основной структурный элемент любого нормативного правового акта, в том числе и актов, регулирующих организацию и осуществление местного самоуправления. Поэтому закономерно, что во всех учебниках и учебных пособиях раскрывается их предназначение и содержание¹. Традиционно под нормой права понимают правило поведения общего характера². При этом выделяются следующие признаки правовой нормы³. Она содержит общеобязательное правило поведения, рассчитана на многократное применение, выражает волю государства, является моделью поведения для тех, кто подпадает под ее действие, определяет рамки дозволенного и запрещенного поведения, закрепляет властное веление, охраняемое от нарушения силой государственного аппарата⁴. Эти признаки свойственны и процессуальным нормам⁵, в том числе и муниципальным процессуальным нормам. В то же время от материальных норм их отличает то, что такие нормы определяют

порядок реализации материальных полномочий населения в лице отдельных граждан или их групп, а также органов и должностных лиц местного самоуправления. На этот признак обоснованно обратил внимание А. Н. Писарев, отметивший, что процессуальные нормы закрепляют порядок реализации материально-правовой нормы⁶.

Применительно к процессуальной деятельности субъектов местного самоуправления порядок предполагает последовательное осуществление нормативно установленных действий в целях достижения конкретного результата. Как правило, он фиксируется в нескольких нормах, объединенных в статьи соответствующего правового акта. Это подтверждается, к примеру, статьей 37 Регламента Совета депутатов муниципального округа Хамовники в городе Москве⁷. В ней установлено, что рассмотрение проекта решения на заседаниях Совета депутатов осуществляется путем: оглашения доклада редактора проекта и содоклада представителя

¹ См.: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. 3-е изд., перераб. и доп. М., 2010. С. 16.

² См.: Юридический энциклопедический словарь / отв. ред. М. Н. Марченко. М., 2008. С. 399–400.

³ Автор исходит из синонимичности понятий «норма права» и «правовая норма».

⁴ См.: Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. О. В. Мартышина. М., 2007. С. 269.

⁵ См.: Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М., 2003. С. 167.

⁶ Овчинников И. И., Писарев А. Н. Муниципальное право : учебник и практикум. 3-е изд. М., 2019. С. 28.

⁷ URL: <https://mo-hamovniki.ru/council/reglament/> (дата обращения: 15.10.2020).

постоянной комиссии, ответственной за подготовку проекта решения; реализации депутатами права задавать вопросы к этим лицам; проведения прений по обсуждаемому вопросу; предоставления возможности выступить с заключительным словом редактору проекта решения и содокладчику, а также выступлений по мотивам голосования; голосования о принятии проекта решения за основу; внесения поправок к принятому за основу проекту решения (при наличии поправок) и, наконец, голосования по окончательному принятию решения.

Из таких последовательных действий складывается процедура принятия решения как основной части правотворческого муниципального процесса, включающего в себя, кроме названной процедуры, процедуры внесения проекта решения в представительный орган, его предварительного рассмотрения на заседаниях постоянных комиссий, а в нормативно установленных случаях и процедуры организации и проведения публичных слушаний, а также процедуры подписания принятых решений и их обнародования.

Процедурных действий, закрепленных или описанных в муниципальных процессуальных нормах, столько, что пока невозможно установить их полный перечень. Видимо, в связи с этим В. И. Фадеев при определении понятия муниципальных процессуальных норм отметил, что они определяют порядок муниципальных выборов и деятельности органов местного самоуправления. Назвав еще две процедуры, он счел возможным не перечислять все процедуры и использовать сокращение «и т.д.»⁸.

Важной особенностью содержания муниципальных процессуальных норм является то, что они состоят только из диспозиции, выполнение которой обязательно для тех, кому она адресована. Гипотеза и санкция в процессуальных нормах отсутствуют.

К процессуальным нормам относятся и нормы, содержанием которых является действие, выраженное, например, словами «рассмотрение», «обсуждение», «утверждение». Однако такие нормы по своему смыслу имеют двуединую цель — закрепление соответствующего права субъекта местного самоуправления и одновременно определение действия по его реализации. Так, представительные органы

муниципальных образований наделены правом утверждать местные бюджеты. При этом утверждение — это не только их материальное право, но и процессуальное действие, которое проявляется в голосовании муниципальных депутатов по конкретному проекту нормативного правового акта. В связи с этим обоснованно говорить о существовании неразрывной связи материальных и процессуальных норм. Указывая на такое единство этих норм, Н. С. Тимофеев отметил, что «зачастую материальные и процессуальные нормы содержатся в одних и тех же источниках муниципального права, применяются в переплетении и взаимосвязи»⁹.

Нам представляется, что этот обоснованный вывод следует дополнить выводом о том, что и сами муниципальные нормы являются нормами двуединого содержания. Они включают в себя полномочие органа местного самоуправления, которое одновременно является и действием, необходимым для получения определенного результата, например в виде правового документа о местном бюджете.

В системе норм муниципального права, объединенных в статьи правового акта, имеется три вида процессуальных норм — нормы, закрепляющие порядок обеспечения какого-либо полномочия субъекта местного самоуправления в виде последовательных действий, предназначенных для достижения искомого результата; нормы, указывающие на то, что для обеспечения полномочия субъекта местного самоуправления необходимо обратиться к другому нормативному акту, т.е. отсылочные процессуальные нормы, и нормы, называющие конкретное действие, являющееся основанием для обеспечения итогового результата муниципальной деятельности. Особенность третьей группы процессуальных норм проявляется в том, что называемые в них процедуры доступны для понимания без дополнительного разъяснения и отсылки к другой процессуальной норме.

Муниципальные процессуальные нормы предназначены для регулирования муниципальных процессуальных отношений, возникающих при реализации субъектами местного самоуправления своих полномочий по решению вопросов местного значения и других нормативно обусловленных вопросов. Они

⁸ Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Указ. соч. С. 18.

⁹ Тимофеев Н. С. Муниципальное право — комплексная отрасль права // Муниципальное право России : учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2009. С. 20.

обеспечивают исполнение этих полномочий и получение ожидаемого результата без санкционного механизма.

В процессуальных нормах, как уже отмечалось, отсутствуют санкции. Но их неисполнение априори влечет признание незаконной реализации соответствующего полномочия субъекта местного самоуправления. Такой статус муниципальных процессуальных норм повышает их значение в осуществлении субъектами местного самоуправления своих полномочий, закрепленных в материальных нормах. Наличие процессуальной нормы является гарантией надлежащего исполнения материальных полномочий органами местного самоуправления. В связи с этим представляется актуальной проблема развития правового механизма процессуального обеспечения материальных норм¹⁰.

Прошло два десятилетия с того времени, как Ю. А. Тихомиров сделал вывод о том, что в «нашем законодательстве много материальных, но очень мало процессуальных норм»¹¹. Этот вывод не утратил своего значения и в настоящее время. Особенно это заметно в сфере правового регулирования местного самоуправления. Законы федерального и регионального уровней в основном состоят из материальных норм, а норм, устанавливающих порядок их реализации, крайне мало. В этом легко убедиться при анализе Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹², который является основным законом, регулирующим организацию местного самоуправления в Российской Федерации. Этому Закону явно не достает процессуальных норм, отвечающих на вопрос: как обеспечить реализацию того или иного вопроса местного значения?

Для поиска ответа на этот вопрос федеральный законодатель, чаще всего, отсылает к отраслевому законодательству, к законодательству субъектов Российской Федерации либо к соответствующим муниципальным правовым актам. Так, например, согласно ч. 2 ст. 23 Закона

№ 131-ФЗ порядок назначения, подготовки и проведения муниципальных выборов устанавливаются специальным федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов РФ. Частью 2 ст. 24 этого Закона установлено, что процедура отъезда депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливается уставом муниципального образования. Подобная отсылка к иным правовым актам содержится и в ряде других статей Закона, в том числе в ст. 28 и 29, закрепляющих права граждан на инициирование публичных слушаний, проведение собраний для обсуждения вопросов местного значения.

Такой подход, в общем-то, оправдан. Он позволил не увеличивать текст названного Закона. Однако его правоприменительная функция была бы более эффективной в случае выделения главы, регулиющей принципы процессуального обеспечения решения вопросов местного значения и факультативных вопросов, закрепленных в ст. 14.1, 15.1, 16.1, 17 Закона № 131-ФЗ. В эту главу можно было бы перенести и уже имеющиеся в данном Законе нормы, регулирующие процедуры территориальной организации местного самоуправления, иные нормы процессуального характера.

Необходимость совершенствования процессуального обеспечения местного самоуправления обусловливается и конституционными новеллами, требующими улучшения взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти в решении задач в интересах населения муниципальных образований, определенных в ст. 131 и 132 Конституции РФ в редакции 2020 г.¹³

В процессуальном обеспечении организации и осуществления местного самоуправления большое значение имеют отраслевые федеральные законы, прежде всего Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹⁴. В его статье 65 определен,

¹⁰ См.: Забелина Е. П. Механизм правового регулирования муниципального процесса // Lex russica. 2019. № 7. С. 36–45.

¹¹ Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. 2001. № 5. С. 8.

¹² СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

¹³ Конституция Российской Федерации с изменениями, принятыми на общероссийском голосовании 1 июля 2020 года. М. : Эксмо, 2020. 96 с.

¹⁴ СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

например, порядок досрочного голосования и действий председателя участковой комиссии в день голосования. Согласно п. 13 этой статьи, в частности, он обязан сообщить в вышестоящую избирательную комиссию о числе избирателей, участников референдума, находящихся в списках на данном участке, которые проголосовали досрочно, предъявить для визуального ознакомления запечатанные конверты с бюллетенями, а также вскрыть поочередно каждый конверт. В статье 66 этого Закона подробно описан порядок голосования избирателей, участников референдума вне помещения для голосования. Так, члены участковой комиссии своими подписями подтверждают получение бюллетеней, затем выдают избирателю письменные принадлежности для заполнения бюллетеня, делают отметку в списке избирателей, участников референдума о выезде на место их нахождения, фиксируют выдачу бюллетеня и выполняют ряд иных процессуальных действий, в том числе осуществляют подсчет голосов избирателей, участников референдума и составляют протокол участковой комиссии об итогах голосования.

Несмотря на значительное количество процессуальных норм в Законе № 67-ФЗ имеются отсылочные нормы к региональному законодательству и нормативным правовым муниципальным актам. В частности, согласно ч. 8 ст. 20 полномочия и порядок деятельности избирательных комиссий муниципальных образований окружных, территориальных и участковых комиссий при проведении выборов в органы местного самоуправления, а также местных референдумов устанавливаются не только этим Законом, но законами субъектов РФ и уставами муниципальных образований.

Процессуальные и отсылочные нормы, предназначенные для обеспечения полномочий органов местного самоуправления, достаточно часто включаются и во многие другие федеральные законы и кодексы РФ. Процессуальная составляющая, к примеру, есть в ст. 8 Градостроительного кодекса РФ¹⁵. В ходе ее реализации органы местного самоуправления городских округов выполняют такие действия, как выдача разрешения на строительство жилых домов, ведение информационных

систем обеспечения градостроительной деятельности на территории городских округов, представление заинтересованным лицам нужных им сведений, обеспечение сноса самовольно возведенных строений.

Всего в настоящее время выявлено 173 отраслевых федеральных закона, в которых закреплены 1 577 полномочий органов местного самоуправления. При этом в 135 законах содержатся нормы, определяющие 1 348 полномочий органов местного самоуправления в рамках вопросов местного значения. В 55 законах содержатся положения, возлагающие на органы местного самоуправления 229 полномочий органов местного самоуправления за пределами вопросов местного значения¹⁶.

Представляется, что столь обширная законодательная практика определения компетенции органов местного самоуправления федеральными кодексами и отраслевыми законами демонстрирует почти необъятные просторы для формирования процессуального механизма ее обеспечения.

На федеральном уровне эту задачу можно решать как дополнением соответствующих законов процессуальными нормами, так и принятием органами исполнительной власти ведомственных методических актов. Так, Федеральный закон от 22.10.2004 № 125-ФЗ «Об архивном деле в Российской Федерации»¹⁷, которым на органы местного самоуправления возложена обязанность формировать архивные фонды, можно было бы дополнить нормами, определяющими процедуру выполнения этой обязанности.

Для реализации федеральных законов о борьбе с коррупцией и профилактике правонарушений в Российской Федерации, которыми органы местного самоуправления привлечены к соответствующей деятельности, МВД России могло бы разработать методические акты.

В этой деятельности желательнее более активное участие органов государственной власти субъектов РФ. Пока же чаще всего они принимают региональные законы об организации муниципальных выборов и местных референдумов. В таких законах содержатся нормы, в основном повторяющие или отсылающие к статьям Федерального закона от 12.06.2002

¹⁵ СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 16.

¹⁶ К вопросу о систематизации законодательных норм, регулирующих полномочия и права органов местного самоуправления // Местное право. 2019. № 2. С. 53–88.

¹⁷ СЗ РФ. 2004. № 43. Ст. 4169.

№ 67-ФЗ. Например, ст. 13 Закона Московской области от 19.11.2003 № 148/2003-ОЗ «О местном референдуме в Московской области»¹⁸ установлено, что регистрация участников референдума осуществляется в порядке, предусмотренном ст. 16 Федерального закона от 12.06.2002 № 67-ФЗ. В то же время данным Законом на местную администрацию городского округа возложена обязанность осуществлять такие действия, как формирование и уточнение сведений об участниках местных референдумов, направление их в избирательные комиссии муниципальных образований, и ряд иных процессуальных действий.

Основной массив муниципальных процессуальных норм содержится в муниципальных процессуальных актах. Они включены как в уставы муниципальных образований, так и в многочисленные процессуальные акты — положения о порядке деятельности по обеспечению реализации конкретных полномочий субъектов местного самоуправления, регламенты органов местного самоуправления, административные регламенты по оказанию различных муниципальных услуг, стандарты их выполнения.

Анализ уставов муниципальных образований показывает, что в них имеются и отсылочные нормы, и непосредственно описывающие процедуры определенных действий субъектов местного самоуправления. Частью 3 ст. 13 Устава муниципального образования «город Екатеринбург», например, установлено, что порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов в целях избрания депутатов городской Думы устанавливается федеральным законом и законом Свердловской области¹⁹. Подобные нормы имеются и в уставах других муниципальных образований, что свидетельствует о недостаточной самостоятельности органов местного самоуправления при определении особенностей организации выборов муниципальных депутатов. Но такая ситуация обусловлена, как нам представляется, излишней зарегулированностью организации местного самоуправления федеральными и региональными органами государственной власти.

В названном Уставе имеются и отсылочные нормы к иному муниципальному акту. Согласно ч. 4 статьи 19, к примеру, порядок

организации и проведения публичных слушаний по проектам и вопросам, выносимым на публичные слушания, определяется решением городской Думы. К нормам, непосредственно определяющим порядок обеспечения проводимых в Екатеринбурге публичных мероприятий, относится статья 20 Устава этого города. В ней установлено, что для проведения городских собраний по инициативе граждан нужно осуществить следующие последовательные процессуальные действия: создать инициативную группу численностью не менее 10 человек, провести организационное собрание ее членов для принятия решения о проведении городского собрания с предполагаемой повесткой, представить в городскую Думу обращение о назначении собрания, добиться принятия Думой решения о порядке проведения, времени и месте проведения собрания, а также заблаговременно обеспечить информирование граждан об этом. В свою очередь, городская Дума должна не только принять вышесказанное решение, но и обеспечить его размещение в средствах массовой информации, а затем рассмотрение решений, принятых на собрании органами и должностными лицами, к компетенции которых отнесено решение содержащихся в рекомендациях вопросов. Кроме того, Дума обязана направить инициативной группе по организации собрания горожан письменный ответ о результатах рассмотрения решения собрания. Таким образом, процедура обеспечения права жителей Екатеринбурга на проведение собраний складывается из более чем 10 процессуальных действий. Каждое из них имеет юридическое значение. В совокупности они составляют процессуальный порядок реализации гражданами конкретного права на участие в местном самоуправлении. Без соответствующих процессуальных норм его обеспечение было бы нелегитимно.

В Уставе города Екатеринбург, равно как и в других уставах, определяются и иные наиболее важные порядки обеспечения полномочий субъектов местного самоуправления, в том числе порядок внесения в представительный орган проектов муниципальных нормативных правовых актов и их обнародования, порядок подготовки и рассмотрения местных бюджетов, установления и взыскания местных налогов и самообложения граждан. Так, порядок

¹⁸ Ежедневные новости. Подмосковье. 2003. № 228. 6 дек. ; № 230. 10 дек.

¹⁹ Вестник Екатеринбургской городской Думы. 2005. № 95. 15 мая.

обнародования нормативных правовых актов муниципального Совета городского поселения Данилов Ярославской области установлен в ст. 37 Устава городского поселения Данилов Даниловского муниципального образования Ярославской области²⁰. Согласно этой статье обнародование этих актов обеспечивает глава городского поселения Данилов путем таких процессуальных действий, как их подписание и официальное направление в средства массовой информации, рассылка государственным органам и заинтересованным организациям, передача по каналам связи и распространение в машиночитаемой форме в общественных и жилых зданиях.

В статье 54 Устава муниципального образования город Владимир определена процедура исполнения муниципального заказа. Она предполагает осуществление местной администрацией таких процессуальных действий, как размещение информации о муниципальном заказе, его содержании и об условиях его выполнения, создание конкурсной комиссии для рассмотрения заявок и определения победителя конкурса, оформление договора с ним, выделение бюджетных средств на выполнение заказа и контроль за выполнением соответствующих работ по оказанию муниципальных услуг²¹.

Приведенные примеры показывают, что в уставах муниципальных образований содержатся два вида процессуальных норм — отсылочные к соответствующим законам и другим нормативным актам, а также нормы прямого действия, в которых называются, а порой непосредственно описываются процессуальные действия по обеспечению конкретного полномочия субъектов местного самоуправления. Причем в уставах муниципальных образований чаще всего содержатся процессуальные нормы первого вида. Это объясняется универсальным содержанием уставов как правовых регуляторов организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, основывающихся на конституционных и законодательных нормах.

Процессуальные нормы преобладают в специальных муниципальных правовых актах, предназначенных для обеспечения компетенции органов местного самоуправления. Прежде всего такие акты принимаются

представительными органами муниципальных образований. Так, например, вскоре после принятия рассмотренного выше Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» муниципальные представительные органы утвердили своими решениями положения о бюджетном процессе. В этих нормативных актах подробно расписаны процедуры разработки, обсуждения, принятия, изменения муниципальных бюджетов и отчетов об их исполнении.

Представительными органами приняты процессуальные акты и по вопросам организации муниципальной службы. Решением Думы города Костромы от 26.02.2009 № 15, например, утвержден порядок конкурса на замещение должности муниципальной службы города Костромы²². Сам по себе конкурс представляет собой процедуру отбора претендентов на замещение вакантной должности муниципальной службы посредством оценки их профессионального уровня и соответствия квалификационным требованиям для замещения должности муниципальной службы в органе местного самоуправления города Костромы. Его проводят конкурсные комиссии, формируемые главой города на основании предложений руководителей органов местного самоуправления. Конкурс может проводиться в форме индивидуального собеседования, анкетирования, написания реферата по вопросам, связанным с выполнением должностных обязанностей по должности муниципальной службы, подготовки проектов документов. В совокупности из таких проверочных действий складывается процедура отбора граждан для назначения на должность муниципальной службы.

Повсеместно сложилась практика принятия представительными органами регламентов, регулирующих порядок их деятельности. В этих процессуальных актах содержатся процессуальные нормы, описывающие процедуры избрания руководителей Советов депутатов, проведения их заседаний, а также определяющие порядок правотворческой и иной деятельности.

Регламенты о своей деятельности принимают и местные администрации. Широко развита практика принятия ими административных регламентов, определяющих общий порядок

²⁰ Северянка. 2006. № 11–12. 16 февр.

²¹ Владимирские ведомости. 2005. № 151–152. 4 авг.

²² СПС «КонсультантПлюс».

предоставления населению отдельных муниципальных услуг.

В арсенале органов местного самоуправления имеются регламенты, определяющие порядок осуществления отдельных муниципальных услуг. В этих процессуальных актах определены основания для начала административной процедуры; содержание каждого административного действия, входящего в состав административной процедуры, продолжительность и максимальный срок его выполнения; сведения о должностном лице, ответственном за выполнение каждого административного действия, входящего в состав административной процедуры; результат административной процедуры и порядок передачи результата, который может совпадать с основанием для начала выполнения следующей административной процедуры. Так, постановлением от 07.07.2017 № 2344-п Брянская городская администрация утвердила Административный регламент по исполнению муниципальной функции по осуществлению муниципального контроля в области торговой деятельности на территории города Брянска²³. Он определяет последовательность и сроки выполнения соответствующих административных процедур.

Специфическими муниципальными правовыми актами, в которых имеются процессуальные нормы, являются стандарты муниципальных услуг. Такие акты достаточно активно использует исполнительный комитет города Казани. Они утверждаются постановлением местной администрации. Например, в результате исполнения муниципальной услуги «Информирование населения города Казани о деятельности органов местного самоуправления, общественной, политической, культурной жизни города через информационный электронный портал KZN.RU» обеспечивается опубликование на официальном портале мэрии города Казани материалов, освещающих деятельность органов местного самоуправления, и материалов на темы городского хозяйства, размещение муниципальных нормативных правовых актов, подлежащих публикации в соответствии с действующим законодательством,

справочной информации. Эту услугу реализует уполномоченная исполкомом города Казани организация. При осуществлении данной процедуры персонал организации обязан обеспечить достоверность представляемой информации, четкость и полноту изложения информации, полноту информирования, удобство и доступность ее получения. Данная услуга предоставляется бесплатно²⁴.

Таким образом, муниципальные процессуальные нормы содержатся как в федеральном и региональном законодательстве, так и в муниципальных нормативных правовых актах. Причем именно на муниципальном уровне в настоящее время разрабатывается и принимается наибольшее количество процессуальных актов. И это вполне обоснованно. Ведь именно субъекты местного самоуправления должны самостоятельно исполнять предоставленные им полномочия. Поэтому они максимально заинтересованы в том, чтобы, приступая к применению норм материального права, четко представлять, как их реализовать, и затем следовать установленному порядку, используя описанные в процессуальных актах процедуры. Такой подход к реализации компетенции является гарантией законности деятельности жителей муниципальных образований, органов и должностных лиц местного самоуправления.

В связи со значимостью процессуальных актов и их насыщенностью процессуальными нормами имеется потребность в кодификации таких норм. Представляется целесообразным ввести в систему муниципальных правовых актов новый их вид — муниципальный процессуальный кодекс. Такой кодекс мог бы состоять из двух частей — общей и специальной. В первую можно было бы включить процессуальные нормы, имеющие отношение ко всем порядкам обеспечения материальных полномочий субъектов местного самоуправления, во вторую — процессуальные нормы, обеспечивающие особенности реализации отдельных полномочий субъектов местного самоуправления. Причем в идеале во второй части каждого муниципального процессуального кодекса должны

²³ Брянск. 2017. № 29д. 14 июля.

²⁴ Постановление исполнительного комитета муниципального образования города Казани от 31.10.2013 № 9232 «Об утверждении стандартов муниципальных услуг, связанных с информированием жителей г. Казани о деятельности органов местного самоуправления» // Сборник документов и правовых актов муниципального образования города Казани. 2013. № 51. 26 дек.

быть нормы, обеспечивающие специфические особенности реализации субъектами местного самоуправления каждого отдельно взятого материального полномочия (естественно, если норм общей части будет недостаточно).

Такая корреляция системы муниципальных процессуальных норм будет способствовать

не только повышению эффективности муниципального процесса. Она позволит существенно сократить число муниципальных процессуальных актов и дублирование процессуальных норм, органы местного самоуправления смогут сосредоточиться на правоприменительной и контрольной деятельности.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Забелина Е. П. Механизм правового регулирования муниципального процесса // Lex russica. — 2019. — № 7. — С. 36–45.
2. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. — 3-е изд. перераб. и доп. — М., 2010. — 672 с.
3. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. — М., 2003.
4. Муниципальное право России : учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. — М., 2009.
5. Овчинников И. И., Писарев А. Н. Муниципальное право : учебник и практикум. — 3-е изд. — М., 2019.
6. Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. О. В. Мартышина. — М., 2007.
7. Тимофеев Н. С. Муниципальное право — комплексная отрасль права // Муниципальное право России : учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. — М., 2009.
8. Тихомиров Ю. А. Публично-правовое регулирование: динамика сфер и методов // Журнал российского права. — 2001. — № 5.
9. Юридический энциклопедический словарь / отв. ред. М. Н. Марченко. — М., 2008.

Материал поступил в редакцию 20 ноября 2020 г.

REFERENCES

1. Zabelina EP. Mekhanizm pravovogo regulirovaniya munitsipalnogo protsesssa [The Mechanism of Legal Regulation of the Municipal Process]. *Lex Russica*. 2019;(7):36-44. (In Russ.)
2. Kutafin OE, Fadeev VI. Munitsipalnoe pravo Rossiyskoy Federatsii: uchebnik [Municipal Law of the Russian Federation: A textbook]. 3rd ed., rev. and suppl. Moscow; 2010. (In Russ.)
3. Lukyanova EG. Teoriya protsessualnogo prava [Theory of procedural law]. Moscow; 2003. (In Russ.)
4. Avakyan SA, editor. Munitsipalnoe pravo Rossii: uchebnik [Municipal law in Russia: A textbook]. Moscow; 2009. (In Russ.)
5. Ovchinnikov II, Pisarev AN. Munitsipalnoe pravo: uchebnik i praktikum [Municipal law: A textbook and practical guide]. 3rd ed. Moscow; 2019. (In Russ.)
6. Martyshin OV, editor. Teoriya gosudarstva i prava: uchebnik dlya vuzov [Theory of State and Law: A textbook for universities]. Moscow; 2007. (In Russ.)
7. Timofeev NS. Munitsipalnoe pravo — kompleksnaya otrasl prava [Municipal law: A complex branch of law]. In: Avakyan SA, editor. Munitsipalnoe pravo Rossii: uchebnik [Municipal law in Russia: A textbook]. Moscow; 2009. (In Russ.)
8. Tikhomirov YuA. Publichno-pravovoe regulirovanie: dinamika sfer i metodov [Public legal regulation: Dynamics of spheres and methods]. *Zhurnal Rossiyskogo Prava [Journal of Russian Law]*. 2001;5. (In Russ.)
9. Marchenko MN, editor. Yuridicheskiy entsiklopedicheskiy slovar [Legal encyclopedia]. Moscow; 2008. (In Russ.)