

DOI: 10.17803/1729-5920.2023.198.5.101-110

Е. П. Забелина\*

## Муниципальная процессуальная деятельность: понятие и содержание

**Аннотация.** В статье излагается авторское видение содержания муниципальной процессуальной деятельности, основания ее выделения из структуры общей муниципальной деятельности, осуществляемой субъектами местного самоуправления при решении вопросов местного значения и других вопросов, закрепленных в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Под муниципальной процессуальной деятельностью предлагается понимать динамическую целенаправленную, нормативно обусловленную деятельность органов местного самоуправления, осуществляемую путем принятия ими в развитие содержащихся в законах процессуальных норм муниципальных правовых процессуальных актов и применения процедур, обеспечивающих реализацию ими своих полномочий по решению вопросов местного значения и других нормативно обусловленных вопросов, а также обеспечения осуществления населением местного самоуправления и участия в нем органов территориального общественного самоуправления и других общественных объединений.

Автор считает, что применение на практике муниципальных процедур является правовым условием решения органами местного самоуправления вопросов местного значения и иных нормативно обусловленных вопросов. Муниципальная процессуальная деятельность выступает неотъемлемым подвидом муниципальной деятельности, включающим в себя учредительную, правотворческую, контрольную, кадровую, финансовую и иную деятельность, осуществляемую субъектами местного самоуправления.

Актуализация муниципальной процессуальной деятельности обусловливается положениями ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации (в редакции 2020 г.), установившими необходимость осуществления взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Необходимость решения этой задачи повышает значение научных исследований по проблемам совершенствования муниципальной процессуальной деятельности как подвида процессуального обеспечения деятельности органов местного самоуправления.

**Ключевые слова:** Конституция РФ; местное самоуправление; федеральные законы; муниципальные правовые акты; муниципальная деятельность; муниципальная процессуальная деятельность; муниципальный процесс; муниципальные процедуры; процессуальные нормы.

**Для цитирования:** Забелина Е. П. Муниципальная процессуальная деятельность: понятие и содержание // Lex russica. — 2023. — Т. 76. — № 5. — С. 101–110. — DOI: 10.17803/1729-5920.2023.198.5.101-110.

© Забелина Е. П., 2023

\* 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

## Municipal Procedural Activity: Concept and Content

**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 presents the author's vision of the content of municipal procedural activity, the grounds for its separation from the structure of general municipal activities carried out by local self-government entities when solving issues of local importance and other issues enshrined in Federal Law No. 131-FZ of 06.10.2003 «On General Principles of Local Self-Government Organization in the Russian Federation».

The author proposes to consider municipal procedural activity as dynamic purposeful, normatively conditioned activity of local self-government bodies carried out by adopting them in the development of the procedural norms of municipal legal procedural acts. These are to be contained in the laws and applying procedures that ensure the implementation of their powers to resolve issues of local significance and other normatively conditioned issues. This activity also means to include ensuring the implementation of local self-government and participation of bodies of territorial public self-government and other public associations.

The author believes that the application of municipal procedures in practice is a legal condition for local self-government bodies to resolve issues of local significance and other regulatory issues. Municipal procedural activity is an integral subspecies of municipal activity, which includes constituent, law-making, control, personnel, financial and other activities carried out by subjects of local self-government.

The realization of municipal procedural activity is conditioned by the provisions of Part 3 of Article 132 of the Constitution of the Russian Federation (as amended in 2020), which established the need for interaction between local self-government bodies and state authorities for the most effective solution of tasks in the interests of the population living in the relevant territory. The need to solve this problem increases the importance of scientific research on the problems of improving municipal procedural activity as a subspecies of procedural support for the activities of local self-government bodies.

**Keywords:** Constitution of the Russian Federation; local self-government; federal laws; municipal legal acts; municipal activity; municipal procedural activity; municipal process; municipal procedures; procedural norms.

**Cite as:** Zabelina EP. Munitsipalnaya protsessualnaya deyatel'nost': ponyatiye i soderzhanie [Municipal Procedural Activity: Concept and Content]. *Lex russica*. 2023;76(5):101-110. DOI: 10.17803/1729-5920.2023.198.5.101-110. (In Russ., abstract in Eng.).

Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> закреплено, что слова «местный» и «муниципальный» и образованные на их основе слова и словосочетания<sup>2</sup> применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления. Следовательно, имеются правовые основания для использования словосочетания «муниципальная деятельность» при характеристике многовекторной деятельности органов муниципальной власти, которая обусловлена необходимостью решения вопросов местного самоуправления, а также обеспече-

нием их реализации. При этом прилагательное «муниципальная» показывает содержательный признак этой деятельности.

Понятие «муниципальная деятельность» широко используют многие ученые-правоведы. Однако данное понятие чаще всего употребляется для раскрытия сущности функций местного самоуправления. В частности, академик РАН О. Е. Кутафин и профессор В. И. Фадеев отмечали, что основные направления муниципальной деятельности есть функции местного самоуправления<sup>3</sup>. Системный анализ деятельности органов местного самоуправления показывает, что она более широкое правовое явление. По

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. 40. Ст. 3822.

<sup>2</sup> Словосочетание — сочетание двух или нескольких слов, объединенных грамматически и по смыслу. См.: Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка : 100 000 слов, терминов и выражений / под общ. ред. Л. И. Скворцова. 28-е изд., перераб. М., 2014. С. 720.

<sup>3</sup> Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. М., 2009. 672 с.

существо, муниципальная деятельность охватывает все сегменты осуществления местного самоуправления.

Такое содержание муниципальной деятельности объективно диктует необходимость ее дифференциации на относительно самостоятельные подвиды. Это позволяет более углубленно исследовать содержание каждого подвида муниципальной деятельности, его цель, особые признаки, принципы, правовые регуляторы, а также определить меры по их совершенствованию.

На основании целевого критерия выделяют-ся организационный, финансовый, кадровый, процессуальный и иные подвиды муниципальной деятельности. Целью муниципальной процессуальной деятельности является обеспечение реализации муниципальных полномочий путем применения соответствующих процедур, закрепленных процессуальными нормами нормативных правовых актов. Их применение завершается изданием муниципального нормативного правового акта либо созданием объекта муниципальной недвижимости или иным социально значимым для населения муниципального образования результатом<sup>4</sup>.

Объектом муниципальной процессуальной деятельности, равно как и иных подвидов муниципальной деятельности, является местное самоуправление. Прилагательное «процессуальная» свидетельствует об особенностях муниципальной процессуальной деятельности. Этот признак выделяет ее из структуры муниципальной деятельности, позволяет отграничить муниципальную процессуальную деятельность от организационной, финансовой и иных подвидов муниципальной деятельности. Кроме процессуального признака, муниципальную процессуальную деятельность характеризуют такие признаки, как динамичность, целенаправленность, нормативность. Динамичность муниципальной процессуальной деятельности проявляется в активности ее участников, проявляемой путем осуществления ими определенных действий, направленных на получение социально значимых результатов по решению вопросов местного значения. Признак целена-

правленности муниципальной процессуальной деятельности проявляется в рациональности действий ее участников, в их способности определять оптимальные способы решения стоящих перед ними задач, обусловленных потребностями местных сообществ. Нормативность применительно к муниципальной процессуальной деятельности заключается в осуществлении такой деятельности в пределах, закрепленных в процессуальных нормах муниципального права.

Закрепленные в процессуальных нормах действия именуются процедурами. Ряд ученых-правоведов ошибочно трактуют понятие «процедура» в правовом смысле. В их числе В. О. Лучин. Он считает, что понятие «процедура» равнозначно понятию «процесс»<sup>5</sup>. Подобное мнение высказал и Ю. И. Мельников, который также отождествляет эти понятия<sup>6</sup>. Названные ученые полагают, что тождественность понятий «процедура» и «процесс» в их юридическом смысле обусловлена тем, что они определяют порядок деятельности по применению норм материального права. С такой позицией нельзя согласиться. Прежде всего, следует иметь в виду, что слова «процедура» и «процесс» имеют разное толкование. В словаре С. И. Ожегова процесс — это ход, развитие какого-нибудь явления, последовательная смена состояний в развитии чего-нибудь. Под словом «процедура» понимается официальный порядок действий, выполнения, обсуждения чего-нибудь<sup>7</sup>.

Данное компетентное толкование выше-названных слов иллюстрирует, что по своему смыслу они не идентичны. Следовательно, нельзя рассматривать как тождественные понятия «юридический процесс» и «юридическая процедура». Процесс — это более широкая, по сравнению с процедурой, многоэтапная деятельность по достижению существенной социально значимой цели. При этом из совокупности процедур формируется юридический процесс. Обстоятельная характеристика юридического процесса как научной категории в широком ее понимании раскрыта в трудах В. М. Горшенева, П. Е. Недбайло и других уче-

<sup>4</sup> К примеру, проведением публичных слушаний, оказанием муниципальной услуги, выделением земельного участка и т.д.

<sup>5</sup> Лучин В. О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. М., 1976. С. 25.

<sup>6</sup> Мельников Ю. И. Природа и содержание норм процессуального права в социалистическом обществе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 1976. С. 7–8.

<sup>7</sup> Ожегов С. И. Указ. соч. С. 319.

ных-правоведов советского периода. Они доказали, что процессуальную деятельность осуществляют не только суды. Законодательные и исполнительные органы также применяют процедуры, обеспечивающие реализацию их полномочий<sup>8</sup>.

На современном этапе развития юридической науки, исходя из содержания юридического процесса, выделяются такие его виды, как административный, бюджетный, налоговый, парламентский процессы. По содержательному критерию выделяется и муниципальный процесс<sup>9</sup>. Его основным структурным элементом являются муниципальные процедуры. Эти же процедуры являются основным структурным элементом и муниципальной процессуальной деятельности. В связи с этим муниципальный процесс и муниципальная процессуальная деятельность рассматривается автором как тождественные понятия. Это подтверждается не только одинаковыми процедурами, составляющими их содержание. Они опираются на единые принципы, имеют общий объект регулирования — муниципальные процессуальные отношения, участниками которых являются органы местного самоуправления.

Следует отметить, что в юридической литературе немало тождественных понятий. К их числу относятся, например, понятия «правотворчество» и «нормотворчество», и соответственно, «правотворческий процесс» и «нормотворческий процесс» (деятельность). Такая особенность использования тождественных понятий расширяет юридический научный аппарат, позволяет авторам научных трудов использовать их исходя из контекста соответствующих работ.

По мнению автора, муниципальная процедура представляет собой одно или несколько нормативно закрепленных действий, обеспечивающих реализацию органом местного самоуправления и другими участниками муниципальных правоотношений одного своего полномочия. Из совокупности муниципальных процедур складывается муниципальная процессуальная деятельность. Соответственно, предназначением этой деятельности является

обеспечение реализации компетенции органов муниципальной власти.

Таким образом, основным содержанием муниципальной процессуальной деятельности является процедура. Кроме процедур, в содержание процессуальной деятельности входит собственная цель, метод, принципы и гарантии. Целью муниципальной процессуальной деятельности является обеспечение полномочий ее участников по решению вопросов местного значения и факультативных вопросов, закрепленных в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Ее основным методом является императивный метод, что обусловлено обязательностью исполнения процедур органами местного самоуправления.

Наряду с органами местного самоуправления, субъектом муниципальной процессуальной деятельности является население в лице отдельных граждан РФ или группы граждан РФ, к примеру, иницирующих проведение местного референдума, а также органы территориального общественного самоуправления, общественные палаты, местные отделения политических партий и других общественных объединений, когда они иницируют решение вопросов местного значения, участвуют в организации муниципальных выборов и других мероприятиях, затрагивающих интересы населения муниципальных образований. Непосредственно от имени этих органов и объединений осуществляют процессуальные действия муниципальные депутаты, муниципальные служащие, члены общественных объединений, наделенные правом обеспечивать реализацию их компетенции.

Устойчивость муниципальной процессуальной деятельности обеспечивается тем, что она основывается на общих принципах местного самоуправления, закрепленных в Конституции РФ и Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ, и на специальных принципах, содержащихся в других законах. При этом к специальным принципам, на наш взгляд, относятся:

— принцип обязательности использования процедур субъектами местного самоуправления при реализации ими полномочий,

<sup>8</sup> См.: Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 219, 221 ; Теория юридического процесса / под ред. В. М. Горшенева. Харьков, 1985. С. 8 ; Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / под ред. В. М. Горшенева, П. Е. Недбайло. М., 1976. 279 с.

<sup>9</sup> См.: Забелина Е. П. Муниципальный процесс : монография. М., 2019. 200 с.

- закрепленных материальными правовыми нормами;
- принцип нормативного закрепления муниципальных процедур;
- принцип доступности и исполнимости процедур для участников муниципальных правоотношений;
- принцип заинтересованности субъектов местного самоуправления в соблюдении нормативно определенного порядка применения процедур при решении вопросов местного значения;
- принцип конкретности муниципальных процедур;
- принцип рациональности процессуальных правил;
- принцип недопустимости неисполнения процессуального действия;
- принцип ответственности за нарушение процессуальных норм муниципального права.

Перечисленные основные начала муниципальной процессуальной деятельности, видимо, можно расширить, но и названные нами принципы обеспечивают ее устойчивость и достижение соответствующих целей, обусловленных необходимостью решения органами местного самоуправления вопросов местного значения и других нормативно обусловленных вопросов.

В отличие от традиций и обычаев, используемых при осуществлении местного самоуправления, муниципальная процессуальная деятельность является подвидом муниципальной деятельности, который регулируется законами и другими нормативными правовыми актами. В федеральных законах и законах субъектов РФ по вопросам организации местного самоуправления одновременно с материальными нормами, устанавливающими полномочия его субъектов, содержатся и процессуальные нормы, закрепляющие муниципальные

процедуры, применение которых обеспечивает реализацию их полномочий.

Насыщенными процессуальными нормами на федеральном уровне являются Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ и Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>10</sup>. Кроме этих законов, процессуальные нормы, определяющие порядок реализации полномочий органов местного самоуправления, содержатся в Бюджетном кодексе РФ<sup>11</sup>, в Градостроительном кодексе РФ<sup>12</sup>, Земельном кодексе РФ<sup>13</sup> и многих других федеральных законах. Они имеют определяющее значение при разработке и принятии региональных законов, регулирующих правоотношения в сфере местного самоуправления.

Анализ нормативного массива, регулирующего функционирование местного самоуправления, показывает, что процессуальные нормы, обеспечивающие реализацию материальных норм муниципального права, содержатся не только в законах федерального и регионального уровней, но и в муниципальных нормативных правовых актах. Процессуальные нормы имеются в регламентах представительных органов муниципальных образований, в регламентах, принимаемых местными администрациями, например о предоставлении муниципальных услуг<sup>14</sup>. Эти органы также принимают постановления и распоряжения, содержащие процессуальные нормы. Представительные органы принимают, например, положения о муниципальном бюджетном процессе, порядке рассмотрения обращений граждан в органы местного самоуправления, порядке управления муниципальной собственностью<sup>15</sup>.

Применяя в качестве критерия предназначение процедур, можно выделить четыре под-

<sup>10</sup> СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>11</sup> СЗ РФ. 1998. № 31. Ст. 3823.

<sup>12</sup> СЗ РФ. 2005. № 1 (ч. I). Ст. 16.

<sup>13</sup> СЗ РФ. 2001. № 44. Ст. 4147.

<sup>14</sup> См.: Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации : монография / С. А. Васильев, Е. Ю. Грачева, Е. Н. Дорошенко [и др.] ; отв. ред. В. И. Фадеев. М. : Норма; Инфра-М, 2016. 208 с. ; Воронина Л. И., Костина С. Н., Кукарцева М. В. Совершенствование регламентации оказания муниципальных услуг // Российский юридический журнал. 2017. № 2. С. 55–63 ; Харинов И. Н. Административно-правовые споры в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг: правовая природа, разновидности, особенности порядка рассмотрения // Российская юстиция. 2016. № 2. С. 56–59.

<sup>15</sup> Решение Совета депутатов г. Дубны Московской области от 07.02.2014 № РС-12(93)-85/36 «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в городе Дубне» // Вести Дубны. № 36. 2014. 4 сент.; № 37.

вида муниципальной процессуальной деятельности:

- 1) учредительный процесс,
- 2) правотворческий процесс,
- 3) правоприменительный процесс,
- 4) контрольный процесс.

Содержанием учредительного процесса являются муниципальные выборы, выборы глав муниципальных образований из числа депутатов представительных органов муниципальных образований, конкурсные процедуры по выборам глав муниципальных образований и руководителей местных администраций, утверждение структуры местных администраций, формирование контрольно-счетных органов, обеспечение формирования аппаратов органов местного самоуправления.

Содержанием муниципального правотворческого процесса являются процедуры внесения проекта муниципального правового акта в представительный орган, его обсуждения на заседании представительного органа, а также процедуры голосования и промульгации.

Содержанием муниципального правоприменительного процесса как подвида муниципальной процессуальной деятельности являются, к примеру, процедуры рассмотрения обращений граждан в компетентные органы местного самоуправления для получения разрешения на строительство жилого дома; организация и проведение публичных слушаний; издание главой местной администрации индивидуального правового акта о назначении гражданина на должность муниципальной службы; конкурсные процедуры, обусловленные необходимостью реализации муниципального заказа.

В связи с обширностью правоприменения на муниципальном уровне муниципальная правоприменительная деятельность наиболее насыщена муниципальными процедурами. Поэтому в ее содержание включается дополнительный элемент в форме производства. Под таковым понимается нормативно установленный порядок оказания органами местного самоуправления и их структурными подразделениями муниципальных услуг гражданам и взаимодействия с юридическими лицами, например при

конкурсном распределении муниципальных заказов на ремонт местных дорог или строительство объектов недвижимости.

Четвертым подвидом муниципальной процессуальной деятельности является муниципальный контрольный процесс. Он осуществляется путем применения компетентными должностными лицами таких процедур, как проверка, обследование, ревизия. Представляется, что в этот подвид муниципальной процессуальной деятельности следует включать и мониторинговые процедуры. В отличие от контрольных процедур, они не влекут какие-либо административные последствия, к примеру в форме дисциплинарных взысканий за недостатки в работе. Тем не менее в процессе мониторинга исследуется практика реализации муниципальных нормативных правовых актов, осуществляется наблюдение за использованием муниципальных земель, строительством недвижимых объектов и т.п. При этом собранная соответствующим органом местного самоуправления информация обобщается и используется для совершенствования правотворческого и правоприменительного процессов.

Осуществление муниципальной процессуальной деятельности гарантируется законодательными и иными нормативными актами. Причем нарушение процедуры реализации субъектом местного самоуправления своего полномочия влечет признание ничтожным полученного результата. Так, в случае нарушения процедуры принятия представительным органом муниципального образования местного бюджета этот акт не может быть принят к исполнению компетентными структурами местной администрации. Подобные последствия будут и в случае принятия представительным органом муниципального образования устава муниципального образования без проведения процедуры публичных слушаний по его проекту. Такое нарушение будет основанием для отказа в государственной регистрации устава. К числу процессуальных гарантий относится и порядок обращения органов местного самоуправления в суд для защиты интересов местных сообществ.

2014. 11 сент. ; решение Совета депутатов Наро-Фоминского городского округа Московской области от 16.02.2021 № 6/58 (ред. от 23.08.2022) «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в Наро-Фоминском городском округе» // Основа. № 7. 2021. 26 февр. ; решение Совета депутатов городского поселения Красногорск Красногорского муниципального района Московской области от 21.08.2013 № 593/47 «Об утверждении Положения о бюджетном процессе в городском поселении Красногорск» // Красногорские вести. № 98. 2013. 10 сент.

Таким образом, под муниципальной процессуальной деятельностью понимается динамическая целенаправленная, нормативно обусловленная деятельность органов местного самоуправления, осуществляемая путем принятия ими в развитие содержащихся в законах процессуальных норм муниципальных правовых процессуальных актов и применения процедур, обеспечивающих реализацию ими своих полномочий по решению вопросов местного значения и других нормативно обусловленных вопросов, а также обеспечения осуществления населением местного самоуправления и участия в нем органов территориального общественного самоуправления и других общественных объединений.

Муниципальная процессуальная деятельность тесно связана с государственным процессуальным обеспечением деятельности органов местного самоуправления. Более того, она является ведомой по отношению к государственному процессуальному обеспечению деятельности органов местного самоуправления. Ведь его осуществление проявляется в принятии федеральных и региональных законов, содержащих процессуальные нормы, закрепляющие муниципальные процедуры. Органы местного самоуправления в своих нормативных актах устанавливают порядок реализации этих процедур, конкретизируют их содержание, обеспечивают их применение на практике. В совокупности государственное процессуальное обеспечение деятельности органов местного самоуправления и муниципальная процессуальная деятельность объединяются в процессуальное обеспечение деятельности органов местного самоуправления, которое автор относит к видам юридического процесса, понимаемого в широком его смысле.

Муниципальная процессуальная деятельность тесно связана с другими подвидами муниципальной деятельности, в том числе организационной, кадровой, финансовой. Это обусловлено тем, что названные и иные под-

виды муниципальной деятельности в определенной степени обеспечиваются процедурами, которые, как уже отмечалось, составляют содержание муниципальной процессуальной деятельности.

Муниципальная процессуальная деятельность является позитивным подвидом муниципальной деятельности. Ее участники мотивированы на более полное применение закрепленных за ними полномочий в интересах населения, нацелены на создание благоприятных условий жизнедеятельности местных сообществ.

Достижение целей муниципальной процессуальной деятельности во многом зависит от качества ее правового регулирования. И на муниципальное право распространяется тезис академика РАН О. Е. Кутафина о том, что «для того, чтобы все нормы конституционного права могли оказывать реальное воздействие на общественные отношения, часто требуется определить порядок, процедуру их применения соответствующими субъектами»<sup>16</sup>. И действительно, практика показывает, что материальные нормы права, в том числе конституционного и муниципального права, оживают только тогда, когда определен порядок применения полномочий органов публичной власти и обеспечивается их реализация путем использования соответствующих процедур.

В связи с этим вопросы процессуального обеспечения материальных норм права не остаются без внимания ученых и нашли отражение в трудах известных государствоведов, в том числе С. А. Авакьяна, Е. И. Козловой, В. В. Комаровой, М. В. Варлен, Г. Д. Садовниковой, С. В. Нарутто, В. И. Фадеева, Н. Л. Пешина, в рамках исследований избирательного, правотворческого и контрольного процессов, регулируемых нормами конституционного и муниципального права<sup>17</sup>.

Перспективы развития муниципальной процессуальной деятельности обуславливаются закреплением в 2020 г. в ч. 3 ст. 132 Конститу-

<sup>16</sup> Кутафин О. Е. Процессуальная форма в конституционном праве // Избранные труды : в 7 т. М., 2016. Т. 1 : Предмет конституционного права : монография. С. 101.

<sup>17</sup> См., например: Авакьян С. А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики : монография. М., 2022. 484 с. ; Козлова Е. И. Процедура деятельности представительных органов власти в СССР // Советское государство и право. 1971. № 1. С. 85–90 ; Комарова В. В. Референдумный процесс в Российской Федерации : учебное пособие. М., 2004. 607 с. ; Избирательное право и избирательный процесс : учебное пособие для магистров / под общ. ред. В. В. Комаровой, Г. Д. Садовниковой. М., 2014. 264 с. ; Варлен М. В. К вопросу о законности в муниципальном нормотворчестве // Конституционное право и политика : сборник материалов международной научной конференции: Юридиче-

ции РФ положения о взаимодействии органов публичной власти для наиболее эффективного решения задач в интересах населения. Эта конституционная норма требует разработки и принятия процессуальных нормативных правовых актов, предназначенных для обеспечения взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Для решения такой задачи складывается благоприятная обстановка. В последнее время стали приниматься более насыщенные процессуальными нормами федеральные законы<sup>18</sup>, развивается система процессуальных правовых актов на муниципальном уровне. Их применение повысит значимость муниципальной процессуальной деятельности.

Целесообразно расширение практики принятия регламентов, содержащих процедуры обеспечения решений вопросов местного значения, в том числе организации предоставления дошкольного, общего образования, создания условий для оказания медицинской

помощи населению, обеспечения первичных мер пожарной безопасности и охраны окружающей среды. Органы местного самоуправления должны принимать и процессуальные акты, определяющие порядок решения факультативных вопросов. Это важно еще и потому, что, как справедливо отметила профессор Е. В. Гриценко, «полномочия из факультативных рискуют превратиться в обязательные в соответствии с федеральным законом»<sup>19</sup>. Следовательно, факультативные вопросы составляют своеобразный резерв для расширения сферы местного самоуправления, повышения уровня комфортности жизни населения муниципальных образований. Поэтому их решение также должно обеспечиваться нормами муниципальных процессуальных актов. В этом видится важный фактор дальнейшего развития местного самоуправления и активизации процессуальной деятельности его субъектов в обеспечении решения не только вопросов местного значения, но и других нормативно закрепленных вопросов.

#### БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Представительство в конституционном праве: вопросы теории и практики : монография. — М., 2022. — 484 с.
2. Варлен М. В. К вопросу о законности в муниципальном нормотворчестве // Конституционное право и политика : сборник материалов международной научной конференции: Юридический факультет МГУ имени М.В.Ломоносова. 28–30 марта 2012 г. — М. : Юрист, 2012. — С. 650–654.
3. Воронина Л. И., Костина С. Н., Кукарцева М. В. Совершенствование регламентации оказания муниципальных услуг // Российский юридический журнал. — 2017. — № 2. — С. 55–63.
4. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. — М., 1972. — 258 с.
5. Гриценко Е. В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. — 2020. — № 4 (137). — С. 80–97.
6. Забелина Е. П. Муниципальный процесс : монография. — М., 2019. — 200 с.
7. Избирательное право и избирательный процесс : учебное пособие для магистров / под общ. ред. В. В. Комаровой, Г. Д. Садовниковой. — М., 2014. — 264 с.

ский факультет МГУ имени М.В.Ломоносова. 28–30 марта 2012 г. М. : Юрист, 2012. С. 650–654 ; *Нарумто С. В.* Основные правила юридической техники разработки концепции муниципальных нормативных правовых актов по самоорганизации населения. Хабаровск, 2003. 486 с. ; *Пешин Н. Л.* Особенности муниципального публично-властного контроля // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 7. С. 55–62 ; *Фадеев В. И.* Проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления // Конституционно-правовая реформа в Российской Федерации. М., 2000. С. 73–81.

<sup>18</sup> К примеру, в развитие конституционных положений ч. 3 ст. 132 Конституции РФ в Градостроительный кодекс РФ была введена специальная глава 10 «Комплексное развитие территории», закрепляющая процессуальный порядок принятия решения о комплексном развитии территории муниципального образования в виде муниципального правового акта (ст. 66, 67).

<sup>19</sup> *Гриценко Е. В.* Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. 2020. № 4 (137). С. 80–97.

8. Институт государственных и муниципальных услуг в современном праве Российской Федерации : монография / С. А. Васильев, Е. Ю. Грачева, Е. Н. Дорошенко [и др.] ; отв. ред. В. И. Фадеев. — М. : Норма; Инфра-М, 2016. — 208 с.
9. Козлова Е. И. Процедура деятельности представительных органов власти в СССР // Советское государство и право. — 1971. — № 1. — С. 85–90.
10. Комарова В. В. Референдумный процесс в Российской Федерации : учебное пособие. — М., 2004. — 607 с.
11. Кутафин О. Е. Процессуальная форма в конституционном праве // Избранные труды : в 7 т. Т. 1 : Предмет конституционного права : монография. — М., 2016.
12. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. — М., 2003. — 233 с.
13. Лучин В. О. Процессуальные нормы в советском государственном праве. — М., 1976. — 168 с.
14. Мельников Ю. И. Природа и содержание норм процессуального права в социалистическом обществе : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 1976.
15. Нарутто С. В. Основные правила юридической техники разработки концепции муниципальных нормативных правовых актов по самоорганизации населения. — Хабаровск, 2003. — 486 с.
16. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка : 100 000 слов, терминов и выражений / под общ. ред. Л. И. Скворцова. — 28-е изд., перераб. — М., 2015. — 1375 с.
17. Пешин Н. Л. Особенности муниципального публично-властного контроля // Конституционное и муниципальное право. — 2019. — № 7. — С. 55–62.
18. Теория юридического процесса / под ред. В. М. Горшенева. — Харьков, 1985.
19. Фадеев В. И. Проблемы реализации конституционной модели местного самоуправления // Конституционно-правовая реформа в Российской Федерации. — М., 2000. — С. 73–81.
20. Харин И. Н. Административно-правовые споры в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг: правовая природа, разновидности, особенности порядка рассмотрения // Российская юстиция. — 2016. — № 2. — С. 56–59.
21. Юридическая процессуальная форма. Теория и практика / под ред. В. М. Горшенева, П. Е. Недбайло. — М., 1976. — 279 с.

Материал поступил в редакцию 6 сентября 2022 г.

## REFERENCES

1. Avakyan SA. Predstavitelstvo v konstitutsionnom prave: voprosy teorii i praktiki: monografiya [Representation in constitutional law: Issues of theory and practice. A monograph]. Moscow; 2022. (In Russ.).
2. Varlen MV. K voprosu o zakonnosti v munitsipalnom normotvorchestve [On the issue of legality in municipal rulemaking]. Konstitutsionnoe pravo i politika: sbornik materialov mezhdunarodnoy nauchnoy konferentsii: Yuridicheskiy fakultet MGU imeni M.V.Lomonosova. 28–30 marta 2012 g. [Constitutional Law and Politics: Proceedings of the International Scientific Conference. Faculty of Law, Lomonosov Moscow State University. March 28–30, 2012]. Moscow: Yurist Publ.; 2012. (In Russ.).
3. Voronina LI, Kostina SN, Kukartseva MV. Sovershenstvovanie reglamentatsii okazaniya munitsipalnykh uslug [Improving the regulation of the provision of municipal services]. Rossiyskiy yuridicheskiy zhurnal [Russian Juridical Journal]. 2017;2:55–63. (In Russ.).
4. Gorshenev VM. Sposoby i organizatsionnye formy pravovogo regulirovaniya v sotsialisticheskom obshchestve [Methods and organizational forms of legal regulation in a socialist society]. Moscow; 1972. (In Russ.).
5. Gritsenko EV. Federalizm i mestnoe samoupravlenie v svete rossiyskoy konstitutsionnoy reformy 2020 goda [Federalism and local self-government in the light of the Russian Constitutional Reform of 2020]. Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie [Comparative Constitutional Review]. 2020;4(137):80–97. (In Russ.).
6. Zabelina EP. Munitsipalnyy protsess: monografiya [Municipal procedure: A monograph]. Moscow; 2019. (In Russ.).
7. Komarova VV, Sadovnikova GD, editors. Izbiratel'noe pravo i izbiratel'nyy protsess: uchebnoe posobie dlya magistrrov [Electoral law and the electoral procedure: A textbook for Master's degree students]. Moscow; 2014. (In Russ.).

8. Vasiliev SA, Gracheva EYu, Doroshenko EN, et al. Institut gosudarstvennykh i munitsipalnykh uslug v sovremennom prave Rossiyskoy Federatsii: monografiya [Institute of State and Municipal services in the modern law of the Russian Federation: A monograph]. Moscow: Norma; Infra-M Publ.; 2016. (In Russ.).
9. Kozlova EI. Protsedura deyatel'nosti predstavitel'nykh organov vlasti v SSSR [Procedure of activity of representative authorities in the USSR]. *Sovetskoe gosudarstvo i pravo* [The Soviet state and law]. 1971;1:85-90. (In Russ.).
10. Komarova VV. Referendunnyy protsess v Rossiyskoy Federatsii: uchebnoe posobie [The referendum procedure in the Russian Federation: A textbook. Moscow; 2004. (In Russ.).
11. Kutafin OE. Protsessual'naya forma v konstitutsionnom prave [Procedural form in constitutional law]. *Izbrannye trudy v 7 t. T. 1: Predmet konstitutsionnogo prava: monografiya* [Selected works in 7 vols. Vol. 1: The subject of constitutional law: A monograph]. Moscow; 2016. (In Russ.).
12. Lukyanova EG. Teoriya protsessual'nogo prava [Theory of procedural law]. Moscow; 2003. (In Russ.).
13. Luchin VO. Protsessualnye normy v sovetskom gosudarstvennom prave [Procedural norms in Soviet state law]. Moscow; 1976. (In Russ.).
14. Melnikov Yul. Priroda i soderzhanie norm protsessual'nogo prava v sotsialisticheskom obshchestve: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk [The nature and content of the norms of procedural law in a socialist society. The Author's Abstract of Cand. Sci. (Law) Thesis]. Moscow; 1976. (In Russ.).
15. Narutto SV. Osnovnye pravila yuridicheskoy tekhniki razrabotki kontseptsii munitsipalnykh normativnykh pravovykh aktov po samoorganizatsii naseleniya [The basic rules of the legal technique of developing the concept of municipal normative legal acts on self-organization of the population]. Khabarovsk; 2003. (In Russ.).
16. Ozhegov SI. Tolkovyy slovar russkogo yazyka: 100 000 slov, terminov i vyrazheniy [Explanatory dictionary of the Russian language: 100,000 words, terms and expressions]. Edited by Skvortsov LI. 28th ed., rev. Moscow; 2015. (In Russ.).
17. Peshin NL. Osobennosti munitsipalnogo publichno-vlastnogo kontrolya [Features of municipal public-governmental control]. *Konstitutsionnoe i munitsipalnoe pravo* [Constitutional and Municipal Law]. 2019;7:55-62. (In Russ.).
18. Gorshenev VM, editor. Teoriya yuridicheskogo protsessa [Theory of legal procedure]. Kharkiv; 1985. (In Russ.).
19. Fadeev VI. Problemy realizatsii konstitutsionnoy modeli mestnogo samoupravleniya [Problems of implementation of the constitutional model of local self-government]. *Konstitutsionno-pravovaya reforma v Rossiyskoy Federatsii* [Constitutional and legal reform in the Russian Federation]. Moscow; 2000. (In Russ.).
20. Kharinov IN. Administrativno-pravovye spory v sfere predostavleniya gosudarstvennykh i munitsipalnykh uslug: pravovaya priroda, raznovidnosti, osobennosti poryadka rassmotreniya [Administrative and legal disputes in the provision of state and municipal services: Legal nature, varieties, features of the procedure for consideration]. *Rossiyskaya yustitsiya* [Russian Justitia]. 2016;2:56-59. (In Russ.).
21. Gorshenev VM, Nedbaylo PE, editors. Yuridicheskaya protsessual'naya forma. Teoriya i praktika [Legal procedural form. Theory and practice]. Moscow; 1976. (In Russ.).