

## МЕХАНИЗМ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРОЦЕССА

**Аннотация.** В статье раскрывается содержание механизма правового регулирования муниципального процесса. Муниципальный процесс рассматривается как деятельность субъектов местного самоуправления по применению процессуальных норм для решения вопросов местного значения и иных вопросов, касающихся жизнедеятельности местных сообществ. В статье отмечается, что механизм правового регулирования муниципального процесса имеет свои особенности. К таковым, в частности, относится его ограничение территорией муниципального образования, включение муниципальных процессуальных норм не только в федеральные и региональные законы, но и в муниципальные правовые акты. Автором сделан вывод о том, что механизм правового регулирования муниципального процесса обеспечивает реализацию материальных полномочий субъектов муниципального права. В статье высказываются предложения о признании правового института муниципального процесса как элемента структуры муниципального права Российской Федерации, а также высказывается идея принятия кодифицированных актов, содержащих процессуальные нормы, обеспечивающие реализацию органами местного самоуправления своих материальных полномочий. В этом видится важное условие повышения эффективности муниципального процесса.

**Ключевые слова:** закон, механизм правового регулирования муниципального процесса, муниципальные процессуальные нормы, муниципальные процессуальные отношения, муниципальное право РФ, муниципальные правовые акты, муниципальный процесс, субъекты местного самоуправления, правовой институт муниципального процесса.

**DOI:** 10.17803/1729-5920.2019.152.7.036-044

Закрепленные в законах и других нормативных правовых актах материальные нормы, определяющие полномочия субъектов местного самоуправления, реализуются путем применения процессуальных норм, называющих или описывающих определенные процедуры. При их применении возникают процессуальные правовые отношения во всех сферах местного самоуправления. Без применения процессуальных норм невозможно формирование органов

местного самоуправления, принятие и реализация муниципальных правовых актов, осуществление контроля за их исполнением, привлечение органов местного самоуправления и их должностных лиц к ответственности.

Процессуальные нормы реализуются посредством процессуальных действий, составляющих в совокупности муниципальный процесс.

Необходимость введения в научный оборот понятия «муниципальный процесс» об-

---

© Забелина Е. П., 2019

\* Забелина Елена Павловна, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Института государственного управления и права Государственного университета управления, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА), эксперт Всероссийского совета местного самоуправления

Zabelina\_ep@mail.ru

109542, Россия, г. Москва, Рязанский пр-т, д. 99

условлена потребностью максимально полно и точно охарактеризовать деятельность органов местного самоуправления по процессуальному обеспечению решения ими вопросов местного значения и других нормативно обусловленных вопросов. Согласно этимологическому толкованию слова «процесс», этим словом обозначается ход, развитие определенных явлений, последовательная смена состояний в развитии чего-нибудь<sup>1</sup>. Каждое явление представляет собой публично-правовую данность, то есть реально существующую объективную действительность. Интерпретируя слово «процесс» в контексте муниципального права, муниципальный процесс следует характеризовать как совокупность обусловленных правовыми предписаниями последовательно сменяющихся процессуальных действий с целью достижения конкретных результатов в виде решенных вопросов местного значения и других нормативно обусловленных вопросов<sup>2</sup>.

Муниципальный процесс является неотъемлемым направлением общего юридического процесса. Научная теория общего юридического процесса возникла в 70-е гг. XX в. Ее основоположниками были М. В. Горшенев и П. Е. Недбайло. Они расширили представление о юридическом процессе, доказав, что процессуальные действия осуществляются не только в рамках уголовного процессуального права и гражданского процессуального права. М. В. Горшенев отмечал, что процессуальные нормы содержатся и в других отраслях права. Они обеспечивают применение норм материального права при наличии обстоятельства, требующего этого применения<sup>3</sup>. Последующее развитие юридической науки доказало обоснованность идей основоположников теории общего юридического процесса выделением,

к примеру, из конституционного права конституционного процессуального права<sup>4</sup>, а также выделением из административного права административно-процессуального права<sup>5</sup>.

Целью муниципального процесса является обеспечение реализации субъектами местного самоуправления своих полномочий по решению вопросов местного значения и других вопросов в пределах их компетенции. Основными его субъектами являются население и органы местного самоуправления, что обусловлено положениями ст. 3 и 130 Конституции Российской Федерации и нормами Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>6</sup>.

В целом муниципальный процесс характеризуется нами как динамичная, стадийно развивающаяся система процессуальных юридических целенаправленных действий населения и органов местного самоуправления, обеспечивающих реализацию предоставленных им материальных полномочий по решению вопросов местного значения, других социально значимых вопросов, а также отдельных государственных полномочий<sup>7</sup>.

Следует отметить, что в научной литературе по проблемам местного самоуправления до последнего времени не уделялось должного внимания вопросам, связанным с раскрытием сущности муниципального процесса. Это свидетельствует о недооценке обеспечительных мер реализации субъектами местного самоуправления своих полномочий. Нами обнаружена лишь статья А. А. Сапожникова, в которой автор определяет муниципальный процесс как комплексный многоотраслевой социально-эколого-экономический процесс функционирования и развития компонентов муниципального

<sup>1</sup> См.: Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка. 28-е изд. М., 2014. С. 941.

<sup>2</sup> См.: Забелина Е. П. Муниципальный процесс : монография. М., 2019. С. 6—20.

<sup>3</sup> Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. М., 1972. С. 219.

<sup>4</sup> См.: Саликов М. С. Конституционно-процессуальное право как наука, отрасль права и учебная дисциплина // Право и политика. 2000. № 4. С. 15—22 ; Серяева И. Ю. Конституционное процессуальное право : учебное пособие. Оренбург : ОГУ, 2012.

<sup>5</sup> См.: Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. СПб. : Издательство Р. Асланова «Юридический центр-Пресс», 2008 ; Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». М. : Статут, 2017.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

<sup>7</sup> Незначительный сегмент муниципального процесса составляют действия по реализации местных обычаев и традиций. Однако они не влияют на общую характеристику муниципального процесса.

образования, целью которого является удовлетворение потребностей объектов муниципальной деятельности. При этом под ее объектами понимаются земельные участки (территория), домохозяйства (население), природные комплексы (природа), предприятия, организации и учреждения (жизнеобеспечение)<sup>8</sup>. Вполне очевидно, что данное определение полностью лишено юридического содержания и ошибочно называет объекты муниципального процесса. Ведь смыслом муниципального процесса является не удовлетворение потребностей территории или природы, а обеспечение реализации полномочий субъектов местного самоуправления, закрепленных в законодательных и муниципальных правовых актах.

По своей сущности муниципальный процесс представляет многовекторную процессуальную деятельность, обеспечивающую реализацию материальных полномочий субъектов муниципального права. Надлежащая динамичность и целенаправленность этой деятельности достигаются посредством ее правового регулирования.

Системный подход к правовому регулированию муниципального процесса обеспечивается сложившимся механизмом реализации права. В юридической литературе по теории государства и права механизм реализации права обоснованно раскрывается как процесс осуществления правовых предписаний посредством целесообразных действий людей, направленных на достижение каких-либо конкретных результатов в форме исполнения или применения норм права<sup>9</sup>. Такое определение, например, подтверждается реализацией права при осуществлении муниципального процесса. Так, при выдаче избирательного бюллетеня членом участковой избирательной комиссии исполняется требование правовой нормы, которой установлена процедура голосования на муниципальных выборах. В качестве примера применения права можно назвать завершающую процедуру принятия гражданина Российской Федерации на муниципальную службу в форме издания компетентным должностным лицом индивидуального правового акта, подтверждающего факт решения этого вопроса.

Использование понятия «механизм» для раскрытия сущности правового регулирования муниципального процесса позволяет объединить, с одной стороны, статику муниципального процесса в виде процессуальных норм, включенных в систему муниципального права как отрасли права Российской Федерации, а с другой стороны, природную динамичность процесса в виде осознанных целенаправленных процессуальных действий, обеспечивающих реализацию правовых норм, определяющих полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения и других вопросов, касающихся жизнедеятельности местных сообществ.

Слово «механизм» трактуется как система, устройство, определяющие порядок какого-нибудь вида деятельности<sup>10</sup>. В правовом смысле это слово используется для обобщенной характеристики системы правового регулирования юридической деятельности, осуществляемой органами публичной власти, в том числе и органами местного самоуправления, а также населением в лице граждан РФ, проживающих в муниципальных образованиях, в процессе их участия в осуществлении местного самоуправления.

Механизм правового регулирования муниципального процесса имеет ряд особенностей. Во-первых, он ограничен территорией муниципального образования. Во-вторых, правовыми регуляторами муниципального процесса являются не только нормы федерального и регионального законодательства, но и нормы муниципальных правовых актов. В-третьих, механизм правового регулирования муниципального процесса обеспечивает реализацию материальных полномочий субъектов муниципального права по решению вопросов местного значения и других законодательно определенных за ними вопросов.

Механизм правового регулирования муниципального процесса включает в себя такие элементы, как правовые нормы, рассчитанные на многократное применение, действия субъектов муниципального права, юридические факты, муниципальные правовые отношения.

Первым элементом механизма правового регулирования муниципального процесса яв-

<sup>8</sup> Сапожников А. А. Системные основы теории муниципального управления: муниципальный процесс // Вестник Челябинского государственного университета. 2003. Т. 7. С. 76—77.

<sup>9</sup> См., например: Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник. 2-е изд., перераб. и доп. М., 2013. С. 606—614.

<sup>10</sup> Ожегов С. И. Указ. соч. С. 535.

ляется муниципальная процессуальная норма. Таковой является правовая норма, закрепляющая порядок реализации материальных норм<sup>11</sup>. Процессуальным нормам свойственны все признаки правовых норм, что подтверждается предназначением и содержанием муниципальных процессуальных норм<sup>12</sup>. В. И. Фадеев отмечал, что процессуальные нормы определяют порядок (процедуру) выборов и деятельности органов местного самоуправления, порядок принятия решений непосредственно населением муниципальных образований, процедуру реализации права населения на правотворческую инициативу в вопросах местного значения<sup>13</sup>. В то же время он вполне обоснованно полагал, что диапазон применения процессуальных норм значительно шире. Ведь вполне очевидно, что процессуальные нормы обеспечивают реализацию всех материальных правовых норм, закрепляющих полномочия органов местного самоуправления и других субъектов муниципального права, включая порядок подготовки и проведения заседаний представительных органов муниципальных образований, подготовки и утверждения местных бюджетов<sup>14</sup>, проведения местных референдумов<sup>15</sup>.

Муниципальные процессуальные нормы по характеру предписаний являются управомочивающими и обязывающими. Управомочивающий признак процессуальных норм проявляется при реализации субъектом местного самоуправления права осуществлять целенаправленные действия по решению вопросов местного значения, например реализовать право издать решение об установлении ставок местных налогов. Обязывающий признак процессуальных норм проявляется, когда описанные в них действия обязательны для исполнения субъектами муниципального права, например если необходимо определить порядок организации обсуждения населением проекта устава муниципального образования или внесения изменений в этот нормативный правовой акт.

Предназначение муниципальных процессуальных правовых норм видится в определении порядка реализации материальных полномочий, которыми наделены субъекты муниципального права, например при решении вопросов изменения границ муниципальных образований и их преобразования.

О распространенности муниципальных процессуальных правовых норм свидетельствует то, что они составляют заметную часть многих федеральных законодательных актов и законов субъектов Российской Федерации, а также правовых актов, принимаемых на уровне местного самоуправления. Большое количество процессуальных норм, обеспечивающих функционирование непосредственной демократии на муниципальном уровне, содержится, к примеру, в Федеральном законе от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»<sup>16</sup>. В статье 24 этого Закона определен порядок формирования избирательных комиссий муниципальных образований и последовательность действий представительных органов муниципальных образований для достижения этой цели.

Сфера процессуальной деятельности субъектов муниципального права, регулируемой федеральными законами, достаточно широка. Этот вывод подтверждается, к примеру, содержанием федеральных законов. Так, во исполнение Федерального закона от 14 ноября 2002 г. № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»<sup>17</sup> органы местного самоуправления осуществляют такие процессуальные действия, как утверждение устава и бухгалтерской отчетности муниципального унитарного предприятия, дача согласия на распоряжение недвижимым имуществом, на совершение иных сделок и контроль за выполнением предприятием экономических показателей. Адресованные органам местного самоуправления процессуальные нормы со-

<sup>11</sup> См.: Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. О. В. Мартышина. М., 2007. С. 274.

<sup>12</sup> См.: Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. М., 2003. С. 167.

<sup>13</sup> Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. 3-е изд. М., 2010. С. 18.

<sup>14</sup> См.: Постовой Н. В., Таболин В. В., Черногор Н. Н. Муниципальное право России : учебник / под ред. Н. В. Постового. 2-е изд. М., 2011. С. 11.

<sup>15</sup> См.: Комарова В. В. Референдумный процесс Российской Федерации : учеб. пособие / под ред. д-ра юрид. наук О. Е. Кутафина. М. : Директ-Медиа, 2014.

<sup>16</sup> СЗ РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.

<sup>17</sup> СЗ РФ. 2002. № 48. Ст. 4746.



держатся в Федеральном законе от 13 июня 2015 г. № 220-ФЗ «Об организации регулярных перевозок пассажиров и багажа автомобильным транспортом и городским наземным электрическим в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»<sup>18</sup>. Этим Законом на местные органы публичной власти возлагаются такие процессуальные действия, как установление, изменение и отмена муниципальных маршрутов регулярных перевозок автобусным транспортом общего пользования, заключение муниципальных контрактов с победителями конкурсов на перевозки пассажиров по регулируемым тарифам, контроль за реализацией требований этих контрактов.

Процессуальные правовые нормы содержатся и в законах субъектов Российской Федерации, касающихся сферы местного самоуправления на подведомственной им территории. Так, например, в Законе Архангельской области от 21 июня 2006 г. № 194-11-ОЗ «О порядке голосования по отзыву депутата представительного органа муниципального образования, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Архангельской области»<sup>19</sup> имеются процессуальные нормы, описывающие обязательные процедуры осуществления голосования по отзыву муниципальных депутатов. К таким процедурам, в частности, относятся: процедура регистрации участников собрания по инициированию отзыва депутата, процедура выступления на таком собрании отзываемого лица, процедура формирования инициативной группы граждан для осуществления взаимодействия с избирательной комиссией муниципального образования, процедура оформления подписных листов в поддержку отзыва депутата. Наличие процессуальных норм в федеральных и региональных законах позволяет считать эти законы правовыми источниками механизма правового регулирования муниципального процесса.

Важнейшей особенностью механизма правового регулирования муниципального процесса является то, что основные процессуальные нормы сосредоточены в муниципальных нормативных правовых актах. В значительной мере это обусловлено тем, что федеральный и региональный законодатели полагают, что процес-

суальные вопросы осуществления местного самоуправления следует широко регулировать на муниципальном уровне. Об этом свидетельствует, к примеру, содержание Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ. Например, в ст. 24 указанного Закона установлено, что процедура отзыва депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления устанавливается уставом муниципального образования. В его ст. 26 определено, что порядок реализации правотворческой инициативы граждан регулируется нормативным правовым актом представительного органа муниципального образования. Подобные отсылочные нормы имеются и в других статьях названного Закона, а также в законах субъектов РФ по вопросам организации местного самоуправления.

Такая ориентация органов местного самоуправления на создание процессуальной основы своей деятельности представляется обоснованной. Ведь именно органы местного самоуправления знают особенности процессуального обеспечения местного самоуправления на своей территории и в состоянии отразить их в своих нормативных правовых актах. Важной гарантией принятия надлежащих процессуальных нормативных правовых актов является многотысячный аппарат органов местного самоуправления, состоящий примерно на одну треть из юристов.

Анализ муниципальных правовых актов показывает, что процессуальные нормы содержатся прежде всего в уставах муниципальных образований и некоторых других актах общего характера. В уставах муниципальных образований чаще всего фиксируются процедуры организации местных референдумов и осуществления других форм муниципальной демократии. Кроме того, в уставах муниципальных образований имеются отсылочные нормы к специальным нормативным правовым актам. Во исполнение этих норм представительные органы муниципальных образований принимают регламенты, регулирующие организацию их внутренней деятельности, а также положения о порядке реализации гражданами правотворческой инициативы, о порядке проведения опросов и некоторые другие муниципальные процессуальные акты.

В развитие и во исполнение уставных требований значительное количество общих

<sup>18</sup> СЗ РФ. 2015. № 29 (ч. I). Ст. 4346.

<sup>19</sup> Ведомости Архангельского областного Собрания депутатов четвертого созыва. 2006. № 11.

и специальных нормативных правовых актов принимают местные администрации в форме положений о порядке решения каких-либо вопросов местного значения и административных регламентов о предоставлении муниципальных услуг. В административных регламентах определяются не только порядок предоставления отдельных муниципальных услуг, но и порядок осуществления контрольной деятельности по проверке их качества и своевременности предоставления. Примечательна в этом контексте, например, нормотворческая практика администрации города Ижевска. 30 июня 2011 г. она утвердила Порядок разработки и утверждения административных регламентов предоставления муниципальных услуг в городе Ижевске, который относится к первой группе нормативных правовых актов<sup>20</sup>.

В данном правовом документе в редакции от 21 апреля 2016 г. определен общий порядок подготовки административных регламентов, на основе которого должны разрабатываться административные регламенты предоставления муниципальных услуг территориальными и отраслевыми (функциональными) органами — структурными подразделениями администрации города Ижевска. В понятийном аппарате анализируемого правового акта правомерно раскрываются понятия «административный регламент», «муниципальная услуга», «административная процедура». При этом под административной процедурой понимаются логически обособленные последовательные административные действия, осуществляемые при предоставлении муниципальной услуги, имеющие начало и конечный результат в виде оказанной услуги. Кроме того, в Порядке раскрыты иные понятия и термины, в том числе «заявитель», «орган, осуществляющий муниципальную услугу», что вполне обоснованно.

Структура и содержание названного Порядка нашла отражение в административных регламентах по предоставлению конкретных муниципальных услуг, осуществляемых структурными подразделениями администрации города Ижевска. Такие муниципальные процессуальные акты составляют группу специальных муниципальных процессуальных актов. К ним относится, например, Административный регламент предоставления муниципальной услуги «Предоставление разрешения на строи-

тельство», который утвержден постановлением администрации города Ижевска от 14 декабря 2017 г. № 548<sup>21</sup>. Данным Регламентом определены состав, сроки и последовательность административных процедур, осуществляемых главным управлением архитектуры и градостроительства администрации города Ижевска, а также его должностными лицами и муниципальными служащими. Целями Регламента является обеспечение правомерности предоставления муниципальной услуги, открытости деятельности органов местного самоуправления, доступности обращения за предоставлением муниципальной услуги, возможности ее получения в электронном виде, правомерности взимания платы за муниципальную услугу.

Содержание данного Административного регламента и многих других аналогичных процессуальных актов позволяет сделать вывод о том, что внедрение в правоприменительную практику указанного вида процессуальных актов обеспечивает правомерное применение органами местного самоуправления предоставленных им полномочий, объективное рассмотрение заявлений граждан, которые нуждаются в соответствующих муниципальных услугах, и квалифицированное их оказание.

Движущей силой правового регулирования муниципального процесса являются главным образом органы местного самоуправления. Именно они организуют деятельность по решению вопросов местного значения, принимают муниципальные нормативные правовые акты процессуального характера. Поэтому вполне правомерно относить органы местного самоуправления к элементам механизма правового регулирования муниципального процесса.

В процессе деятельности органов местного самоуправления и других субъектов муниципального права возникают процессуальные правовые отношения. Они являются результатом реализации материальных полномочий субъектами муниципального права, их деятельности по решению вопросов местного значения и других законодательно закрепленных за ними вопросов, реальным проявлением процессуальной деятельности и входят в состав механизма правового регулирования муниципального процесса в качестве его элемента.

Условием возникновения, изменения и прекращения правоотношений являются юридиче-

<sup>20</sup> Распоряжение администрации г. Ижевска от 30 июня 2011 г. № 273 // СПС «КонсультантПлюс».

<sup>21</sup> Официальный сайт муниципального образования «Город Ижевск». URL: <http://www.izh.ru>. 19.12.2017.

ские факты в виде действий и событий<sup>22</sup>. Оба вида юридических фактов являются стимуляторами механизма правового регулирования муниципального процесса. При этом осуществляемые процессуальные действия порождают определенные юридические последствия, влекущие совершение новых нормативно обусловленных действий, в конечном счете обеспечивающих достижение ожидаемого результата в форме, например, конкретного муниципального правового акта.

Юридические факты в виде событий, то есть явлений, не зависящих от воли человека, но влекущих за собой возникновение, изменение или прекращение правоотношений, к примеру наводнение, также активизируют муниципальный процесс. Ведь и в таких случаях органы местного самоуправления реализуют свои материальные полномочия путем осуществления процессуальных действий. Такие действия влекут за собой юридические последствия, например в форме списков жителей муниципальных образований, нуждающихся в финансовой и иной помощи для компенсации последствий стихийного бедствия.

Многочисленность правовых процессуальных норм, используемых при осуществлении механизма правового регулирования муниципального процесса, актуализирует вопрос об их систематизации. Решение этого вопроса позволит комплексно оценить состояние правового регулирования муниципального процесса, определить пути его совершенствования. В настоящее время, как известно, имеются три варианта систематизации правовых норм — в виде правового института, в виде подотрасли и отрасли права. Анализ учебной и теоретической литературы по муниципальному праву показывает, что в учебниках, пособиях и монографиях не выделяется правовой институт муниципально-го процесса. Между тем оснований для его выделения, на наш взгляд, более чем достаточно.

В связи с этим заметим, что под правовым институтом понимается группа взаимосвязанных правовых норм, регулирующих определенный вид однородных общественных отношений<sup>23</sup>. С этим определением теоретиков права согласны ученые — специалисты в области муниципального права. Н. С. Тимофеев отме-

чает, что муниципальные правовые институты образуют близкие по объекту и характеру правового регулирования нормы<sup>24</sup>. При этом материальные и процессуальные нормы зачастую содержатся в одних и тех же источниках муниципального права, применяются в переплетении и взаимосвязи<sup>25</sup>.

Под вышеприведенное определение правового института как структурного элемента любой отрасли российского права подпадает и совокупность процессуальных норм, регулирующих муниципальные правовые отношения. Процессуальные нормы связаны между собой общей целью в виде обеспечения реализации материальных полномочий субъектов местного самоуправления. Их отличием от материальных норм является то, что в них либо содержится название какого-либо действия, например голосование, или определяется порядок осуществления такого действия, к примеру выдача бюллетеня избирателю для выражения его волеизъявления.

Анализ правовых источников отрасли муниципального права Российской Федерации показывает, что процессуальные нормы, как уже отмечалось, содержатся во многих федеральных и региональных законах, в том числе упомянутых в настоящей статье, а также в уставах муниципальных образований и других муниципальных правовых актах. При этом количество процессуальных норм постоянно увеличивается, чем обуславливается объективная потребность в их объединении в самостоятельный правовой институт муниципального процесса и включения его в систему правовых институтов муниципального права. Информация об этих правовых институтах содержится во всех учебниках по муниципальному праву<sup>26</sup>.

Совокупность процессуальных муниципальных норм в виде правового института может быть структурирована следующим образом.

Первую группу процессуальных норм целесообразно сформировать из процессуальных норм, обеспечивающих реализацию избирательных прав граждан и формирование органов местного самоуправления. Вторая группа процессуальных норм может оформиться из норм, регулирующих муниципальный право-

<sup>22</sup> См.: Юридический энциклопедический словарь. М., 2008. С. 801—803.

<sup>23</sup> См.: Теория государства и права / под ред. О. В. Мартышина. С. 298.

<sup>24</sup> См.: Муниципальное право России : учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. М., 2009. С. 29.

<sup>25</sup> Муниципальное право России / отв. ред. С. А. Авакьян. С. 20.

<sup>26</sup> См., например: Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Указ. соч. С. 16—18.

творческий процесс. Третья — из процессуальных норм, обеспечивающих реализацию полномочий субъектов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Четвертую группу можно сформировать из процессуальных норм, описывающих порядок проведения проверок и других контрольных действий, а также порядок привлечения органов местного самоуправления, должностных лиц и муниципальных служащих к ответственности.

Выделение правового института муниципального процесса будет иметь теоретическое

значение, так как станет фактором для проведения соответствующих научных исследований и повлечет за собой разработку кодифицированных процессуальных актов, регулирующих муниципальные процессуальные правоотношения. Их принятие повысит целенаправленность муниципального процесса, что положительно отразится на решении субъектами местного самоуправления вопросов местного значения, а также будет способствовать повышению эффективности реализации предоставленных им материальных полномочий.

## БИБЛИОГРАФИЯ

1. Горшенев В. М. Способы и организационные формы правового регулирования в социалистическом обществе. — М., 1972.
2. Забелина Е. П. Муниципальный процесс : монография. — М., 2019.
3. Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Судебное административное право : учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция». — М. : Статут, 2017.
4. Комарова В. В. Референдумный процесс Российской Федерации : учеб. пособие / под ред. д-ра юрид. наук О. Е. Кутафина. — М. : Директ-Медиа, 2014. — 608 с.
5. Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации : учебник. — 3-е изд. — М., 2010.
6. Лукьянова Е. Г. Теория процессуального права. — М., 2003.
7. Марченко М. Н. Теория государства и права : учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — М., 2013.
8. Муниципальное право России : учебник / отв. ред. С. А. Авакьян. — М., 2009.
9. Ожегов С. И. Толковый словарь русского языка. — 28-е изд. — М., 2014.
10. Постовой Н. В., Таболин В. В., Черногор Н. Н. Муниципальное право России : учебник / под ред. Н. В. Постового. — 2-е изд. — М., 2011.
11. Саликов М. С. Конституционно-процессуальное право как наука, отрасль права и учебная дисциплина // Право и политика. — 2000. — № 4. — С. 15—22.
12. Сапожников А. А. Системные основы теории муниципального управления: муниципальный процесс // Вестник Челябинского государственного университета. — 2003. — Т. 7. — С. 76—77.
13. Серяева И. Ю. Конституционное процессуальное право : учебное пособие. — Оренбург, 2012.
14. Сорокин В. Д. Административно-процессуальное право : учебник. — 2-е изд., перераб. и доп. — СПб. : Издательство Р. Асланова «Юридический центр-Пресс», 2008.
15. Теория государства и права : учебник для вузов / под ред. О. В. Мартышина. — М., 2007.
16. Юридический энциклопедический словарь. — М., 2008.

Материал поступил в редакцию 3 апреля 2018 г.

## THE MECHANISM OF LEGAL REGULATION OF THE MUNICIPAL PROCESS

**ZABELINA Elena Pavlovna**, PhD in Law, Associate Professor of the Department of Public and Municipal Administration of the Institute of Public Administration and Law of the State University of Management, Associate Professor of the Department of Constitutional and Municipal Law of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Expert of the All-Russian Council of Local Self-Government  
Zabelina\_ep@mail.ru  
109542, Russia, Moscow, Ryazansky pr-t, d. 99

**Abstract.** The article reveals the content of the mechanism of legal regulation of the municipal process. The municipal process is considered as an activity of subjects of local self-government regarding application of



*procedural rules for resolution of local issues and other issues concerning community life. The paper highlights that the mechanism of legal regulation of the municipal process has its own features. These include, in particular, its limitation to the territory of a municipality, the incorporation of municipal procedural rules not only in federal and regional laws, but also in municipal legal acts. The author concludes that the mechanism of legal regulation of the municipal process ensures the exercise of substantive powers of subjects of municipal law.*

*The paper proposes to recognize the legal institution of the municipal process as an element of Municipal Law of the Russian Federation, as well as to adopt codified acts containing procedural rules ensuring the exercise of substantive powers by local authorities. This is seen as an important condition for improving the efficiency of the municipal process.*

**Keywords:** law, mechanism of legal regulation of the municipal process, municipal procedural rules, municipal procedural relations, municipal law of the Russian Federation, municipal legal acts, municipal process, subjects of local self-government, legal institute of the municipal process.

## REFERENCES

1. Gorshenev V. M. Sposoby i organizacionnye formy pravovogo regulirovaniya v socialisticheskom obshchestve [Methods and organizational forms of legal regulation in socialist society]. Moscow, 1972. (In Russ.)
2. Zabelina E. P. Munitsipalnyy protsess : monografiya [Municipal process: A monograph]. Moscow, 2019. (In Russ.)
3. Zelentsov A. B., Yastrebov O. A. Sudebnoe administrativnoe pravo : uchebnik dlya studentov vuzov, obuchayushchikhsya po spetsialnosti «Yurisprudentsiya» [Judicial Administrative Law: A Textbook for University Students Majoring in «Jurisprudence.» Moscow, Statut Publ., 2017 (In Russ.)
4. Komarova V. V. Referendumnyy protsess rossiyskoy federatsii : ucheb. posobie [Referendum process of the Russian Federation: A Study Guide]. O. E. Kutafin (ed.). Moscow, Direct-Media Publ., 2014. 608 p. (In Russ.)
5. Kutafin O. E., Fadeev V. I. Munitsipalnoe pravo Rossiyskoy Federatsii : uchebnik [The municipal law of the Russian Federation: A textbook]. 3<sup>rd</sup> ed. Moscow, 2010. (In Russ.)
6. Lukyanova E. G. Teoriya protsessualnogo prava [The theory of procedural law]. Moscow, 2003. (In Russ.)
7. Marchenko M. N. Teoriya gosudarstva i prava : uchebnik [The theory of the State and Law: A Textbook]. 2<sup>nd</sup> ed., rev. and suppl. Moscow, 2013. (In Russ.)
8. Munitsipalnoe pravo Rossii : uchebnik [Municipal Law of Russia: A Textbook]. C. A. Avakyan (ed.). Moscow, 2009. (In Russ.)
9. Ozhegov S. I. Tolkovyy slovar russkogo yazyka [Explanatory Dictionary of the Russian Language]. 28<sup>th</sup> ed. Moscow, 2014. (In Russ.)
10. Postovoy N. V., Tabolin V. V., Chernogor N. N. Munitsipalnoe pravo Rossii : uchebnik [The Municipal Law of Russia: A Textbook]. N.V. Postovoy. 2<sup>nd</sup> ed. Moscow, 2011. (In Russian)
11. Salikov M. S. Konstitutsionno-protsessualnoe pravo kak nauka, otrasl prava i uchebnaya distsiplina [Constitutional and procedural law as a science, branch of law and educational discipline]. *Pravo i politika [Law and Politics]*. 2000. No. 4. P. 15—22. (In Russ.)
12. Sapozhnikov A. A. Sistemnye osnovy teorii munitsipalnogo upravleniya: munitsipalnyy protsess [System bases of the theory of municipal management: Municipal Process]. *Vestnik Chelyabinskogo gosudarstvennogo universiteta [Bulletin of Chelyabinsk State University]*. 2003. Vol. 7. pp. 76—77. (In Russ.)
13. Seryaeva I. Yu. Konstitutsionnoe protsessualnoe pravo : uchebnoe posobie [Constitutional procedural law: A Study Guide]. Orenburg, 2012. (In Russ.)
14. Sorokin V. D. administrativno-protsessualnoe pravo : uchebnik [Administrative and procedural law: A Textbook]. 2<sup>nd</sup> ed., rev. and suppl. St. Petersburg, «Yuridicheskiy tsentr-Press» R. Aslanov Publishing House, 2008. (In Russ.)
15. Teoriya gosudarstva i prava : uchebnik dlya vuzov [The theory of the State and Law: A textbook for universities]. O.V. Martyshev (ed.). Moscow, 2007. (In Russ.)
16. Yuridicheskiy entsiklopedicheskiy slovar [Legal Encyclopedic Dictionary]. Moscow, 2008. (In Russ.)