



УДК – 342.553

## ПРОЦЕДУРНО-ПРОЦЕССУАЛЬНОЕ СОПРОВОЖДЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВОВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА

**С.В. ТЫЧИНИН<sup>1)</sup>**  
**Е.Н. КУЗНЕЦОВА<sup>2)</sup>**

*Белгородский государственный  
национальный исследовательский  
университет*

<sup>1)</sup>*e-mail: Tychinin@bsu.edu.ru*

<sup>2)</sup>*e-mail:  
lady.kuznetsova-alena@yandex.ru*

В статье перечислены и охарактеризованы правовые нормы, процессуально-процедурно обеспечивающие муниципальный правотворческий процесс. Автором по итогам проведенного исследования представлены направления совершенствования процессуального законодательства, обеспечивающего муниципальное правотворчество.

Ключевые слова: обеспечение, муниципальный правовой акт, процесс, процедура, опубликование, приостановление, отмена.

Термин «обеспечение» применительно к различного рода правовым предписаниям, а также к правам рассматривают в двух смыслах: «во-первых, как деятельность государственных органов, общественных организаций, должностных лиц и граждан по осуществлению своих функций, компетенций, обязанностей в целях создания оптимальных условий для строгой, неуклонной реализации правовых предписаний и правомерного осуществления прав и свобод; во-вторых, как результат этой деятельности, выражающейся в фактической реализации правовых предписаний, прав и свобод граждан»<sup>1</sup>.

Мы солидарны с мнением Е.Е. Тонкова и считаем, что обеспечивательная сторона юридической процессуальной формы предотвращает бездействие субъектов государственной деятельности в тех случаях, когда они обязаны действовать и приводить в движение властные полномочия, либо, когда управомоченные субъекты принимают неправовые акты или же прямо нарушают процессуальные нормы, определяющие порядок реализации властных полномочий<sup>2</sup>. Поэтому особая роль в обеспечении муниципального правотворчества, на наш взгляд, принадлежит процедурно-процессуальным средствам.

Данная обеспечивательная деятельность осуществляется в соответствии с нормами закона, и субъекты обеспечивательной деятельности должны пользоваться только процессуально-правовыми средствами, закрепленными в норме права. В этом проявляется одно из свойств права – нормативность, так как только «при помощи юридических норм программируются (моделируются) те общественные отношения, которые соответствуют государственной воле народа, и вся та система юридических средств, которая используется для осуществления этой воли»<sup>3</sup>.

Именно процедурно-процессуальное обеспечение направлено на быструю и оптимальную организацию материальных правовых норм, причем оно представляет собой систему организационно-правовых отношений, которое объединено понятием процессуальной формы. В нашем случае таких процессуальных форм выделено две: инициативная и публичная.

Итак, в рамках данного участка исследования перечислим и охарактеризуем правовые нормы, процессуально-процедурно обеспечивающие муниципальный правотворческий процесс.

Одной из таковых является ст. 46 Федерального закона РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Феде-

<sup>1</sup> Толкачев К.Б., Хабибуллин А.Г. Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод. – Уфа, 1991. – С. 60.

<sup>2</sup> См.: Тонков, Е.Е. Трансформация юридических форм государственной деятельности в период экономического кризиса. – М.: Изд-во СГУ, 2009. – С. 58.

<sup>3</sup> Алексеев С.С. Проблемы теории права. Ч. 1. – Свердловск, 1972. – С. 205.



рации» (Далее – Федеральный закон № 131-ФЗ)<sup>4</sup>, посвященная подготовке муниципальных правовых актов. Как нами уже было указано ранее стадия подготовки муниципального правового акта способствует минимизации различных проблем, связанных как с принятием этого акта, так и его дальнейшим действием в системе иных нормативных документов.

Полагаем, законодательное закрепление стадии подготовки муниципальных правовых актов именно на федеральном уровне свидетельствует о ее значимости в муниципальном правотворческом процессе.

К субъектам, которые вправе вносить проекты муниципальных правовых актов на рассмотрение органов местного самоуправления, т.е. осуществить правотворческую инициативу законом отнесены:

- а) депутаты представительного органа муниципального образования;
- б) глава муниципального образования;
- в) иные выборные органы местного самоуправления (например, контрольный орган муниципального образования);
- г) глава местной администрации;
- д) органы территориального общественного самоуправления;
- е) инициативные группы граждан;
- ж) иные субъекты правотворческой инициативы (например, в Белгородской области, Республике Мордовия к таковым относят прокурора).

В ст. 46 Федерального закона № 131-ФЗ содержится требование от соответствующих органов или должностных лиц местного самоуправления по принятию нормативного правового акта, закрепляющего:

- 1) порядок внесения проектов муниципальных правовых актов;
- 2) перечень и форму прилагаемых к ним документов (например, от инициативных групп граждан обычно требуется определенное количество подписей в поддержку вносимого проекта, от органов территориального общественного самоуправления – протокол заседания данного органа).

Отметим, что указанное требование, на наш взгляд, должно быть дополнено необходимостью принятия регионального закона «О правовых актах органов местного самоуправления». К сожалению, в настоящий период такой документ имеется только в Хабаровском крае<sup>5</sup>.

В необходимых случаях органы и должностные лица местного самоуправления организуют и проводят внутреннюю или независимую правовую экспертизу проекта муниципального правового акта.

Следующей нормой процессуально-процедурного обеспечения муниципального правотворческого процесса является ст. 46 Федерального закона № 131-ФЗ, которая устанавливает порядок вступления в силу муниципальных правовых актов.

Так, муниципальные правовые акты вступают в силу в порядке, закрепленном уставом муниципального образования. Устав муниципального образования должен содержать виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов.

Например, Устав г. Самары определяет, что решения городской Думы и постановления мэра города, постановления администрации, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу со дня их официального опубликования (обнародования), если в самом документе или действующим законодательством не определен иной порядок вступления их в силу<sup>6</sup>. Иные правовые акты вступают в силу со

<sup>4</sup> Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 25.07.2011 г.) // Российская газета. – 2003, 8 октября; 2011, 27 июля.

<sup>5</sup> См.: Закон Хабаровского края от 26 апреля 2000 г. «О правовых актах органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления в Хабаровском крае» // Сборник нормативных правовых актов Законодательной Думы Хабаровского края. – 2000. – № 4.

<sup>6</sup> Устав города Самары принят решением Самарской городской Думы от 30 апреля 1996 г. № 94 // [http://www.protown.ru/russia/city/articles/articles\\_1155.html](http://www.protown.ru/russia/city/articles/articles_1155.html)



дня их принятия (издания), если в самом документе или действующим законодательством не определен иной порядок вступления их в силу.

Исключение из общего правила составляют нормативные правовые акты о налогах и сборах, которые вступают в силу в соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации. Вступление в силу нормативных правовых актов представительных органов местного самоуправления, устанавливающих новые налоги или вносящих изменение в действующее налоговое законодательство, имеет свои особенности. В соответствии со ст. 5 Налогового кодекса Российской Федерации, нормативные акты о налогах и сборах вступают в силу не ранее 1 января года, следующего за годом их принятия<sup>7</sup>.

Важной гарантией муниципального правотворческого процесса является положение о том, что муниципальные правовые акты, затрагивающие права, свободы и обязанности человека и гражданина, вступают в силу сразу после их официального опубликования (обнародования). Для вступления в силу остальных актов обычно устанавливается какой-то период после опубликования.

Опубликование муниципального правового акта – это напечатание его текста в установленном официальном периодическом или продолжаемом издании, в котором воспроизводится полный аутентичный текст акта. Следует отметить, что любой нормативно-правовой акт вступает в силу только после его опубликования (обнародования), а не с момента его принятия или подписания, для того чтобы жители имели возможность ознакомиться с его содержанием. Дата опубликования имеет важное значение для действия акта: от нее ведется отсчет срока, установленного для вступления закона в силу (введения в действие)<sup>8</sup>.

Процедура опубликования также указывает на реализацию принципа открытости и гласности деятельности органов местного самоуправления. В случае невозможности опубликования муниципальных правовых актов (например, из-за отсутствия типографии, слабой материально-технической базы) органы местного самоуправления должны обеспечить жителям возможность ознакомиться с ними. В этом случае органы местного самоуправления обязаны предусмотреть иные способы обнародования официальных документов, например, через доски объявлений у зданий местных администраций, через радиоточки, через депутатский корпус, через социальных работников и т.п.

В этой связи уставом муниципального образования устанавливается:

1) порядок опубликования (обнародования) муниципальных правовых актов (в том числе указание на конкретные печатные издания, в которых они публикуются, и сроки опубликования);

2) возможность использования других, помимо печатных, средств массовой информации и других способов ознакомления с ними граждан.

Согласно Уставу г. Саратова от 18 декабря 2005 г. (ст. 44) решения городской Думы подписываются главой города в течение 10 дней со дня поступления в секретариат главы города и публикуются в печатном средстве массовой информации органа местного самоуправления города<sup>9</sup>.

Исключением из общего правила являются муниципальные правовые акты или их отдельные положения, содержащие сведения, распространение которых ограничено федеральным законом, а именно Федеральным законом от 21 июля 1993 г. «О государственной тайне»<sup>10</sup>, Постановлением Правительства Российской Федерации от 4 сентября 1995 г. «Об утверждении Правил отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности»<sup>11</sup> и другими.

<sup>7</sup> Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 28.09.2010 г.) // Российская газета 1998, 6 августа; 2010, 30 сентября.

<sup>8</sup> Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под общ. ред. В.И. Шкатулла. – М., 2005. – С. 372-373.

<sup>9</sup> Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (ред. от 18.07.2009 г.) // Российская газета. – 1993, 21 сентября; 2009, 21 июля.

<sup>10</sup> Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (ред. от 18.07.2009 г.) // Российская газета. – 1993, 21 сентября; 2009, 21 июля.

<sup>11</sup> Постановление Правительства РФ от 4 сентября 1995 г. № 870 «Об утверждении Правил отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности» (ред. от 15.01.2008 г.) // Российская газета. – 1995, 14 сентября; 2008, 23 января.



Следующей нормой, обеспечивающей муниципальный правотворческий процесс является ст. 48 Федерального закона № 131-ФЗ об отмене муниципальных правовых актов и приостановление их действия.

В соответствии с ч. 1 ст. 48 указанного закона муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено:

1) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, принявшими (издавшими) соответствующий муниципальный правовой акт;

2) судом;

3) уполномоченным органом государственной власти РФ (уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ) в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов РФ.

Таким образом, данная норма, во-первых, подразумевает обязанность органов и должностных лиц местного самоуправления регулярно проводить мониторинг принятых ими муниципальных правовых актов и своевременно реагировать на меняющиеся условия правового пространства (вносить изменения, а при необходимости отменять устаревшие или не соответствующие законодательству акты, приостанавливать их действие на определенный срок или до прекращения обстоятельств, послуживших основанием для приостановления) в добровольном порядке. Во-вторых, устанавливает возможность вмешательства третьих лиц в решение вопроса о юридической судьбе муниципального правового акта, т.е. осуществления принудительных мер по реализации полномочий органов местного самоуправления<sup>12</sup>.

Отсюда вытекает, по сути, три самостоятельных способа защиты интересов граждан и юридических лиц, нарушенных принятием муниципального правового акта.

В первую очередь у граждан есть конституционное право обращаться лично, а также направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления (ст. 33 Конституции РФ<sup>13</sup>), в том числе по вопросам, связанным с принятием муниципального правового акта. При этом не имеет значения, о нормативном правовом акте идет речь или об индивидуально-правовом. Более того, согласно ч. 2 ст. 24 Конституции РФ органы местного самоуправления, их должностные лица обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом.

Положение данной статьи было конкретизировано в Федеральном законе РФ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»<sup>14</sup>.

Вторым способом защиты интересов граждан и организаций является оспаривание муниципальных правовых актов в судебном порядке.

Согласно ч. 2 ст. 46 Конституции РФ решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд.

Так, в случае если ответ, касающийся муниципального правового акта, не устраивает гражданина, он вправе обратиться в суд. При этом гражданин вправе обращаться в суд для оспаривания муниципального правового акта, минуя предварительное обращение в органы местного самоуправления, поскольку законодательство не содержит требования об обращении в органы местного самоуправления в качестве обязательной досудебной стадии (ч. 2 ст. 247 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации). Об этом же говорится в ч. 1 ст. 254 Гражданского процессуального кодекса Россий-

<sup>12</sup> Алешкова Н.П. Правовой механизм и последствия отмены и приостановления актов органов местного самоуправления // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 2.

<sup>13</sup> Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.

<sup>14</sup> Федеральный закон РФ от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Российская газета. – 2009, 13 февраля.



ской Федерации (далее – ГПК РФ): гражданин, организация вправе обратиться непосредственно в суд или в вышестоящий в порядке подчиненности орган государственной власти, орган местного самоуправления, к должностному лицу, государственному или муниципальному служащему. Право выбора способа защиты нарушенных интересов принадлежит самому гражданину или организации.

Анализ законодательства позволяет сделать вывод о том, что вопросы оспаривания актов органов местного самоуправления подведомственны не только судам общей юрисдикции (районным судам), но в некоторых случаях арбитражным и уставным (конституционным) судам субъектов РФ.

Так, согласно ч. 3 ст. 22 ГПК РФ федеральным конституционным законом и федеральным законом к ведению арбитражных судов могут быть отнесены в том числе дела, связанные с публичными правоотношениями. В соответствии со ст. 29 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации от 24 июля 2002 г. к ведению арбитражных судов относятся дела:

1) об оспаривании нормативных правовых актов, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности, если федеральным законом их рассмотрение отнесено к компетенции арбитражного суда;

2) об оспаривании ненормативных правовых актов органов государственной власти РФ, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, решений и действий (бездействия) государственных органов, органов местного самоуправления, иных органов и должностных лиц, затрагивающих права и законные интересы заявителя в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Таким образом, основными критериями отнесения дел, возникающих из публичных правоотношений, к ведению арбитражных судов являются следующие:

– такие правоотношения должны иметь место в предпринимательской и иной экономической деятельности;

– данные дела должны относиться к компетенции арбитражных судов в силу прямого предписания федерального закона.

О необходимости наличия прямого предписания закона для определения подведомственности таких дел идет речь и в п. п. 3, 12 Постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 декабря 2002 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса РФ»<sup>15</sup>.

При этом из смысла п. 5 указанного Постановления Пленума вытекает вывод о том, что в случае, когда речь идет об организациях, не преследующих в качестве основной цели извлечение прибыли (общественные организации, политические партии и др.), дела подлежат рассмотрению не арбитражными судами, а судами общей юрисдикции.

Согласно ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации»<sup>16</sup> для рассмотрения вопросов соответствия законов субъекта РФ, нормативных правовых актов органов государственной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления субъекта РФ конституции (уставу) субъекта РФ, а также для толкования конституции (устава) субъекта РФ могут создаваться конституционные (уставные) суды. В настоящее время такие суды созданы далеко не во всех субъектах.

Там, где конституционные (уставные) суды не образованы, дела, в том числе те, по которым ставится вопрос о соответствии местного нормативного правового акта конституции (уставу) субъекта, должны разрешаться в зависимости от характера заявления со-

<sup>15</sup> Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 декабря 2002 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса РФ» // «Официальные документы» от 29 января 2003 г. № 3. Еженедельное приложение к газете «Учет. Налоги. Право» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2003. – № 2.

<sup>16</sup> Федеральный конституционный закон РФ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред. от 27.12.2009 г.) // Российская газета. – 1997, 6 января; 2009, 29 декабря.



ответственно судами общей юрисдикции или арбитражными судами, иначе конституционное право на судебную защиту будет нарушено<sup>17</sup>.

Возможность отмены и приостановления действия муниципального правового акта судом в ГПК РФ ставится в зависимость от его нормативности.

Так, согласно ч. 3 ст. 253 ГПК РФ признание судом нормативного правового акта или его части недействующими влечет за собой утрату силы не только этого нормативного правового акта или его части, но и других нормативных правовых актов, основанных на признанном недействующим нормативном правовом акте или воспроизводящих его содержание. В отношении ненормативных правовых актов установлены иные пределы полномочий суда. В соответствии с ч. ч. 1, 2 ст. 258 ГПК РФ суд, признав заявление обоснованным, принимает решение об обязанности соответствующего органа местного самоуправления, должностного лица или муниципального служащего устранить в полном объеме допущенное нарушение прав и свобод гражданина или препятствие к осуществлению гражданином его прав и свобод. Решение суда направляется для устранения допущенного нарушения закона руководителю органа государственной власти, органа местного самоуправления, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему, решения, действия (бездействия) которых были оспорены, либо в вышестоящий в порядке подчиненности орган, должностному лицу, государственному или муниципальному служащему в течение трех дней со дня вступления решения суда в законную силу.

Различия в юридических последствиях признания закона субъекта Российской Федерации недействительным и признания его недействующим обусловлены различиями между его несоответствием Конституции РФ и несоответствием федеральному закону<sup>18</sup>.

Конституционный Суд РФ уточнил свою позицию в Определении от 8 февраля 2001 г. № 15-О «По ходатайству Председателя Правительства Республики Карелия о разъяснении постановлений Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ и от 11 апреля 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре РФ»<sup>19</sup>.

Согласно указанному Определению Конституционный Суд РФ не исключил возможность законодательного наделения судов общей юрисдикции полномочием по проверке перечисленных в ст. 125 (пункты «а» и «б» ч. 2) Конституции РФ нормативных актов с точки зрения их соответствия федеральному закону, с тем чтобы могло иметь место не только признание проверяемого акта – в случае его незаконности – не подлежащим применению (недействующим), но и утрачивающим юридическую силу. Однако такое новое регулирование должно быть установлено федеральным конституционным законом, как того требует ст. 128 (ч. 3) Конституции Российской Федерации. В отсутствие же соответствующего правового регулирования суды общей юрисдикции не вправе признавать законы субъектов Российской Федерации утратившими юридическую силу.

Представляется возможным применить данную позицию Конституционного Суда РФ и в отношении муниципальных правовых актов. Акты, принятые органами местного самоуправления, не могут быть признаны судами недействительными (то есть отменены, лишены юридической силы) в отсутствие федерального конституционного закона, предоставляющего им право признавать акты органов местного самоуправления несоответствующими Конституции РФ, но могут быть признаны судами недействующими (то есть не подлежащими дальнейшему применению). В этом случае правотворческий орган в целях исполнения решения суда должен отменить полностью или в соответствующей части противоречащий законодательству правовой акт.

<sup>17</sup> Научно-практическое пособие по разрешению дел, возникающих из публичных правоотношений / Под ред. заместителя Председателя Верховного Суда РФ П.П. Серкова. – М.: Норма, 2006. – С. 11.

<sup>18</sup> Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3 статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Российская газета. – 2000, 27 апреля.

<sup>19</sup> См.: Вестник Конституционного Суда РФ. – 2001. – № 4.



При этом федеральное законодательство предусматривает определенные санкции гражданско-правового (ст. 16 Гражданского кодекса РФ)<sup>20</sup>, уголовного (ст. 315 Уголовного кодекса РФ)<sup>21</sup>, административного (ч. 1 ст. 17.14 Кодекса РФ об административных правонарушениях)<sup>22</sup> и специального характера к лицам, не исполняющим решение суда, признавшее муниципальный правовой акт недействующим.

Так, согласно ст. 73 Федерального закона № 131-ФЗ ответственность представительного органа местного самоуправления в виде его роспуска законом субъекта России наступает в случае, если соответствующим судом установлено, что представительным органом муниципального образования принят нормативный правовой акт, противоречащий Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта России, уставу муниципального образования, а представительный орган муниципального образования в течение трех месяцев со дня вступления в силу решения суда либо в течение иного предусмотренного решением суда срока не принял в пределах своих полномочий мер по исполнению решения суда, в том числе не отменил соответствующий нормативный правовой акт.

Такая же ситуация возникает в случае издания главой муниципального образования или главой местной администрации нормативного правового акта, противоречащего Конституции РФ, федеральным конституционным законам, федеральным законам, конституции (уставу), законам субъекта РФ, уставу муниципального образования, которое может повлечь отрешение указанных лиц от должности на основании правового акта высшего должностного лица субъекта РФ (п. 1 ч. 1 ст. 74 Федерального закона № 131-ФЗ).

Обращает на себя внимание тот факт, что результатом оспаривания муниципального правового акта зачастую является обязанность соответствующего органа местного самоуправления, должностного лица, муниципального служащего совершить определенные действия по принятию муниципального правового акта, устраняющего последствия нарушения законодательства (ст. ст. 73, 74 Федерального закона № 131-ФЗ).

Что касается приостановления действия муниципального правового акта, то согласно ч. 7 ст. 251 ГПК РФ подача заявления об оспаривании нормативного правового акта в суд не приостанавливает действие оспариваемого нормативного правового акта. Совершенно другой подход к актам ненормативного характера. В соответствии с ч. 4 ст. 254 ГПК РФ суд вправе приостановить действие оспариваемого решения органа местного самоуправления, его должностного лица, муниципального служащего до вступления в законную силу решения суда. Законодательством не предусмотрена возможность приостановления муниципального правового акта, затрагивающего избирательные права граждан, права на участие граждан в референдуме. В отношении иных дел, возникающих из публичных правоотношений, вопрос о возможности приостановления судом муниципально-правового акта должен решаться в каждом конкретном случае в зависимости от того, к какой категории дел из указанных в главах 24-26 ГПК РФ тяготеет рассматриваемое дело и является ли оспариваемый муниципальный правовой акт нормативным.

Приостановление муниципального правового акта означает, в отличие от отмены, прекращение его действия на определенное время. Это может быть связано с наличием каких-либо препятствий в реализации муниципального правового акта (в том числе издание его органом, не обладающим на это правом; отсутствие органа, ответственного за его реализацию; несоответствие действующему законодательству и пр.). При этом органу государственной власти в решении о приостановлении муниципального правового акта необходимо определить орган, который в этот период (до возобновления действия муниципального правового акта) будет осуществлять реализацию соответствующего государственного полномочия.

<sup>20</sup> Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 27.12.2009 г.) // Российская газета. – 1994, 8 декабря; 2008, 29 декабря.

<sup>21</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 № 63-ФЗ (ред. от 04.10.2010 г.) // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954; 2010. – № 41 (2 ч.). – Ст. 5199.

<sup>22</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 04.10.2010 г.) // Российская газета. – 2001, 31 декабря; 2010, 7 июля.



В случае внесения предписаний органам местного самоуправления приостановление муниципального правового акта могло бы послужить временной мерой пресечения нарушения, допущенного органами местного самоуправления в соответствующем муниципальном правовом акте, до отмены этого акта правотворческим органом.

Вышеизложенное дает основание для следующих выводов. Во избежание серьезных последствий принятия «некачественных» муниципальных правовых актов органы местного самоуправления и их должностные лица должны соблюдать три простых правила<sup>23</sup>:

1) реализуя свое право на издание муниципальных правовых актов, не забывать об основной цели своей деятельности, установленной ст. 18 Конституции РФ (права и свободы человека и гражданина определяют смысл деятельности местного самоуправления);

2) принимая муниципальные правовые акты, неукоснительно соблюдать требования действующего законодательства;

3) постоянно проводить мониторинг принятых муниципальных правовых актов с целью своевременного внесения в них изменений или отмены.

### Список литературы

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами Российской Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ и от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ) // Российская газета. – 1993, 25 декабря; 2009, 21 января.

2. Федеральный конституционный закон РФ от 31 декабря 1996 г. № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» (ред. от 27.12.2009 г.) // Российская газета. – 1997, 6 января; 2009, 29 декабря.

3. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 27.12.2009 г.) // Российская газета. – 1994, 8 декабря; 2008, 29 декабря.

4. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ (ред. от 04.10.2010 г.) // Российская газета. – 2001, 31 декабря; 2010, 7 июля.

5. Налоговый кодекс Российской Федерации (часть первая) от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ (ред. от 28.09.2010 г.) // Российская газета 1998, 6 августа; 2010, 30 сентября.

6. Уголовный кодекс Российской Федерации от 13 июня 1996 г. № 63-ФЗ (ред. от 04.10.2010 г.) // СЗ РФ. – 1996. – № 25. – Ст. 2954; 2010. – № 41 (2 ч.). – Ст. 5199.

7. Федеральный закон РФ от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Российская газета. – 2009, 13 февраля.

8. Федеральный закон РФ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 25.07.2011 г.) // Российская газета. – 2003, 8 октября; 2011, 27 июля.

9. Закон РФ от 21 июля 1993 г. № 5485-1 «О государственной тайне» (ред. от 18.07.2009 г.) // Российская газета. – 1993, 21 сентября; 2009, 21 июля.

10. Постановление Правительства РФ от 4 сентября 1995 г. № 870 «Об утверждении Правил отнесения сведений, составляющих государственную тайну, к различным степеням секретности» (ред. от 15.01.2008 г.) // Российская газета. – 1995, 14 сентября; 2008, 23 января.

11. Закон Хабаровского края от 26 апреля 2000 г. «О правовых актах органов местного самоуправления, выборных и других должностных лиц местного самоуправления в Хабаровском крае» // Сборник нормативных правовых актов Законодательной Думы Хабаровского края. – 2000. – № 4.

12. Устав города Самары принят решением Самарской городской Думы от 30 апреля 1996 г. № 94 // [http://www.protown.ru/russia/city/articles/articles\\_1155.html](http://www.protown.ru/russia/city/articles/articles_1155.html)

13. Определение Конституционного Суда РФ от 8 февраля 2001 г. № 15-О «По ходатайству Председателя Правительства Республики Карелия о разъяснении постановлений Конституционного Суда РФ от 16 июня 1998 г. по делу о толковании отдельных положений статей 125, 126 и 127 Конституции РФ и от 11 апреля 2000 г. по делу о проверке конституционности отдельных положений п. 2 ст. 1, п. 1 ст. 21 и п. 3 ст. 22 Федерального закона «О прокуратуре РФ» // Вестник Конституционного Суда РФ. – 2001. – № 4.

14. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 апреля 2000 г. № 6-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений пункта 2 статьи 1, пункта 1 статьи 21 и пункта 3

<sup>23</sup> Алешкова Н.И. Правовой механизм и последствия отмены и приостановления актов органов местного самоуправления // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 2.



статьи 22 Федерального закона «О прокуратуре Российской Федерации» в связи с запросом Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации» // Российская газета. – 2000, 27 апреля.

15. Постановление Пленума Высшего Арбитражного Суда РФ от 9 декабря 2002 г. № 11 «О некоторых вопросах, связанных с введением в действие Арбитражного процессуального кодекса РФ» // «Официальные документы» от 29 января 2003 г. № 3. Еженедельное приложение к газете «Учет. Налоги. Право» // Вестник Высшего Арбитражного Суда РФ. – 2003. – № 2.

16. Алексеев С.С. Проблемы теории права. Ч. 1. – Свердловск, 1972.

17. Алешкова Н.П. Правовой механизм и последствия отмены и приостановления актов органов местного самоуправления // Административное и муниципальное право. – 2009. – № 2.

18. Научно-практическое пособие по разрешению дел, возникающих из публичных правоотношений / Под ред. заместителя Председателя Верховного Суда РФ П.П. Серкова. – М.: Норма, 2006. – С. 11.

19. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» / Под общ. ред. В.И. Шкатулла. – М., 2005.

20. Толкачев К.Б., Хабибуллин А.Г. Органы внутренних дел в механизме обеспечения личных конституционных прав и свобод. – Уфа, 1991.

21. Тонков Е.Е. Трансформация юридических форм государственной деятельности в период экономического кризиса. – М.: Изд-во СГУ, 2009.

## PROCEDURE OF PROVISIONING MUNICIPAL LAW-MAKING PROCESS

**S. TYCHININ<sup>1)</sup>**

**E. KUZNETSOVA<sup>2)</sup>**

*Belgorod State National  
Research University*

*<sup>1)</sup>e-mail: Tychinin@bsu.edu.ru*

*<sup>2)</sup>e-mail:  
lady.kuznetsova-alena@yandex.ru*

This article describes the rule of law, procedures providing municipal law-making process. The author of the study presents the results of the direction of improving the procedural law, which provides municipal law-making.

Key words: security, municipal legal act, process, procedure, release, suspension, termination.