

# Содержание

Введение .....	7
Раздел I. Понятие и предмет муниципального права. Местное самоуправление в системе народовластия.....	9
Глава 1. Муниципальное право как отрасль права.....	9
§ 1. Понятие и предмет муниципального права.....	9
§ 2. Методы муниципально-правового регулирования.....	13
§ 3. Понятие, особенности и виды муниципально- правовых норм и институтов.....	15
§ 4. Источники муниципального права .....	17
§ 5. Муниципально-правовые отношения и их субъекты .....	22
§ 6. Система муниципального права.....	25
§ 7. Место муниципального права в правовой системе Российской Федерации .....	28
Глава 2. Муниципальное право как наука.....	31
§ 1. Понятие науки муниципального права .....	31
§ 2. Теории и модели местного самоуправления .....	32
§ 3. Земское и городское самоуправление в дореволюционной России .....	49
§ 4. Организация местной власти в советский период.....	52
Глава 3. Понятие местного самоуправления.....	56
§ 1. Местное самоуправление как самостоятельный вид публичной власти .....	56
§ 2. Местное самоуправление как форма осуществления народом своей власти.....	57
Глава 4. Принципы местного самоуправления .....	62
§ 1. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина.....	62
§ 2. Самостоятельность решения населением вопросов местного значения.....	64
§ 3. Законность в организации и осуществлении местного самоуправления .....	65
§ 4. Гласность местного самоуправления.....	66
§ 5. Организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами	

государственной власти в осуществлении общих задач и функций .....	68
§ 6. Сочетание форм прямой и представительной демократии .....	70
§ 7. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением, государством и физическими и юридическими лицами .....	72
§ 8. Соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям.....	73
§ 9. Государственная гарантия местного самоуправления.....	74
Глава 5. Функции местного самоуправления.....	76
§ 1. Обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения.....	76
§ 2. Управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления .....	77
§ 3. Обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования .....	78
§ 4. Обеспечение удовлетворения основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований .....	79
§ 5. Охрана общественного порядка .....	80
§ 6. Представительство и защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных государством.....	82
Раздел II. Основы местного самоуправления .....	83
Глава 6. Правовая основа местного самоуправления.....	83
§ 1. Понятие и содержание правовой основы местного самоуправления.....	83
§ 2. Муниципальные правовые акты.....	90
§ 3. Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов.....	98
Глава 7. Территориальная основа местного самоуправления.....	104
§ 1. Понятие и принципы территориальной организации местного самоуправления.....	104
§ 2. Изменение границ и преобразование муниципальных образований.....	114
§ 3. Особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения.....	120

§ 4. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях .....	163
§ 5. Особенности организации местного самоуправления в наукоградах.....	169
§ 6. Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях.....	176
§ 7. Особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) .....	179
§ 8. Особенности организации местного самоуправления на территории инновационного центра «Сколково» .....	182
Глава 8. Вопросы местного значения.....	184
§ 1. Понятие полномочий местного самоуправления .....	184
§ 2. Принципы реализации полномочий местного самоуправления .....	186
§ 3. Вопросы местного значения.....	191
Глава 9. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.....	217
§ 1. Процесс наделения отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления.....	217
§ 2. О проблемах наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями .....	220
Глава 10. Организационная основа осуществления местного самоуправления.....	224
§ 1. Понятие организационной основы местного самоуправления .....	224
§ 2. Формы непосредственного осуществления местного самоуправления .....	225
Глава 11. Органы и должностные лица местного самоуправления.....	272
§ 1. Понятие и структура органов местного самоуправления .....	272
§ 2. Представительный орган муниципального образования.....	279
§ 3. Глава муниципального образования.....	290
§ 4. Местная администрация.....	297

§ 5. Контрольно-счетный орган муниципального образования.....	305
§ 6. Избирательная комиссия муниципального образования.....	311
§ 7. Статус депутата и иного выборного должностного лица местного самоуправления.....	312
Глава 12. Муниципальная служба.....	318
§ 1. Понятие и принципы муниципальной службы.....	318
§ 2. Должности муниципальной службы.....	320
§ 3. Понятие и основы правового положения муниципального служащего.....	323
§ 4. Порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения.....	324
Глава 13. Экономическая основа местного самоуправления.....	330
§ 1. Понятие и содержание экономической основы местного самоуправления.....	330
§ 2. Понятие и состав муниципальной собственности.....	331
§ 3. Местный бюджет муниципального образования.....	354
Глава 14. Межмуниципальное сотрудничество.....	376
§ 1. Формы и особенности межмуниципального сотрудничества.....	376
Глава 15. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью.....	384
§ 1. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.....	384
§ 2. Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления.....	401

## Введение

Муниципальное право является одной из отраслей права Российской Федерации. Его появление обусловлено объективной необходимостью изучения и регулирования нового для современной России социально-политического явления — местного самоуправления.

Муниципальное право Российской Федерации как учебная дисциплина тесным образом связана с различными дисциплинами государственно-правового и гражданско-правового характера, что обусловлено комплексным характером муниципального права как отрасли российской системы права.

Муниципальное право взаимодействует со многими отраслями права, которые, регулируя соответствующие общественные отношения, входящие в их предмет, затрагивают и вопросы муниципальной деятельности. Муниципальное право связано с конституционным правом. Конституционное право определяет основные начала, основополагающие принципы организации местного самоуправления. Взаимосвязь муниципального права с административным правом обусловлена тем, что органы местного самоуправления обладают административной правосубъектностью. Муниципальное право находится в тесной взаимосвязи с гражданским правом, определяющим гражданско-правовой статус муниципального образования. Взаимодействие муниципального права с такими отраслями права, как финансовое, земельное, экологическое, проявляется в регулировании деятельности органов местного самоуправления, которые формируют и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют контроль за использованием земель на территории муниципального образования, участвуют в охране окружающей среды и т. д.

Целью изучения муниципального права является ознакомление студентов с важнейшими положениями муниципального права, изучение муниципально-правовых норм и ознакомление с практикой их применения, формирование у студентов комплексного понимания особенностей правового регулирования муниципальных правоотношений и умения свободно ориентироваться в нормативно-правовых актах, понимать, толковать и применять их в самостоятельной работе.

В результате изучения дисциплины студенты должны знать:

— основные категории и понятия, систему и источники муниципального права;

— нормативно-правовые акты Российской Федерации, субъектов в составе Российской Федерации, а также органов местного самоуправления;

— принципы, функции, систему местного самоуправления.

В результате изучения дисциплины студенты должны уметь:

— свободно ориентироваться в действующем законодательстве;

— использовать полученные знания и муниципально-правовые нормы для решения конкретной практической учебной или жизненной ситуации.

# **Раздел I. Понятие и предмет муниципального права. Местное самоуправление в системе народовластия**

## **Глава 1. Муниципальное право как отрасль права**

### **§ 1. Понятие и предмет муниципального права**

Муниципальное право является одной из отраслей права Российской Федерации. Его появление обусловлено объективной необходимостью изучения и регулирования нового для современной России социально-политического явления — местного самоуправления.

Муниципальное право, как и любая другая отрасль права, представляет собой совокупность связанных между собой правовых норм, закрепляющих и регулирующих определенный круг общественных отношений.

Термин «местное самоуправление» как производное от латинских слов «*municipus*» (тяжесть, бремя, тягота) и «*capio recipio*» (беру, принимаю) появился в Англии в конце XVII века и означал «состояние народа, самоуправляющегося с помощью парламента и местных представительных органов, не знающих административной опеки со стороны правительственного аппарата и его чиновников».

В последствии термин местное самоуправление (*selfgovernment*) получал широкое распространение в государствах континентальной Европы, России, а затем во многих других странах мира. Так, в Германии для обозначения этого уровня территориального управления используется термин «*selbstverwaltung*» — самостоятельное управление, во Франции — «территориальная децентрализация», или «муниципальная власть».

Конституция Российской Федерации, закрепляя местное самоуправление как одну из форм осуществления принадлежащей народу власти, использует несколько понятий для его обозначения: «местное самоуправление»; «органы местного самоуправления»; «вопросы местного значения»; «муниципальная собственность»; «местный бюджет».

Конституция Российской Федерации в ст. 1, 3, 12, главе 8 закрепляет местное самоуправление как одну из трех форм

осуществления народом власти и для его характеристики используются понятия: местное самоуправление, органы местного самоуправления (см. ст. 3, 12 Конституции Российской Федерации), муниципальная собственность (см. ст. 8, 9 Конституции Российской Федерации), местный бюджет. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> в ст. 2 раскрывает понятия и термины местного самоуправления и устанавливает, что термины «муниципальный» и «местный» и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в отношении органов местного самоуправления, а также находящихся в муниципальной собственности организаций, объектов, в иных случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления.

Однако Конституция Российской Федерации не раскрывает содержание понятия местного самоуправления и используемых для его характеристики терминов, это делается федеральными законами о местном самоуправлении.

Первым таким законом, закреплявшим и раскрывавшим понятия и термины местного самоуправления, являлся Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 1). Впервые в российском законодательстве в ст. 7 названного Закона вводилось и использовалось понятие «нормы муниципального права».

Закон устанавливал, что термины «муниципальный» и «местный» и словосочетания с ними являлись равнозначными и применялись к организации и деятельности местного самоуправления и его органов. Исходя из этого, понятие «муниципальное право» и понятие «право местного самоуправления» могут использоваться равным образом и обозначать, во-первых, новую отрасль права, во-вторых, науку о местном самоуправлении, в-третьих, учебную дисциплину, обязательно изучаемую в высших юридических учебных заведениях.

Предметом муниципального права является круг общественных отношений, складывающихся в сфере местного самоуправления.

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

При определении предмета муниципального права и особенностей его метода необходимо учитывать целый ряд обстоятельств. Прежде всего, это комплексный характер отрасли права. Местное самоуправление не изолировано от иных общественных отношений, на муниципальный уровень влияют нормы иных отраслей права. Например, реализация прав и свобод человека и гражданина, осуществление основных обязанностей граждан защищены конституционным правом; при осуществлении бюджетных прав муниципальные образования используют нормы бюджетного законодательства; при совершении сделок гражданско-правового характера органы местного самоуправления руководствуются нормами гражданского права и вступают в эти отношения, обладая статусом юридических лиц и т. д.

Таким образом, предмет муниципального права включает в себя часть отношений, регулируемых комплексно несколькими отраслями права. Поэтому часть норм различных отраслей права становится одновременно и нормами муниципального права.

Кроме того, нормы муниципального права регулируют сложную систему отношений как публично-правового, так и частноправового характера. К первым можно отнести отношения, возникающие между государственными и муниципальными органами. Ко вторым — хозяйственную деятельность муниципальных предприятий, гражданско-правовые отношения местной администрации с иными юридическими лицами.

Таким образом, муниципальное право России рассматривается как совокупность правовых институтов, регулирующих разнородные общественные отношения, что и определяет его комплексный характер.

При определении предмета и метода муниципального права следует также учитывать, что муниципальное право России — это совокупность институтов права и норм, являющихся результатом правотворчества на уровнях муниципального образования, субъекта Федерации и Российской Федерации в целом. Соответственно, муниципальное право отражает интересы, которые формируются и регулируются на каждом из этих уровней, а также взаимодействие таких уровней и соотношение их интересов.

В целом муниципальное право регулирует общественные отношения, совокупность которых можно представить в виде следующих основных групп:

- отношения, возникающие в результате организации местного самоуправления как института народовластия;
- отношения, возникающие в процессе реализации права населения муниципального образования, а также отдельного гражданина, на местное самоуправление;
- отношения, возникающие в связи с организацией представительных, исполнительно-распорядительных и иных органов местного самоуправления (включая главу муниципального образования), других выборных и невыборных должностных лиц местного самоуправления, а также осуществлением муниципальной службы;
- отношения, возникающие в связи с деятельностью граждан, наделенных полномочиями на отдельные публично-властные функции по осуществлению местного самоуправления (лица, замещающие должности главы муниципального образования, депутатов представительного органа, иных должностных лиц местного самоуправления, а также лица, замещающие муниципальные должности муниципальной службы);
- отношения, связанные с осуществлением предметов ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления, а также в связи с наделением отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления;
- отношения, возникающие в процессе взаимодействия муниципальных образований с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- отношения, возникающие в процессе межмуниципального сотрудничества.

На основе предмета муниципального права можно сформулировать и его понятие.

Муниципальное право представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения, которые возникают в процессе организации и функционирования местного самоуправления.

Следует учитывать, что это определение отражает не все, а лишь основные, наиболее важные характеристики муниципального права.

Субъектами муниципального права являются различные физические и юридические лица. С учетом особенностей местного самоуправления, субъектами муниципального права могут быть:

1) населения поселений, которые в соответствии со ст. 130 Конституции Российской Федерации имеют право на местное самоуправление, то есть самостоятельно и под свою ответственность, используя объекты муниципальной собственности, средства местного бюджета, решать все вопросы на этих территориях;

2) граждане Российской Федерации, которые в соответствии со ст. 32 Конституции Российской Федерации имеют право на местный референдум, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления;

3) выборные и другие органы местного самоуправления, которые в соответствии со ст. 132 Конституции Российской Федерации самостоятельно управляют муниципальной собственностью и формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы и т. д.;

4) предприятия, учреждения, общественные организации и организации, находящиеся на территории поселений и участвующие в решении вопросов местного значения.

## **§ 2. Методы муниципально-правового регулирования**

Под методом муниципального права следует понимать совокупность юридических средств воздействия на общественные отношения, возникающие на уровне местного самоуправления.

Для регулирования входящих в его предмет общественных отношений муниципальное право использует присущие всем отраслям российского права методы:

- **диспозитивный** (метод дозволения);
- **императивный** (выражающийся в запрете или предписании).

С учетом того, что местное самоуправление — это самостоятельная деятельность населения, но в рамках конкретных

законов, особое место отведено методу дозволения. Так, например, ст. 131 Конституции Российской Федерации определяет, что структура органов местного самоуправления определяется населением каждого муниципального образования самостоятельно.

Императивный метод — также применяется в муниципальном праве, так как местное самоуправление осуществляется лишь в правовых рамках, установленных Конституцией Российской Федерации и законами Российской Федерации и ее субъектов. Например, ст. 133 Конституции Российской Федерации, которая запрещает органам государственной власти ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

Кроме того, с учетом особенностей местного самоуправления как негосударственного местного уровня власти народа (ст. 12, 130 Конституции Российской Федерации) в муниципальном праве используются специфические, присущие только ему методы правового регулирования:

— **метод гарантий.** В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление (ст. 12 Конституции Российской Федерации). Признание местного самоуправления и его органов в качестве самостоятельного уровня власти в границах городских, сельских и иных поселений в Российской Федерации потребовало построения системы гарантий самостоятельности этого уровня власти. В систему гарантий входят:

1) *политические* — признание права граждан Российской Федерации на местное самоуправление и не вхождение органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (ст. ст. 3, 12, 130 Конституции Российской Федерации);

2) *экономические* — признание и равная защита муниципальной собственности наряду с государственной и частной (ст. ст. 8, 9, 130, 132 Конституции Российской Федерации), в т. ч. на землю и другие природные ресурсы;

3) *финансовые* — признание за местным самоуправлением права на местный бюджет и установление местных налогов и сборов (ст. 132 Конституции Российской Федерации);

4) *организационные* — (ст. ст. 12, 130 Конституции Российской Федерации) органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти;

5) *юридические гарантии* — местное самоуправление признается в качестве одной из основ конституционного строя и самостоятельного вида публичной власти. Юридические гарантии обеспечивают невмешательство органов государственной власти в деятельность органов местного самоуправления, осуществляемую в пределах прав, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами.

— *метод рекомендаций*, обусловленный особым процессуальным статусом органов местного самоуправления и их обособленностью от системы органов государственной власти. Органы государственной власти не вправе вмешиваться в законную деятельность местного самоуправления, но обладая информацией о местном самоуправлении в пределах всей Российской Федерации, вправе рекомендовать местному самоуправлению и его органам те или иные наиболее эффективные формы и методы организации и работы. Рекомендации содержатся в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации, указах Президента Российской Федерации, постановлениях Правительства Российской Федерации, актах органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

### **§ 3. Понятие, особенности и виды муниципально-правовых норм и институтов**

Содержащиеся в перечисленных нормативно-правовых актах нормы права в совокупности образуют муниципальное право как отрасль российского права.

Муниципально-правовыми нормами являются правовые нормы, закрепляющие и регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления. Особенности этих правовых норм вытекают из специфики и особенностей местного самоуправления и его места в управлении общественными отношениями.

Муниципально-правовые нормы возникают по воле государства и воплощаются в нормативных правовых актах, принимаемых органами государственной власти. Кроме того, такие нормы появляются, с общего дозволения государства, по воле населения муниципального образования, органов местного самоуправления.

В зависимости от различных оснований их можно классифицировать на разные виды:

1) по объекту правового регулирования (по кругу регулируемых отношений) различают нормы, закрепляющие:

- местное самоуправление в системе народовластия (понятие, принципы, функции местного самоуправления);
- основы деятельности местного самоуправления (территориальная, финансово-экономическая, организационная основы);
- предметы ведения, полномочия и гарантии местного самоуправления;
- ответственность органов местного самоуправления и их должностных лиц;

2) по характеру предписаний:

- управомочивающие (нормы-разрешения, что можно делать — предмет ведения местного самоуправления);
- обязывающие (нормы-предписания, что надо делать — обязанность знакомить граждан с документами, затрагивающими права человека и гражданина);
- запрещающие (нормы-запреты, что нельзя делать — запрет на ограничение прав местного самоуправления).

3) по степени определенности (категоричности) предписаний:

- императивные (официальное опубликование — обнародование — нормативных актов органов местного самоуправления, затрагивающих права, свободы и обязанности человека и гражданина);
- диспозитивные (возможность расширения вопросов ведения местного самоуправления по инициативе самого муниципального образования — ст. 6 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»).

4) по территории действия:

- общие — на всей территории России;
- региональные — в масштабе субъекта Федерации;
- локальные — на местном уровне, в рамках муниципального образования.

5) по содержанию:

- материально-правовые (закрепляющие права и обязанности органов местного самоуправления, граждан и других субъектов муниципальных отношений);

- процессуально-правовые (определяют порядок, процедуру выборов и деятельности органов местного самоуправления, принятия ими решений, проведения местных референдумов и т. п.).

Правовые нормы, объединенные по какому-либо одному признаку, образуют институт муниципального права. Правовой институт в муниципальном праве представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих определенный круг взаимосвязанных общественных отношений в сфере местного самоуправления, образующих в рамках предмета отрасли муниципального права самостоятельную, обособленную группу. Среди таких институтов можно назвать: институт территориальной основы, институты муниципальной собственности и муниципальной службы и др.

#### **§ 4. Источники муниципального права**

Муниципальное право как комплексная отрасль права обладает своими источниками.

Комплексный характер муниципального права, особый характер предмета регулирования и децентрализация регулирования предопределяют особенности источников, их природу и содержание.

Источниками муниципального права являются, прежде всего, нормативные правовые акты, принятые органами государственной власти Российской Федерации, ее субъектов и муниципальными образованиями.

В зависимости от юридической силы этих актов источники муниципального права можно условно подразделить на следующие уровни:

- муниципальные договоры и соглашения с участием Российской Федерации по вопросам местного самоуправления;
- Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, федеральные законы, иные федеральные источники;
- конституции, уставы субъектов Российской Федерации, законы и иные источники права субъектов Российской Федерации;
- муниципальные нормативные правовые акты.

Важнейшим международно-правовым актом такого рода в области местного самоуправления является Европейская

хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы 15 октября 1985 г. Принимая во внимание, что вступление Российской Федерации в Совет Европы было связано с ратификацией Европейской хартии местного самоуправления и приведением российского законодательства в соответствие с ней, основополагающие принципы Хартии получили отражение в Конституции Российской Федерации и Федеральном законе от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Российская Федерация подписала Европейскую хартию местного самоуправления 28 февраля 1996 г., и ратифицировала 11 апреля 1998 г.

В Европейской хартии местного самоуправления получили закрепление эталонный характер, идеалы и принципы муниципальной демократии. В соответствии с Хартией:

— принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и по возможности в конституции страны;

— органы местного самоуправления составляют одну из основ демократического строя;

— право граждан участвовать в управлении государственными делами относится к общим для всех государств-членов Совета Европы демократическим принципам; это право может быть непосредственно осуществлено именно на местном уровне;

— существование облеченных реальной властью органов местного самоуправления обеспечивает эффективное и одновременно приближенное к гражданину управление;

— защита и укрепление местного самоуправления представляет собой значительный вклад в построение Европы, основанной на демократии и децентрализации власти;

— все это предполагает существование местных органов самоуправления, созданных демократическим путем, имеющих широкую автономию в области своей компетенции, порядка ее осуществления и необходимые для этого средства.

К источникам муниципального права международно-правового характера относятся решения Конгресса местных и региональных властей Совета Европы и Декларация о принципах местного самоуправления, принятая межпарламентской ассамблеей государств-участников СНГ.

Федеральный уровень источников муниципального права охватывает разнообразные акты.

Основное место в системе источников муниципального права занимает Конституция Российской Федерации. В Основном законе России в 19 статье так или иначе упоминается местное самоуправление или органы местного самоуправления, они находятся в гл. 1 «Основы конституционного строя» (ч. 2 ст. 3; ч. 2 ст. 8; ч. 2 ст. 9; ст. 12; ч. 2 ст. 15), гл. 2 «Права и свободы человека и гражданина» (ст. 18; ч. 2 ст. 24; ч. 2 ст. 32; ст. 33; ч. 2 и 3 ст. 40; ч. 1 и 2 ст. 41; ч. 2 и 3 ст. 43; ч. 2 ст. 46), гл. 3 «Федеративное устройство» (ч. 2 ст. 68; п. «н» ч. 1 ст. 72) и гл. 8 «Местное самоуправление» (ст. 130–133). Конституция Российской Федерации закрепляет политико-правовую природу местного самоуправления, основные принципы его организации и деятельности, гарантии прав местного самоуправления, основные институты муниципально-правового значения, основные права граждан, реализуемые в том числе в сфере местного самоуправления.

Важной частью нормативной правовой системы Российской Федерации являются федеральные конституционные законы. Надо сказать, что нет акта этой группы, целиком посвященного местному самоуправлению. Однако в некоторых федеральных конституционных законах имеются отдельные обращенные к нему нормы, например, в Федеральных конституционных законах от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ «О референдуме Российской Федерации»<sup>2</sup>, от 30 мая 2001 г. № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»<sup>3</sup>, от 17 декабря 2001 г. № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации»<sup>4</sup> и др.

Наиболее распространенным федеральным источником права выступают федеральные законы. Можно выделить две группы федеральных законов:

а) непосредственно посвященные вопросам организации и деятельности местного самоуправления (прежде всего это базовый Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления

---

<sup>2</sup> СЗ РФ. 2004. № 27. Ст. 2710.

<sup>3</sup> СЗ РФ. 2001. № 23. Ст. 2277.

<sup>4</sup> СЗ РФ. 2001. № 52 (ч. 1). Ст. 4916.

в Российской Федерации», а также еще ряд законов той же целевой направленности. Основными из них являются:

— Федеральный закон от 21 декабря 2001 г. № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»<sup>5</sup>;

— Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»<sup>6</sup>;

— Федеральный закон от 26 декабря 2008 г. № 294-ФЗ «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора) и муниципального контроля»<sup>7</sup>;

— Федеральный закон от 27 июля 2010 г. № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг»<sup>8</sup>;

б) федеральные законы и кодексы, регулирующие общественные отношения различных сфер и в определенной, порой даже в значительной, мере касающиеся местного самоуправления (таких актов много, для примера назовем Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», Налоговый кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации).

Источниками муниципального права могут быть федеральные подзаконные акты — указы Президента Российской Федерации (например, от 15 октября 1999 г. № 1370 «Об утверждении Основных положений государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>9</sup>), акты палат Федерального Собрания Российской Федерации, постановления Правительства Российской Федерации (например, принимаемые в порядке реализации законов о федеральном бюджете, соответствующих президентских указов в области государственной поддержки местного самоуправления). Определенное значение в качестве источников имеют отдельные нормативные правовые акты отраслевых федеральных органов исполнительной власти.

---

<sup>5</sup> СЗ РФ. 2002. № 4. Ст. 251.

<sup>6</sup> СЗ РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.

<sup>7</sup> СЗ РФ. 2008. № 52. (Ч. 1). Ст. 6249.

<sup>8</sup> СЗ РФ. 2010. № 31. Ст. 4179.

<sup>9</sup> СЗ РФ. 1999. № 42. Ст. 5011.

Второй уровень источников муниципального права охватывает акты субъектов Российской Федерации.

К ним относятся, конституции и уставы субъектов Российской Федерации, в статьях и главах которых закрепляются особенности местного самоуправления в субъектах Российской Федерации. Например, Устав г. Москвы 1995 г. (гл. 9 «Организация местного самоуправления в городе Москве»)<sup>10</sup>, Закон города Москвы от 6 ноября 2002 г. № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве»<sup>11</sup>, Избирательный кодекс города Москвы от 11 июня 2003 г. № 38<sup>12</sup> в части выборов в органы и должностных лиц местного самоуправления, Закон г. Москвы от 18 апреля 2007 г. № 11 «О референдумах в городе Москве»<sup>13</sup>.

Также к ним относятся нормативно-правовые акты глав исполнительной власти, правительств субъектов Российской Федерации по вопросам местного самоуправления.

Третий уровень источников муниципального права образуется муниципальными нормативными правовыми актами, что обусловлено следующим:

Во-первых, местное самоуправление как самоорганизованная система должно иметь свои нормативные акты, которыми и оформляется эта самоорганизация, причем главные из них имеют и учредительный характер (уставы муниципальных образований).

Во-вторых, государство может сознательно не регулировать своими актами некоторые общественные отношения, ограничиваться установлением их основ, а подробное регулирование передавать на муниципальный уровень.

В-третьих, муниципальное правотворчество обусловлено и наличием местных особенностей, которые могут быть отражены в нормативных актах конкретных муниципальных образований.

В систему муниципальных правовых актов входят: устав муниципального образования; нормативные правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); нормативные правовые акты представительного органа муниципального образования; нормативные правовые акты главы

---

<sup>10</sup> Ведомости Московской Думы. 1995. № 4.

<sup>11</sup> Ведомости Московской городской Думы. 2002. № 12. Ст. 276.

<sup>12</sup> Ведомости Московской городской Думы. 2005. № 8. Ст. 166.

<sup>13</sup> Ведомости Московской городской Думы. 2007. № 6. Ст. 63.

муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования.

В соответствии с ч. 4 ст. 15 Конституции Российской Федерации Россия признает составной частью своей правовой системы общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации. Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем предусмотренные законом, то применяются правила международного договора. Сказанное означает, что источниками муниципального права могут быть и подписанные Российской Федерацией международные договоры, соглашения, конвенции, хартии, иные международно-правовые акты.

Помимо нормативных правовых актов источниками муниципального права могут быть договоры между органами местного самоуправления (от имени муниципальных образований) и органами государственной власти, а также муниципально-правовые договоры, заключенные между органами местного самоуправления, если они содержат, даже частично, нормы права.

## **§ 5. Муниципально-правовые отношения и их субъекты**

В процессе осуществления местного самоуправления возникают различные отношения как внутренние (в рамках муниципального образования), так и внешние (с государством, субъектом Российской Федерации, другими муниципальными образованиями и т. д.), которые можно разграничить на отношения:

- связанные с организацией местного самоуправления;
- по жизнеобеспечению населения муниципального образования;
- по осуществлению органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий.

Муниципально-правовые отношения также подразделяются на три группы:

1) отношения, в которых одной из сторон выступает муниципальное образование. Муниципальное образование в соот-

ветствии с законом имеет муниципальную собственность, местный бюджет, выборные органы местного самоуправления, а также вправе иметь собственную символику, вступать в ассоциации и союзы, объединяющие муниципальные образования;

2) отношения, в которых одним из субъектов выступает население муниципального образования. Данные отношения возникают в процессе непосредственного волеизъявления населения, принятия им решений по вопросам местного значения, например устава муниципального образования;

3) отношения, в которых одной из сторон является орган или должностное лицо местного самоуправления. Данные отношения характеризуют многостороннюю деятельность местного самоуправления по решению вопросов местного значения, а также реализации отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления по закону.

Специфика местного самоуправления как правового института характеризуется наличием, наряду с общими с другими отраслями права, особых субъектов правоотношений. Поэтому муниципально-правовые отношения могут быть классифицированы и по субъектам, которые выступают стороной в этих отношениях.

Субъектами муниципально-правовых отношений являются:

**Первая группа** — муниципальные образования.

Особенность данного субъекта следует из специфики местного самоуправления. Согласно законодательству муниципальным образованием признается городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ, городской округ с внутригородским делением, внутригородской район либо внутригородская территория города федерального значения, в пределах которых осуществляется местное самоуправление.

**Вторая группа** — субъекты, наделенные правом принимать решения (участвовать в принятии решений) по вопросам местного значения.

*Население муниципального образования*, которое реализует свое право на участие в местном управлении путем референдума, выборов, обладает правотворческой инициативой в пределах муниципального образования.

*Собрание (сход) граждан*, который выступает как форма решения населением вопросов местного значения и как форма

Конец ознакомительного фрагмента.  
Приобрести книгу можно  
в интернет-магазине «Электронный универс»  
([e-Univers.ru](http://e-Univers.ru))