



РОССИЙСКАЯ ПРАВОВАЯ АКАДЕМИЯ  
МИНИСТЕРСТВА ЮСТИЦИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

# МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УЧЕБНИК ДЛЯ АКАДЕМИЧЕСКОГО БАКАЛАВРИАТА

Под общей редакцией доктора юридических наук,  
профессора **В. А. Виноградова**

*Рекомендовано Учебно-методическим отделом высшего образования  
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,  
обучающихся по юридическим направлениям и специальностям*

Книга доступна в электронной библиотечной системе  
[biblio-online.ru](http://biblio-online.ru)

Москва ■ Юрайт ■ 2015

УДК 342.5  
ББК 67.400я73  
М90

**Ответственный редактор:**

**Виноградов Вадим Александрович** — профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.

**Рецензенты:**

*Пешин Н. Л.* — профессор, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова;

*Рыбаков О. Ю.* — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой теории и истории государства и права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации.

**Муниципальное право Российской Федерации** : учебник для академического бакалавриата / Е. В. Аврамова [и др.] ; под общ. ред. В. А. Виноградова. — М. : Издательство Юрайт, 2015. — 406 с. — Серия : Бакалавр и магистр. Академический курс.

ISBN 978-5-9916-5156-1

В учебнике освещаются историко-теоретические основы местного самоуправления, вопросы правовой природы организации и деятельности местного самоуправления, анализируется опыт зарубежных государств в организации местного самоуправления. Особое внимание уделено законодательному регулированию территориальных основ местного самоуправления, способам осуществления власти населением и участия граждан в управлении делами на уровне местного самоуправления, а также организационным и экономическим основам местного самоуправления в Российской Федерации. Рассматриваются полномочия органов местного самоуправления в экономической и социокультурной сферах, в сфере обеспечения общественной безопасности, а также особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях.

Соответствует актуальным требованиям Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

*Для студентов, изучающих курс академического бакалавриата, аспирантов и преподавателей юридических вузов и факультетов. Может быть интересен специалистам в сфере муниципального управления.*

УДК 342.5  
ББК 67.400я73

*Информационно-правовая поддержка  
представлена компанией «Гарант»*



ISBN 978-5-9916-5156-1

© Коллектив авторов, 2014  
© ООО «Издательство Юрайт», 2015

## Оглавление

Авторский коллектив .....	7
Принятые сокращения.....	9
Предисловие .....	11
<b>Глава 1. Муниципальное право как отрасль права, наука и учебная дисциплина .....</b>	<b>13</b>
1.1. Общая характеристика муниципального права как отрасли права .....	13
1.2. Муниципально-правовые нормы и институты .....	18
1.3. Муниципально-правовые отношения и их субъекты .....	23
1.4. Муниципальное право как наука и как учебная дисциплина .....	30
1.5. Система муниципального права.....	34
1.6. Источники муниципального права .....	36
<i>Список литературы</i> .....	40
<i>Вопросы и задания для самостоятельной подготовки</i> .....	40
<b>Глава 2. Историко-теоретические основы местного самоуправления....</b>	<b>41</b>
<i>Список литературы</i> .....	61
<i>Вопросы и задания для самостоятельной подготовки</i> .....	61
<b>Глава 3. Понятие и природа местного самоуправления. Местное самоуправление как основа конституционного строя .....</b>	<b>63</b>
3.1. Понятие и природа местного самоуправления.....	63
3.2. Современные модели местного самоуправления .....	66
3.3. Местное самоуправление как основа конституционного строя.....	67
<i>Список литературы</i> .....	70
<i>Вопросы и задания для самостоятельной подготовки</i> .....	71
<b>Глава 4. Местное самоуправление в зарубежных странах .....</b>	<b>73</b>
4.1. Организация местного самоуправления в зарубежных странах.....	73
4.2. Европейская хартия местного самоуправления.....	77
4.3. Муниципальные системы зарубежных стран.....	82
<i>Список литературы</i> .....	100
<i>Вопросы и задания для самостоятельной подготовки</i> .....	100
<b>Глава 5. Муниципальные правовые акты как часть правовой основы местного самоуправления.....</b>	<b>104</b>
5.1. Понятие и система муниципальных правовых актов .....	104
5.2. Устав муниципального образования .....	107
5.3. Виды муниципальных правовых актов.....	113
5.4. Муниципальный правовой регистр.....	119
<i>Список литературы</i> .....	122
<i>Вопросы и задания для самостоятельной подготовки</i> .....	123

<b>Глава 6. Территориальная основа местного самоуправления.....</b>	<b>125</b>
6.1. Институт территориальных основ местного самоуправления. Принципы территориальной организации местного самоуправления .....	125
6.2. Понятие и типы муниципальных образований. Двухуровневая система местного самоуправления. Состав территории муниципального образования. Критерии создания муниципальных образований .....	128
6.3. Границы муниципальных образований .....	135
6.4. Порядок изменения границ муниципальных образований .....	136
6.5. Преобразование муниципальных образований .....	138
6.6. Упразднение городских и сельских поселений.....	141
<i>Список литературы</i> .....	142
<i>Вопросы и задания для самостоятельной подготовки</i> .....	142
 <b>Глава 7. Осуществление власти населением и участия граждан в управлении делами на уровне местного самоуправления. Система органов местного самоуправления в России .....</b>	 <b>145</b>
<i>Список литературы</i> .....	164
<i>Вопросы и задания для самостоятельной подготовки</i> .....	164
 <b>Глава 8. Организационная основа местного самоуправления. Органы местного самоуправления. Муниципальная служба .....</b>	 <b>166</b>
8.1. Понятие и структура органов местного самоуправления.....	166
8.2. Представительный орган местного самоуправления .....	177
8.3. Глава муниципального образования и его правовой статус .....	186
8.4. Исполнительно-распорядительный орган местного самоуправления. Правовой статус главы местной администрации. Иные органы муниципального образования .....	192
8.5. Муниципальная служба .....	200
<i>Список литературы</i> .....	207
<i>Вопросы и задания для самостоятельной подготовки</i> .....	207
 <b>Глава 9. Экономическая основа местного самоуправления .....</b>	 <b>209</b>
9.1. Понятие и принципы экономической основы местного самоуправления .....	209
9.2. Муниципальная собственность (находящееся в муниципальной собственности имущество).....	212
9.3. Средства местных бюджетов (местный бюджет) .....	221
9.4. Источники доходов местных бюджетов .....	225
9.5. Расходы местных бюджетов.....	230
<i>Список литературы</i> .....	232
<i>Вопросы и задания для самостоятельной подготовки</i> .....	233
 <b>Глава 10. Межмуниципальное сотрудничество.....</b>	 <b>235</b>
10.1. История развития межмуниципального сотрудничества в России .....	235
10.2. Понятие, принципы и содержание межмуниципального сотрудничества .....	240
10.3. Основные организационные формы межмуниципального сотрудничества.....	244

10.4. Межмуниципальное сотрудничество в рамках международных организаций .....	253
10.5. Договорные формы межмуниципального сотрудничества .....	257
10.6. Организационно-хозяйственные формы межмуниципального сотрудничества .....	259
<i>Список литературы</i> .....	261
<i>Вопросы и задания для самостоятельной подготовки</i> .....	261
<b>Глава 11. Гарантии и защита прав местного самоуправления.....</b>	<b>263</b>
<i>Список литературы</i> .....	280
<i>Вопросы и задания для самостоятельной подготовки</i> .....	280
<b>Глава 12. Конституционно-правовая ответственность должностных лиц и органов местного самоуправления .....</b>	<b>281</b>
12.1. Конституционно-правовая ответственность и ее виды в системе местного самоуправления .....	282
12.2. Основания конституционно-правовой ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления .....	284
12.3. Конституционно-правовые санкции в отношении должностных лиц и органов местного самоуправления.....	290
<i>Список литературы</i> .....	295
<i>Вопросы и задания для самостоятельной подготовки</i> .....	295
<b>Глава 13. Компетенция муниципальных образований: конституционно-правовые основы .....</b>	<b>297</b>
13.1. Предметы ведения муниципального образования .....	297
13.2. Правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления .....	303
<i>Список литературы</i> .....	315
<i>Вопросы и задания для самостоятельной подготовки</i> .....	316
<b>Глава 14. Полномочия органов местного самоуправления в экономической сфере .....</b>	<b>318</b>
14.1. Полномочия органов местного самоуправления в сфере планирования ....	319
14.2. Полномочия органов местного самоуправления в сфере рекламной деятельности и услуг связи .....	323
14.3. Полномочия органов местного самоуправления по осуществлению муниципального контроля на территории особой экономической зоны ...	327
<i>Список литературы</i> .....	329
<i>Вопросы и задания для самостоятельной подготовки</i> .....	330
<b>Глава 15. Полномочия органов местного самоуправления в социально-культурной сфере .....</b>	<b>332</b>
15.1. Полномочия органов местного самоуправления в сфере образования....	332
15.2. Полномочия органов местного самоуправления в сфере культуры и спорта.....	337
15.3. Полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны здоровья населения и социальной помощи населению.....	347
<i>Список литературы</i> .....	351
<i>Вопросы и задания для самостоятельной подготовки</i> .....	351

<b>Глава 16. Полномочия органов местного самоуправления в сфере обеспечения общественной безопасности .....</b>	<b>353</b>
16.1. Понятие и общие положения обеспечения общественной безопасности.....	353
16.2. Полномочия органов местного самоуправления в сфере противодействия коррупции, террористической деятельности, экстремистской деятельности, незаконному обороту наркотических средств, преступным и иным противоправным посягательствам.....	359
16.3. Полномочия органов местного самоуправления в сфере пожарной, химической, биологической, ядерной, радиационной, гидрометеорологической, промышленной, транспортной и экологической безопасности .....	365
16.4. Полномочия органов местного самоуправления в сфере защиты населения от чрезвычайных ситуаций природного, техногенного и социального характера.....	373
16.5. Полномочия органов местного самоуправления в сфере миграционной политики .....	382
16.6. Полномочия органов местного самоуправления в сфере социальных, межконфессиональных и межнациональных отношений, социальной работы с лицами, попавшими в трудные жизненные ситуации .....	383
<i>Список литературы.....</i>	<i>386</i>
<i>Вопросы и задания для самостоятельной подготовки .....</i>	<i>386</i>
<b>Глава 17. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях .....</b>	<b>388</b>
17.1. Особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения.....	389
17.2. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях.....	392
17.3. Организация местного самоуправления в городах-наукоградах.....	396
17.4. Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях.....	399
17.5. Особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) .....	400
17.6. Особенности организации местного самоуправления на территории инновационного центра «Сколково» .....	401
<i>Список литературы.....</i>	<i>404</i>
<i>Вопросы и задания для самостоятельной подготовки .....</i>	<i>404</i>

## Авторский коллектив

**Авраамова Е. В.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации — глава 17;

**Александрова О. И.**, кандидат юридических наук, ректор Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации — глава 12 (совместно с В. А. Виноградовым);

**Андриченко Л. В.**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации — главы 5, 13;

**Бондарчук Р. Ч.**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации — глава 3 (совместно с Е. И. Машаровым);

**Васильева С. В.**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» — глава 7;

**Виноградов В. А.**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации — глава 12 (совместно с О. И. Александровой);

**Зозуля В. В.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации — глава 15 (совместно с Л. В. Солдатовой);

**Мазаев В. Д.**, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» — глава 9;

**Максимов А. А.**, кандидат юридических наук, декан факультета дополнительного образования, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Северного (г. Петрозаводск) филиала Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации — глава 8;

**Машаров Е. И.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации — глава 3 (совместно с Р. Ч. Бондарчуком);

**Мионов М. А.**, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Российской правовой академии

Министерства юстиции Российской Федерации — глава 11 (совместно с А. В. Шмыгановским);

**Нанба С. Б.**, кандидат юридических наук, старший научный сотрудник отдела конституционного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации — глава 14;

**Побережная И. А.**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации — главы 1, 16;

**Прокопьев Е. В.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры международного права, адвокатуры и нотариата Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации — глава 2;

**Солдатова Л. В.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации — глава 15 (совместно с В. В. Зозулей);

**Фомиченко М. П.**, доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного и муниципального права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации — главы 4, 6;

**Хевсаков В. В.**, кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации — глава 10;

**Шмыгановский А. В.**, аспирант кафедры конституционного и муниципального права Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации — глава 11 (совместно с М. А. Мироновым).

## Принятые сокращения

### 1. Законодательные акты<sup>1</sup>

**Конституция РСФСР 1978 г.** — Конституция (Основной Закон) Российской Федерации, принята Верховным Советом РСФСР 12 апреля 1978 г. (ред. от 10 декабря 1992 г.)

**Конституция РФ** — Конституция Российской Федерации, принята все-народным 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 № 7-ФКЗ; от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ; от 21 июля 2014 г. № 11-ФЗ)

**Конституция СССР 1936 г.** — Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, утверждена постановлением Чрезвычайного VIII Съезда Совета СССР 5 декабря 1936 г.

**Конституция СССР 1977 г.** — Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик, принята Верховным Советом СССР 7 октября 1977 г. (ред. от 14 марта 1990 г.)

**Бюджетный кодекс РФ** — Бюджетный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ

**Водный кодекс РФ** — Водный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 3 июня 2006 г. № 74-ФЗ

**Градостроительный кодекс РФ** — Градостроительный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 190-ФЗ

**Гражданский кодекс РФ** — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 26 января 1996 г. № 14-ФЗ; часть третья — Федеральный закон от 26 ноября 2001 г. № 146-ФЗ; часть четвертая — Федеральный закон от 18 декабря 2006 г. № 230-ФЗ

**Гражданский процессуальный кодекс РФ** — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 14 ноября 2002 г. № 138-ФЗ

**Жилищный кодекс РФ** — Жилищный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 29 декабря 2004 г. № 188-ФЗ

---

<sup>1</sup> При самостоятельном изучении нормативных правовых актов, упоминаемых в учебнике, необходимо учитывать изменения и дополнения, которые были внесены в них с момента вступления в действие. С официальными текстами документов можно ознакомиться на Официальном интернет-портале правовой информации (<http://www.pravo.gov.ru>). Кроме того, можно обращаться к таким справочным системам, как «Гарант», «КонсультантПлюс» и др.

**Земельный кодекс РФ** — Земельный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 25 октября 2001 г. № 136-ФЗ

**Кодекс РФ об административных правонарушениях** — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — Федеральный закон от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ

**Лесной кодекс РФ** — Лесной кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 4 декабря 2006 г. № 200-ФЗ

**Налоговый кодекс РФ** — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 146-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 5 августа 2000 г. № 117-ФЗ

**Семейный кодекс РФ** — Семейный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 29 декабря 1995 г. № 223-ФЗ

**Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»**, **Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ** — Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

**Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 1995 г.** — Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». *Утратил силу*

**Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ** — Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации” и Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”»

## 2. Прочие сокращения

**абз.** — абзац (-ы)

**АТЕ** — административно-территориальная (-ые) единица (-ы)

**гл.** — глава (-ы)

**ЗАТО** — закрытое административно-территориальное образование

**КНДР** — Корейская Народно-Демократическая Республика

**п.** — пункт (-ы)

**подп.** — подпункт (-ы)

**разд.** — раздел (-ы)

**РСФСР** — Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика

**РФ** — Российская Федерация

**СНГ** — Содружество Независимых Государств

**СССР** — Союз Советских Социалистических Республик

**ст.** — статья (-и)

**США** — Соединенные Штаты Америки

**ФРГ** — Федеративная Республика Германия

**ч.** — часть (-и)

## Предисловие

Предлагаемый читателю учебник отражает современный уровень развития отрасли и науки муниципального права, практику его применения, различные взгляды юридической общественности на дискуссионные вопросы, возникающие при регулировании муниципально-правовых отношений.

Учебный курс освещает историко-теоретические основы местного самоуправления, вопросы правовой природы организации и деятельности местного самоуправления, анализируется опыт зарубежных государств в организации местного самоуправления. Особое внимание уделено законодательному регулированию территориальных основ местного самоуправления, способам осуществления власти населением и участия граждан в управлении делами на уровне местного самоуправления, а также организационным и экономическим основам местного самоуправления в Российской Федерации. В учебнике рассматриваются полномочия органов местного самоуправления в экономической и социокультурной сферах, в сфере обеспечения общественной безопасности, а также особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях.

Каждая глава учебника заканчивается небольшим практикумом, в который входят вопросы и задания различного характера для самоподготовки. Их цель — сформировать у студентов навыки самостоятельной и творческой работы. Кроме того, к каждой главе предложен список рекомендуемой литературы.

Настоящий учебник, подготовленный в соответствии с актуальным Федеральным государственным образовательным стандартом высшего профессионального образования по направлению «Юриспруденция», будет способствовать оказанию студентам помощи в изучении теоретической и практической основы муниципального права, в овладении навыками применения полученных знаний.

В результате изучения курса «Муниципальное право» студент должен:

**знать**

- основные положения, принципы и юридические свойства муниципального законодательства;
- содержание законов, регулирующих муниципальные правоотношения, направленных на совершенствование политической системы общества, развитие демократических начал в управлении обществом, улучшение работы органов местного самоуправления, и прежде всего в интересах защиты, реализации основных прав и свобод человека и гражданина;
- правовые, территориальные, финансово-экономические основы местного самоуправления, системы местного самоуправления и основные принципы организации и деятельности органов местного самоуправления;

- полномочия органов местного самоуправления;
- гарантии и права местного самоуправления;
- основные концепции и этапы становления местного самоуправления в России и зарубежных странах;

***уметь***

- с профессиональных позиций оценивать муниципальные институты, практику деятельности органов местного самоуправления;
- применять полученные знания в практической деятельности юриста по оказанию квалифицированной юридической помощи гражданам в защите их прав по осуществлению местного самоуправления и территориального общественного самоуправления;
- аргументированно сравнивать отечественные и зарубежные концепции развития местного самоуправления;

***владеть навыками***

- работы с источниками по зарубежной и российской истории науки муниципального права;
- анализа новейших научно-правовых исследований проблем муниципального права.

# Глава 1

## МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

---

В результате изучения материалов данной главы обучающийся должен:

### **знать**

- особенности организации и функционирования системы органов местного самоуправления в России;
- основные положения отраслевых юридических и специальных наук, сущность и содержание основных понятий, категорий, институтов, правовых статусов субъектов, правоотношений в различных отраслях материального и процессуального права;
- особенности конституционного строя, правового положения граждан, форм государственного устройства, организации и функционирования системы органов государства и местного самоуправления в России;

### **уметь**

- оперировать юридическими понятиями и категориями;

### **владеть**

- понятийным и категориальным аппаратом теории государства и права;
  - юридической терминологией;
  - навыками работы с правовыми актами.
- 

### 1.1. Общая характеристика муниципального права как отрасли права

Понятие и система местного самоуправления в России начинают формироваться с 1991 г., когда был принят Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР», а также были внесены соответствующие изменения в Конституцию РСФСР 1978 г.<sup>1</sup> До этого момента на местном уровне в России были местные органы государственной власти и управления и осуществлялась государственная власть.

Принятие новой Конституции РФ ознаменовало новый этап развития местного самоуправления в России, основанного на принципах самостоятельности и полного отделения от системы государственной власти. Принятие новой Конституции РФ явилось непосредственным основанием для реформирования местного самоуправления. Муниципальное право, имеющее средой своего изучения институты принадлежности и осуществления местной, но публичной власти, приобретает особую значимость

---

<sup>1</sup> Изменения вносились Законом РСФСР от 24 мая 1991 г. № 1329-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) РСФСР в связи с реформой местного самоуправления».

в период развернувшихся в нашей стране реформ и демократизации всех сторон государственной и общественной жизни. Возрастает роль его в познании процессов развития местных сообществ.

Местное самоуправление в Конституции РФ 1993 г. рассматривается как одна из основ конституционного строя, основополагающий принцип организации публичной власти, который наряду с принципом разделения властей определяет систему управления в обществе и государстве (ст. 12 Конституции РФ).

Понятие муниципальное право появилось в современной государственноведческой литературе в 1990-х гг., хотя русские ученые-юристы (А. Д. Градовский, Л. А. Велихов, И. И. Дитятин и др.) уделяли вопросам муниципального права значительное внимание.

Понятие «муниципальное право Российской Федерации» рассматривается в трех основных значениях:

- для обозначения *совокупности правовых норм*, регулирующих определенную область общественных отношений;
  - для обозначения *науки* — совокупности научных теорий и взглядов, знаний, практики реализации норм муниципального права;
  - для обозначения *учебной дисциплины*, изучаемой в образовательных организациях высшего образования по специальности «Юриспруденция».
- Каждое из этих понятий имеет свой предмет, методы.

**Муниципальное право** — одна из отраслей системы права Российской Федерации. Она представляет собой совокупность норм, которые характеризуются, с одной стороны, внутренним единством, определенными общими признаками, с другой стороны, отличаются от норм других отраслей права, что обусловлено особенностями общественных отношений, на регулирование которых они направлены.

**Муниципальное право как отрасль права** представляет собой совокупность правовых норм, закрепляющих основы организации местного самоуправления в России, принципы и формы осуществления местного самоуправления, системы муниципальных органов и нормативных правовых актов, формы народного самоуправления на местном уровне, вопросы местного самоуправления и компетенцию органов, финансовые и иные основы местного самоуправления, а также особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях.

При определении круга муниципально-правовых отношений следует иметь в виду, что правовое регулирование общественных отношений заключается в установлении *прав и обязанностей участников отношений*. Муниципально-правовые нормы, устанавливая права и обязанности участников общественных отношений, придают этим отношениям муниципально-правовой характер. Общественные отношения, регулируемые той или иной отраслью права, включаются в *понятие предмета отрасли*.

Муниципальное право как отрасль права начала развиваться около 20 лет назад. Правовой основой этого процесса служат становление и развитие местного самоуправления в Российской Федерации.

**Муниципальное право** — *комплексная отрасль права*, для которой характерно соединение разнородных институтов профилирующих и специальных

отраслей: конституционного права, административного права, хозяйственного права, финансового права, земельного права, экологического права.

Характеризуя муниципальное право России, следует выделить *особенности, присущие данной отрасли права*.

1. Комплексность предмета регулирования отрасли муниципального права, поскольку она регулирует отношения и включает нормы, относящиеся к предмету регулирования таких отраслей права, как конституционное право, административное право, хозяйственное право, финансовое право, бюджетное право, налоговое право, земельное право, экологическое право и др.

2. Сочетание прикладного и общего характера, который проявляется в том, что муниципальное право, с одной стороны, формирует общетеоретические основы местного самоуправления, определяет принципы и базовые модели, формы его осуществления, но, с другой стороны, нормы данной отрасли напрямую применяются на практике при осуществлении местного самоуправления. То есть, во-первых, это отношения наиболее общего характера, затрагивающие принципиальные основы формирования тех или иных правоотношений, а во-вторых, отношения более узкого и конкретно-регулятивного характера.

3. Публично-правовой характер.

4. Учредительный характер. Специфика муниципального права во взаимодействии с нормами конституционного права заключается в том, что оно не столько закрепляет фактически складывающиеся отношения, сколько в ряде случаев учреждает их. Учреждаемые нормами муниципального права общественные отношения являются в той или иной степени производными от фактически складывающихся общественных отношений. Так, прежде всего, нормами муниципального права во взаимодействии с нормами конституционного права учреждены муниципальные образования и органы местного самоуправления.

**Муниципальное право** — отрасль права, которая регулирует отношения, складывающиеся в процессе организации и деятельности муниципальных (местных) органов, а также реализации форм непосредственной демократии.

В соответствии с принципом народовластия, закрепленным в ст. 3 Конституции РФ, народ является единственным источником власти в Российской Федерации и может осуществить ее:

- а) непосредственно;
- б) через органы государственной власти;
- в) через органы местного самоуправления.

Под **предметом муниципального права** понимается совокупность правоотношений, имеющих комплексный и общий характер, складывающихся в процессе организации и деятельности муниципальных (местных) органов власти, реализации форм непосредственной демократии на местном уровне, реализации права граждан на местное самоуправление в различных сферах жизни общества (политической, экономической, социальной, духовной и др.) и выражающих сущность и назначение народовластия, определяющих права человека и гражданина в системе местного самоуправления, формирующих систему органов местного самоуправления.

Пониманию специфики предмета муниципального права способствует выделение в его структуре *доминирующей группы общественных отношений*, социальное содержание которых и вызвало к жизни данную отрасль. Это отношения, которые не урегулированы другими отраслями права. К ним относятся отношения, направленные на реализацию форм народовластия на местном уровне и прав граждан на местное самоуправление.

Муниципальное право устанавливает принципы организации местного общества, гарантии местного самоуправления и др. Местное самоуправление, как таковое, закреплено в гл. 1 Конституции РФ и представляет собой один из основных принципов формирования российского общества и государства.

В муниципальном праве обособляются нормы, регулирующие отношения между органами государственной власти и органами местного самоуправления.

В предмет регулирования муниципального права включаются отношения, связанные с организацией и функционированием местного сообщества, установлением механизма и субъектов осуществления местной власти.

Местное самоуправление является достроечным механизмом к государственной власти и обеспечивает эффективность управления государством в целом, поскольку оно наиболее приближено к населению, его функции и направленность в большей степени связаны с обеспечением реализации потребностей общества, граждан. Важнейшим звеном механизма государства является система органов местного самоуправления. Муниципальное право в механизме народовластия закрепляет виды органов местного самоуправления, их правовой статус, компетенцию, издаваемые ими акты, основы деятельности. К предмету муниципального права относится регулирование отношений, связанных с системой всех органов местного самоуправления. Эти нормы объединены в гл. 1 и 8 Конституции РФ.

Следовательно, к *предмету муниципального права* можно отнести *следующие группы общественных отношений*:

- 1) определяющие принципы устройства местного сообщества;
- 2) составляющие основы реализации права граждан на местное самоуправление;
- 3) составляющие основы и формы реализации населением права на местное самоуправление непосредственно;
- 4) составляющие основы и формы реализации населением права на местное самоуправление через органы местного самоуправления;
- 5) устанавливающие механизмы и субъектов управления местным сообществом, т.е. систему органов местного самоуправления.

Кроме того, область муниципального права может быть расширена и расширяется в связи с изменением общественного устройства, тенденциями в праве и в развитии общественных отношений.

Таким образом, под **предметом правового регулирования муниципального права** понимаются однородные общественные отношения, возникающие в процессе формирования устройства местного сообщества, организации и деятельности органов местного самоуправления, реализации права