



ПРИВОЛЖСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ  
им. П. А. СТОЛЫПИНА

**С. Е. Чаннов**

# **МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО**

УЧЕБНИК И ПРАКТИКУМ  
ДЛЯ ПРИКЛАДНОГО БАКАЛАВРИАТА

*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 342.55(075.8)  
ББК 67.401.21я73  
Ч18

**Автор:**

**Чаннов Сергей Евгеньевич** — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой служебного и трудового права факультета политико-правового управления Поволжского института управления им. П. А. Столыпина — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

**Рецензенты:**

*Астафичев П. А.* — доктор юридических наук, профессор;  
*Шугрина Е. С.* — доктор юридических наук, профессор.

**Чаннов, С. Е.**

Ч18 Муниципальное право : учебник и практикум для прикладного бакалавриата / С. Е. Чаннов. — М. : Издательство Юрайт, 2015. — 326 с. — Серия : Бакалавр. Прикладной курс.

ISBN 978-5-9916-5277-3

Учебник по муниципальному праву подготовлен в соответствии с учебной программой курса для студентов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (прикладной бакалавриат). В нем в систематизированном виде изложены основные положения современного муниципального права России, учтены изменения законодательства в сферах территориальной организации местного самоуправления, вопросов местного значения, порядка формирования (избрания) органов и должностных лиц местного самоуправления по состоянию на 1 февраля 2015 г.

Особенностью учебника является его практико-ориентированный характер: практические задания, направленные на разработку документов в сфере муниципально-правового регулирования, конкретные примеры из судебной и иной правоприменительной практики, иллюстрирующие особенности регулирования муниципально-правовых отношений, и т.п., что позволит студентам изучить муниципальное право с позиции его реальной реализации.

В учебнике раскрыты основные вопросы курса муниципального права в соответствии с актуальными требованиями Федерального государственного образовательного стандарта высшего образования.

*Для студентов высших учебных заведений юридического профиля, в первую очередь для обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» (прикладной бакалавриат), однако может быть полезен студентам других специальностей и направлений подготовки, изучающих курс «Муниципальное право», а также аспирантам и преподавателям.*

УДК 342.55(075.8)  
ББК 67.401.21я73

*Информационно-правовая поддержка  
предоставлена компанией «Гарант»*



ISBN 978-5-9916-5277-3

© Чаннов С. Е., 2015

© ООО «Издательство Юрайт», 2015

## Оглавление

<b>Принятые сокращения</b> .....	<b>6</b>
<b>Предисловие</b> .....	<b>8</b>
<b>Глава 1. Муниципальное право как отрасль российского права, наука и учебная дисциплина</b> .....	<b>11</b>
1.1. Понятие муниципального права .....	11
1.2. Предмет и методы муниципального права .....	13
1.3. Муниципальное право как наука и учебная дисциплина .....	17
<i>Практикум</i> .....	20
<i>Рекомендуемая литература по теме</i> .....	23
<b>Глава 2. Местное самоуправление: история, современное состояние и перспективы развития</b> .....	<b>24</b>
2.1. Основные теории местного самоуправления .....	24
2.2. История становления и развития местного самоуправления в России и СССР .....	28
2.3. Современное состояние и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации .....	43
<i>Практикум</i> .....	49
<i>Рекомендуемая литература по теме</i> .....	55
<b>Глава 3. Правовые основы местного самоуправления</b> .....	<b>57</b>
3.1. Международные документы и федеральные нормативные акты .....	57
3.2. Правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие местное самоуправление .....	62
3.3. Муниципальные правовые акты .....	64
<i>Практикум</i> .....	72
<i>Рекомендуемая литература по теме</i> .....	77
<b>Глава 4. Территориальные основы местного самоуправления</b> ..	<b>78</b>
4.1. Понятие и виды муниципальных образований .....	79
4.2. Установление и изменение границ муниципальных образований .....	86
4.3. Создание, преобразование и упразднение муниципальных образований .....	90
<i>Практикум</i> .....	93
<i>Рекомендуемая литература по теме</i> .....	101
<b>Глава 5. Предметы ведения муниципальных образований</b> .....	<b>102</b>
5.1. Понятие и структура предметов ведения муниципальных образований .....	102

5.2. Собственные полномочия органов местного самоуправления ...	106
5.3. Делегированные полномочия органов местного самоуправления .....	110
5.4. Права органов местного самоуправления.....	120
<i>Практикум</i> .....	125
<i>Рекомендуемая литература по теме</i> .....	135
<b>Глава 6. Система органов местного самоуправления .....</b>	<b>136</b>
6.1. Понятие системы органов местного самоуправления.....	136
6.2. Основные модели организации муниципальной власти.....	140
6.3. Представительный орган муниципального образования.....	148
6.4. Правовое положение депутатов представительного органа муниципальной образования .....	155
6.5. Местная администрация.....	158
6.6. Глава муниципального образования .....	165
6.7. Иные органы и должностные лица местного самоуправления...	169
<i>Практикум</i> .....	173
<i>Рекомендуемая литература по теме</i> .....	185
<b>Глава 7. Формы прямого волеизъявления населения на местном уровне .....</b>	<b>186</b>
7.1. Местный референдум как высшая форма народовластия .....	186
7.2. Муниципальные выборы .....	189
7.3. Голосование по отзыву выборного должностного лица местного самоуправления и по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования .....	191
7.4. Сходы граждан .....	194
7.5. Территориальное общественное самоуправление .....	196
7.6. Обращения граждан в органы местного самоуправления .....	199
7.7. Правотворческая инициатива граждан .....	201
7.8. Публичные слушания .....	203
7.9. Собрания и конференции граждан .....	206
7.10. Опрос граждан.....	208
7.11. Иные формы прямого волеизъявления населения на местном уровне.....	209
<i>Практикум</i> .....	211
<i>Рекомендуемая литература по теме</i> .....	217
<b>Глава 8. Экономические основы местного самоуправления ...</b>	<b>219</b>
8.1. Правовой режим муниципальной собственности.....	219
8.2. Местный бюджет .....	225
8.3. Бюджетный процесс на местном уровне .....	236
<i>Практикум</i> .....	246
<i>Рекомендуемая литература по теме</i> .....	251
<b>Глава 9. Гарантии и защита прав местного самоуправления ...</b>	<b>252</b>
9.1. Понятие и система гарантий местного самоуправления.....	252

9.2. Судебные и иные формы защиты местного самоуправления.....	255
9.3. Межмуниципальное сотрудничество как форма защиты местного самоуправления .....	257
<i>Практикум</i> .....	262
<i>Рекомендуемая литература по теме</i> .....	267
<b>Глава 10. Контроль и надзор за деятельностью органов и должностных лиц местного самоуправления .....</b>	<b>268</b>
10.1. Контроль и надзор за органами и должностными лицами местного самоуправления .....	269
10.2. Прокурорский надзор за органами и должностными лицами местного самоуправления .....	273
<i>Практикум</i> .....	275
<i>Рекомендуемая литература по теме</i> .....	280
<b>Глава 11. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления .....</b>	<b>281</b>
11.1. Понятие и виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления.....	282
11.2. Ответственность должностных лиц местного самоуправления перед населением.....	286
11.3. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством .....	288
11.4. Ответственность главы муниципального образования перед представительным органом.....	294
11.5. Ответственность органов местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами.....	298
<i>Практикум</i> .....	300
<i>Рекомендуемая литература по теме</i> .....	309
<b>Глава 12. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях Российской Федерации.....</b>	<b>310</b>
12.1. Организация местного самоуправления в городах федерального значения .....	311
12.2. Организация местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях.....	313
12.3. Организация местного самоуправления в городах-наукоградах .....	316
12.4. Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях.....	318
12.5. Особенности организации местного самоуправления в районах Крайнего Севера .....	319
12.6. Особенности организации местного самоуправления на территории инновационного центра «Сколково» .....	320
<i>Практикум</i> .....	322
<i>Рекомендуемая литература по теме</i> .....	325
<b>Рекомендуемая литература .....</b>	<b>326</b>

## Принятые сокращения

### Нормативные правовые акты

**Конституция** — Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 г. (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ)

**БК** — Бюджетный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ

**ГК** — Гражданский кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 30.11.1994 № 51-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 26.01.1996 № 14-ФЗ; часть третья — Федеральный закон от 26.11.2001 № 146-ФЗ; часть четвертая — Федеральный закон от 18.12.2006 № 230-ФЗ

**ГПК** — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 14.11.2002 № 138-ФЗ

**КоАП** — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — Федеральный закон от 30.12.2001 № 195-ФЗ

**НК** — Налоговый кодекс Российской Федерации: часть первая — Федеральный закон от 31.07.1998 № 146-ФЗ; часть вторая — Федеральный закон от 05.08.2000 № 117-ФЗ

**ТК** — Трудовой кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ

**УК** — Уголовный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 13.06.1996 № 63-ФЗ

**УПК** — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации — Федеральный закон от 18.12.2001 № 174-ФЗ

**Закон РФ «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»** — Закон РФ от 27.04.1993 № 4866-1 «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»

**Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (1995)** — Феде-

ральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

**Федеральный закон «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»** — Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»

**Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»** — Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

**Федеральный закон «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»** — Федеральный закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований»

**Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации»** — Федеральный закон от 02.03.2007 № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»

**Федеральный закон «О противодействии коррупции»** — Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»

### **Наименования федеральных органов исполнительной власти**

**МВД России** — Министерство внутренних дел Российской Федерации

**Минфин России** — Министерство финансов Российской Федерации

**Минюст России** — Министерство юстиции Российской Федерации

**Роспотребнадзор** — Федеральная служба по надзору в сфере защиты прав потребителей и благополучия человека

**Россельхознадзор** — Федеральная служба по ветеринарному и фитосанитарному надзору

**ФСБ России** — Федеральная служба безопасности Российской Федерации

### **Прочие сокращения**

**ЗАТО** — закрытое административно-территориальное образование

**ОАО** — открытое акционерное общество

**ООО** — общество с ограниченной ответственностью

**СМИ** — средства массовой информации

**ТОС** — территориальное общественное самоуправление

## Предисловие

Местное самоуправление как форма народовластия населения является важной основой конституционного строя России. Местное самоуправление признано одной из фундаментальных составляющих российской системы народовластия и отражает возрастающую роль местной власти в удовлетворении потребностей населения муниципальных образований.

В Российской Федерации процесс становления и развития местного самоуправления идет сложно и противоречиво. На его пути стоит целый комплекс проблем — экономических, правовых, социальных и др. Цель местного самоуправления заключается в том, чтобы приблизить власть к населению. Такая власть способна более эффективно и действенно решать вопросы местного значения.

Административно-правовая реформа дала импульс перестройке местного самоуправления, направленной на обеспечение политической и экономической самостоятельности муниципальных органов власти и повышение ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления за подготавливаемые и принимаемые решения. Отправной точкой реформы было принятие в 2003 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которым в системе органов местного самоуправления частично реализован конституционный принцип разделения властей на представительную и исполнительную.

Существенные изменения были внесены в Закон о местном самоуправлении Федеральным законом от 27.05.2014 № 136-ФЗ. На необходимость их указал Президент РФ в своем Послании к Федеральному Собранию РФ от 12.12.2013. В рамках указанных изменений:

— появились два новых вида муниципальных образований (городские округа с внутригородским делением и внутригородские районы);

— у сельских поселений была изъята большая часть их вопросов местного значения и передана муниципальным районам;



— субъектам РФ были предоставлены большие полномочия по определению порядка формирования представительных органов муниципальных образований и избрания глав муниципальных образований.

Все эти изменения учтены автором в предлагаемом учебнике. Учебник предназначен для студентов, обучающихся по программам прикладного бакалавриата. Это обуславливает его структуру, в рамках которой значительное место уделено заданиям для самостоятельного усвоения обучающимися нормативного материала и правоприменительной практики.

#### *Цели дисциплины:*

— дать студентам комплекс современных юридических знаний о правовом регулировании местного самоуправления в Российской Федерации;

— сформировать у студентов знания правовых норм, регулирующих муниципально-правовые отношения;

— раскрыть роль и место местного самоуправления в развитии общества.

#### *Задачи дисциплины:*

— формирование у студентов знаний теоретических основ правового регулирования местного самоуправления;

— изучение и усвоение студентами теоретических положений, нормативных правовых актов, регламентирующих муниципально-правовые отношения;

— изучение понятия, предмета, методов и системы муниципального права;

— исследование правовых и территориальных основ местного самоуправления в Российской Федерации;

— рассмотрение предметов ведения муниципальных образований и их основных элементов;

— анализ системы органов местного самоуправления в Российской Федерации;

— сопоставление различных форм прямого волеизъявления населения, используемых на местном уровне;

— изучение экономических основ местного самоуправления;

— рассмотрение общих и специальных гарантий местного самоуправления;

— формирование представления об особенностях ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления, осуществления контроля и надзора за их деятельностью;

— уяснение особенностей осуществления местного самоуправления на отдельных территориях РФ.

В результате освоения дисциплины студент должен:

***знать***

- нормативные правовые акты, регламентирующие муниципально-правовые отношения в Российской Федерации;
- понятие и виды участников муниципально-правовых отношений;
- правовой статус участников муниципально-правовых отношений;

***уметь***

- самостоятельно работать с нормативными правовыми актами, регулирующими муниципально-правовые отношения, осуществлять их правовую экспертизу;
- правильно толковать нормы, регулирующие муниципально-правовые отношения и применять их к конкретным практическим ситуациям;
- разрабатывать документы муниципально-правового характера;
- давать квалифицированные юридические заключения и консультации по вопросам правового регулирования местного самоуправления;

***владеть***

- терминологией, связанной с изучением дисциплины;
- навыками самостоятельно применять полученные знания о правовом регулировании муниципально-правовых отношений на практике;
- методикой подготовки документов в сфере правового регулирования местного самоуправления.

# Глава 1

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

---

В результате освоения материалов данной главы студент должен:

**знать**

- понятие муниципального права и его предмет;
- круг общественных отношений, составляющих предмет муниципального права;
- отличия отрасли муниципального права от науки и учебной дисциплины;

**уметь**

- самостоятельно работать с нормативными правовыми актами, регулирующими муниципально-правовые отношения;
- правильно толковать нормы, регулирующие муниципально-правовые отношения и применять их к конкретным практическим ситуациям;
- разрабатывать документы муниципально-правового характера;
- давать квалифицированные юридические заключения и консультации по вопросам правового регулирования местного самоуправления;

**владеть**

- терминологией, связанной с изучением сущности муниципального права;
  - навыками самостоятельно применять полученные знания о правовом регулировании местного самоуправления;
  - методикой подготовки документов в сфере правового регулирования местного самоуправления.
- 

### 1.1. Понятие муниципального права

Муниципальное право — относительно новое понятие для российской правовой системы. Возникновение муниципального права как отрасли права датируется началом 1990-х гг. В этот период в Российской Федерации шел процесс формирования правовой базы местного самоуправления. Количественное и качественное наращивание системы правовых норм, регламентирующих местное самоуправление, стало важным фактором становления муниципального права как самостоятельной отрасли российского права.

---

В теории права под **отраслью права** понимается обособившаяся внутри системы права совокупность однородных правовых норм, регулирующих определенную область (сферу) общественных отношений<sup>1</sup>.

---

Муниципальное право направлено на регулирование общественных отношений, возникающих в сфере организации и функционирования местного самоуправления.

Изначально муниципальное право возникло как подотрасль конституционного права. В силу этого некоторые ученые и в настоящее время не рассматривают его в качестве самостоятельной отрасли. Мнение о муниципальном праве как подотрасли конституционного права обычно основывается на том, что местное самоуправление является одной из форм народовластия, в силу чего Конституция включает отдельную главу, в которой содержатся нормы, регулирующие основы местного самоуправления. Кроме того, особенностью подотрасли является наличие в ее составе общего института, закрепленного, как правило, в особой главе кодифицированного нормативного акта<sup>2</sup>. В качестве такого кодифицированного акта применительно к муниципальному праву рассматривается Конституция. Однако Конституция является особым актом, носящим нормативно-учредительный характер и содержащим в себе основы всех отраслей российского права. Поэтому, придерживаясь данной точки зрения, с тем же успехом к подотраслям конституционного права можно отнести и административное, и гражданское, и трудовое, и иные отрасли права.

Правовое регулирование местного самоуправления отнюдь не исчерпывается конституционными нормами. А. Н. Костюков совершенно верно указывает, что общественные отношения, регулируемые конституционным и муниципальным правом, различаются. Конституционное право регулирует отношения, определяющие принципы, на которых основано устройство государства и общества. Муниципальным правом регулируются отношения, возникающие при реализации права населения на местное самоуправление. Муниципальное право конкретизирует положения конституционного права в области местного самоуправления<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. М., 2004. С. 396.

<sup>2</sup> Алексеев С. С. Структура советского права. М., 1975. С. 155.

<sup>3</sup> Костюков А. Н. Муниципальное право в системе российского права: стагнация или развитие, а может быть, новая роль? // Государство и право. 2003. № 9.

Слово «муниципальный» происходит от лат. *municipium*, обозначающего буквально «самоуправляющаяся община»<sup>1</sup>. О. Е. Кутафин и В. И. Фадеев уточняют, что *municipus* с лат. — тяжесть, тягота, бремя, а *capio* — беру, принимаю. Поэтому муниципалитетом называлось городское управление, берущее на себя бремя решения общегородских задач, распоряжения хозяйственными средствами<sup>2</sup>.

В процессе становления отрасли российского права, регулирующей организацию и функционирование местного самоуправления, за ней утвердилось наименование «муниципальное право», несмотря на наличие в русском языке близкого в данном случае по значению термина «местное право». Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что слова «местный» и «муниципальный» и словосочетания с ними должны пониматься как тождественные. В различных нормативных актах, затрагивающих данную сферу, чаще используется термин «местный». Так, Конституция и другие нормативные акты упоминают о местном самоуправлении, органах местного самоуправления, местном бюджете и т.п. Вместе с тем в законодательстве предусматривается существование муниципальной собственности, муниципальных образований. Поэтому наименование отрасли права, направленной на регулирование местного самоуправления, в качестве «муниципального права» представляется вполне допустимым.

Термин «муниципальное право» понимается не только как отрасль права, но и еще в двух значениях: как научная дисциплина и как учебная дисциплина. Все эти понятия взаимосвязаны между собой, так как имеют один источник — сферу общественных отношений, возникающих при организации и деятельности местного самоуправления. Однако каждое из этих понятий имеет свое специфическое содержание.

## 1.2. Предмет и методы муниципального права

Каждая отрасль права имеет свой предмет и метод правового регулирования. Под предметом отрасли права обычно понимается то, что регулирует право, т.е. определенные виды общественных отношений, регулируемых правом.

В структуру предмета правового регулирования входят следующие элементы:

---

<sup>1</sup> Выдрин И. В. Муниципальное право. М., 2004. С. 6.

<sup>2</sup> Кутафин О. Е., Фадеев В. И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 2000. С. 45.

- 1) субъекты — индивидуальные и коллективные;
- 2) их поведение, поступки и действия;
- 3) объекты (предметы, явления) окружающего мира, по поводу которых люди вступают во взаимоотношения друг с другом и к которым проявляют свой интерес;
- 4) социальные факты (события, обстоятельства), выступающие непосредственными причинами возникновения или прекращения соответствующих отношений<sup>1</sup>.

Предметом муниципального права является совокупность общественных отношений, возникающих при организации и функционировании местного самоуправления.

В этой связи можно сгруппировать следующие разновидности общественных отношений:

- а) возникающие в процессе реализации населением форм непосредственной демократии;
- б) возникающие в процессе формирования органов местного самоуправления;
- в) возникающие при обеспечении органами местного самоуправления жизнедеятельности населения муниципального образования, решении других вопросов местного значения;
- г) возникающие при взаимодействии органов местного самоуправления с органами государственной власти, в том числе и реализации органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, которыми они могут наделяться в соответствии с законодательством;
- д) связанные с судебной защитой прав органов местного самоуправления и гарантиями местного самоуправления как такового;
- е) обусловленные ответственностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, государством, физическими и юридическими лицами.

Более сложная ситуация с методом муниципального права. В общепризнанном понимании само слово «метод» означает способ, прием практического осуществления чего-либо. Однако такое понимание метода является слишком общим и, по сути, ничего не объясняющим. Применительно к отрасли права прежде всего необходимо уяснить, что любой метод направлен на осуществление некоего воздействия одного субъекта права на другого. Такое воздействие осуществляется обычно путем волеизъявления одного участника по отношению к другим. Таким образом метод приоб-

---

<sup>1</sup> Теория государства и права : курс лекций / под ред. Н. И. Матузова, А. В. Малько. С. 399.

рета роль связующего средства субъекта муниципального права с другими участниками правоотношений. При этом метод правового регулирования включает в себе не только волеизъявление, но и его характер.

Развитие юридической науки последних лет привело к появлению принципиально новых отраслей российского права, которые не имеют преобладающего метода правового регулирования и именуются комплексными.

---

**Комплексная отрасль права** — это особая юридическая целостность, ее своеобразие объясняется наличием специфических приемов регулирования, принципов, положений, свидетельствующих о существовании специального юридического режима<sup>1</sup>.

---

Комплексный характер муниципального права определяется соединением в его рамках разнородных институтов. Деятельность органов местного самоуправления распространяется на самые различные сферы общественной жизни. Так, они имеют полномочия в сфере жилищно-коммунального хозяйства, транспорта и связи, охраны общественного порядка, земельных отношений, управления муниципальной собственностью, охраны окружающей природной среды и т.д. Соответственно нормы муниципального права направлены на регулирование не только собственно муниципальных правовых, но и административно-правовых, конституционно-правовых, гражданско-правовых и иных общественных отношений. Многие нормы муниципального права одновременно являются нормами других отраслей права. Так, ч. 1 ст. 52 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» содержит следующую правовую норму: «Каждое муниципальное образование имеет собственный бюджет». Данная норма, безусловно, является нормой муниципального права, так как закрепляет право муниципальных образований на формирование собственного бюджета. В то же время это норма финансового права, так как она указывает на существование местных бюджетов в бюджетной системе Российской Федерации. Этот феномен называется удвоением структуры права. Таких примеров можно привести достаточно много именно в силу комплексного характера муниципального права, многообразия регулируемых им общественных отношений.

---

<sup>1</sup> *Алексеев С. С.* Теория права. М., 1995. С. 198.

Для публичных отраслей права характерно использование императивных, для частных отраслей — диспозитивных методов. Местное самоуправление по своей сути является публично-правовым институтом, отсюда преобладание в муниципальном праве императивных методов.

**Императивные методы правового регулирования** основаны на неравенстве участников правоотношений и установлении жесткой, однозначной модели их поведения. В муниципальном праве используются следующие императивные методы.

*Метод предписания.* Предписание заключается в установлении для субъекта правоотношения определенного порядка действий, который не может быть нарушен. Юридическим фактом для возникновения правоотношений в данном случае является, как правило, властное предписание. Так, ч. 4 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предписывает сопровождать наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями выделением им субвенций из федерального бюджета или бюджетов субъектов РФ.

*Метод запрета* заключается в запрещении определенных действий под страхом применения соответствующих юридических средств воздействия. Так, например, ч. 2 ст. 19 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» запрещает производить наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями иными нормативными правовыми актами, кроме законов.

Диспозитивные методы правового регулирования основаны на равенстве участников правоотношений и их возможности самостоятельно выбирать модель возможного поведения. В муниципальном праве используются следующие диспозитивные методы.

*Метод дозволения* заключается в предоставлении участникам муниципальных правоотношений права совершать какие-либо действия либо не совершать их по своему выбору. Дозволение может быть неопределенным, когда никаких ограничений в выборе вообще не предусматривается, и определенным, когда субъекту предоставляется свобода выбора из нескольких вариантов поведения. Так, ч. 4 ст. 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривает, что представительный орган муниципального района может избираться на муниципальных выборах на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании либо может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов указанных поселений.



*Метод согласования* применяется при регулировании правоотношений между равными субъектами для достижения какого-либо согласия между ними. Метод согласования может применяться, например, при взаимодействии органов местного самоуправления двух и более муниципальных образований.

*Метод рекомендаций* заключается в указании законодателем предпочтительной (но не обязательной) модели поведения участников муниципальных правоотношений. Так, многие субъекты РФ в целях упрощения муниципального правотворчества принимают типовые акты по предметам ведения муниципальных образований, которые носят рекомендательный характер.

*Метод поощрения* тесно примыкает к методу рекомендаций. Разница состоит в том, что при использовании метода поощрений законодатель не только рекомендует какую-либо модель поведения, но и предоставляет какие-либо льготы или иные блага при ее выборе.

В общем методы, используемые в муниципальном праве, представлены на схеме (рис. 1.1).

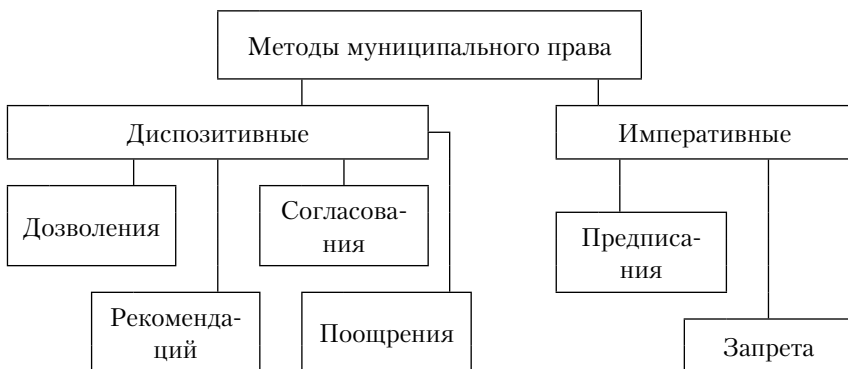


Рис. 1.1. Методы муниципального права

Исходя из всего вышеизложенного, муниципальное право можно определить как комплексную отрасль российского права, представляющую совокупность правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования местного самоуправления.

### 1.3. Муниципальное право как наука и учебная дисциплина

Термин «муниципальное право» используется для обозначения не только отрасли права, но и научной дисциплины.

Научная дисциплина «муниципальное право» — это совокупность знаний, теорий и идей о правовом регулировании организации и функционировании местного самоуправления. Муниципальное право как наука — более широкое понятие, чем муниципальное право как отрасль права. Наука муниципального права помимо общепризнанных норм использует дискуссионные положения, выдвигает новые концепции и гипотезы. В рамках научных исследований учеными изучается помимо действующих в Российской Федерации в настоящее время институтов местного самоуправления также и практика правового регулирования организации и деятельности местной власти на предыдущих этапах развития российской государственности, а также зарубежный муниципальный опыт.

Муниципальное право как научная дисциплина является составной частью юридической науки. Возникновение науки муниципального права датируется началом 1990-х гг. Вместе с тем проблемы организации органов местного управления изучались еще задолго до этого. Поэтому их исследование зачастую основано на опыте организации земской власти в Российской империи, а также опыте организации местных Советов в СССР.

Теоретическими источниками муниципального права как научной дисциплины являются фундаментальные труды ученых и видных деятелей земского движения дореволюционной России. Опыт организации земского и городского самоуправления был предметом изучения многих видных ученых-юристов. Прежде всего можно отметить фундаментальные работы В. П. Безобразова «Государственное и общественное управление и самоуправление и судебная власть» (1882); А. И. Васильчикова «О самоуправлении. Сравнительный обзор русских и иностранных земских и общественных учреждений» (1869—1877); А. Д. Градовского «История местного самоуправления в России» (1899); Н. И. Лазаревского «Самоуправление» (1902). Изучением проблем местного самоуправления занимались также Л. А. Велихов, Н. М. Коркунов, В. Н. Лешков, М. И. Свешников, Б. Н. Чичерин и др.

Однако в России до 1917 г. не произошло выделение муниципального права в качестве отрасли права или научной дисциплины. Проблемы муниципальных отношений изучались в основном в рамках государственного или административного права.

В советское время местное самоуправление в России было фактически ликвидировано и заменено системой местных Советов, которые являлись местными органами государственной власти. Не следует, однако, полностью отбрасывать опыт изучения этой системы, который получил отражение в юридической науке советского строительства. Теоретиками данной науки можно

назвать ученых: С. А. Авакьяна, И. А. Азовкина, Г. В. Барабашева, А. А. Безуглова, В. И. Васильева, Ю. М. Козлова, Е. И. Козлову, А. Я. Сливу, Ю. А. Тихомирова, К. Ф. Шеремета. Многие из них в настоящее время являются видными представителями науки муниципального права.

Помимо них проблемы организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации в последние годы активно изучались и изучаются такими учеными, как: П. А. Астафичев, Н. С. Бондарь, Т. М. Бялкина, И. В. Выдрин, А. И. Коваленко, А. Н. Кокотов, А. Н. Костюков, М. А. Краснов, О. Е. Кутафин, В. С. Мокрый, И. И. Овчинников, Н. А. Писарев, Н. В. Постовой, А. А. Сергеев, В. В. Таболин, А. А. Уваров, В. И. Фадеев, Г. Н. Чеботарев, В. С. Четвериков, Е. С. Шугрина и др.

Научная дисциплина муниципального права изучает нормы муниципального права и регулируемые ими общественные отношения, используя при этом присущие всему правоведению научные методы, как *общенаучные*: диалектический, системный, конкретно-социологический, так и *специальные*: сравнительно-правовой, статистический, нормативно-логический, структурно-функциональный, историко-юридический и др.

Термин «муниципальное право» понимается также в качестве учебной дисциплины, изучение которой предусматривается учебными планами нескольких специальностей, например «Юриспруденция», «Государственное и муниципальное управление» и т.д. Задачи данной учебной дисциплины состоят в оказании помощи будущим юристам и менеджерам в изучении основ правового регулирования организации и функционирования местного самоуправления.

Учебная дисциплина муниципального права представляет собой совокупность наиболее общих знаний, теорий и идей о правовом регулировании организации и функционирования местного самоуправления.

Можно выделить следующие основные отличия учебной дисциплины муниципального права от науки. Учебная дисциплина является вторичной по отношению к науке, так как базируется на ее достижениях; не использует теорий и гипотез, а оперирует только общепризнанными положениями; не обладает свойством пробельности; источником учебной дисциплины являются учебники и учебные пособия, а науки — научные статьи, монографии, диссертационные исследования.

В рамках данной учебной дисциплины изучаются как наиболее значительные нормы муниципального права, так и важнейшие теоретические положения, выработанные наукой.

# Практикум

## Вопросы и задания для самоконтроля

1. Что такое муниципальное право, как соотносится оно с местным самоуправлением?
2. Объясните происхождение термина «муниципальный». Почему оно вошло в юридический оборот в Российской Федерации?
3. В каких значения можно понимать термин «муниципальное право»?
4. Каковы особенности и виды отношений, составляющих предмет муниципального права?
5. Почему муниципальное право называют комплексной отраслью права?
6. Дайте характеристику методам правового регулирования муниципально-правовых отношений.
7. Как соотносится муниципальное право и другие отрасли российского права?
8. Каковы особенности науки и учебной дисциплины муниципального права?
9. Приведите примеры ученых, являющихся специалистами в вопросах муниципального права
10. В чем состоят отличия между наукой и учебной дисциплиной муниципального права?

## Вопросы для размышления

1. Как соотносятся между собой термины «муниципальный» и «местный»? Приведите примеры их использования в российском законодательстве. Можно ли называть муниципальное право местным правом?
2. Является ли муниципальное право самостоятельной отраслью российского права или подотраслью? Почему?
3. Ознакомьтесь с позициями различных современных ученых и опишите, какое место занимает муниципальное право в отечественной правовой системе.
4. Объясните, почему опыт правового регулирования организации местных Советов в СССР может быть использован и при регулировании местного самоуправления в Российской Федерации.

## Практические задания

1. Заполните предлагаемую таблицу.

Отрасль права	Предмет	Методы	Источники
Муниципальное право			
Конституционное право			
Административное право			
Гражданское право			

2. Определите, нормами какой отрасли права регулируются правоотношения, возникшие в приведенных ситуациях:

А. Гражданин К. обратился в местную администрацию с жалобой на действия управляющей компании.

Б. Представительный орган муниципального образования назначил местный референдум.

В. Административная комиссия, созданная при местной администрации, приняла постановление о наложении административного штрафа на ООО «Колос» за неисполнение муниципального правового акта в сфере благоустройства.

Г. Контрольно-счетный орган муниципального образования утвердил результаты экспертизы проекта местного бюджета.

Д. Муниципальный служащий подал главе местной администрации заявление об увольнении по собственному желанию.

Е. Местная администрация заключила договор с ООО «СервисПлюс» о поставке канцтоваров.

3. Проанализируйте Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и найдите в нем нормы, характеризующие использование основных методов муниципального права (по 3—4 примера для каждого метода).

4. Губернатор N-ской области издал постановление о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по организации комиссий по делам несовершеннолетних с выделением необходимых финансовых и иных ресурсов. Прокуратура принесла протест на данное постановление. Должен ли он быть удовлетворен и почему?

5. В муниципальном образовании Озерное был проведен конкурс на вакантную должность главы местной администрации. По итогам конкурса представительный орган Озерного принял решение о заключении контракта с одним из победителей. Назначенный представительным органом кандидат, однако, отказался его подписывать, указав, что тот не соответствует типовому контракту, утвержденному областным законом, так как в нем предлагается на главу местной администрации возложить дополнительные обязанности. Кто прав в данном случае и почему?

### **Задания на подготовку документов**

Ознакомьтесь с типовыми положениями об аттестации муниципальных служащих, утверждаемыми в субъектах РФ, и на их основе составьте проект Положения об аттестации муниципальных служащих конкретного муниципального образования.

### **Тесты**

#### **1. Муниципальное право как отрасль права — это совокупность:**

а) правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и функционирования органов местного самоуправления;

б) правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления;