

И. М. Хужокова

**Муниципальное право РФ.
Ответы на экзаменационные
билеты**



Ирина Хужокова

**Муниципальное право РФ. Ответы
на экзаменационные билеты**

«Научная книга»

2009

Хужокова И. М.

Муниципальное право РФ. Ответы на экзаменационные билеты /
И. М. Хужокова — «Научная книга», 2009

В предлагаемом учебном пособии рассмотрены все основные вопросы организации местного самоуправления и деятельности муниципальных органов в соответствии с курсом “Муниципальное право РФ”. Учебное пособие поможет в подготовке к зачету, экзамену или семинарским занятиям по муниципальному праву Российской Федерации. Учебное пособие написано в доступной форме на основе новейшего законодательства РФ о местном самоуправлении. Настоящее учебное пособие предназначено для студентов и слушателей юридических вузов, специализированных институтов МВД РФ, средних специальных учебных заведений юридического профиля, а также студентов, обучающихся по специальности “государственное и муниципальное управление”.

© Хужокова И. М., 2009

© Научная книга, 2009

Содержание

1. Понятие и предмет муниципального права РФ	6
2. Источники муниципального права РФ	8
3. Конституция РФ как источник муниципального права РФ	10
4. Европейская Хартия о местном самоуправлении	12
5. Устав муниципального образования	14
6. Методы муниципального права РФ	16
7. Муниципальное право РФ как наука и учебная дисциплина	18
8. Муниципально-правовые нормы	20
9. Место муниципального права в системе российского права	22
10. Субъекты муниципального права РФ	24
11. Система муниципального права в РФ	26
12. Основные теории местного самоуправления	28
13. Понятие местного самоуправления в РФ	30
14. Основные принципы местного самоуправления в РФ	32
15. История местного самоуправления в России	34
Конец ознакомительного фрагмента.	35

Ирина Михайловна Хужокова

Муниципальное право

Российской Федерации. Ответы

на экзаменационные билеты

Все права защищены. Никакая часть электронной версии этой книги не может быть воспроизведена в какой бы то ни было форме и какими бы то ни было средствами, включая размещение в сети Интернет и в корпоративных сетях, для частного и публичного использования без письменного разрешения владельца авторских прав.

* * *

1. Понятие и предмет муниципального права РФ

Муниципальное право – сравнительно молодая отрасль права.

В последние годы муниципальное право является одной из самых **динамично развивающихся** отраслей российского права. После принятия Конституции РФ 1993 г. российское муниципальное право фактически было сформировано заново. История муниципального права в России демонстрирует очень противоречивые модели местного самоуправления. Несколько раз система местных органов в России претерпевала столь значительные изменения, что данная перемена не позволяла сохранить какой-либо преемственности, происходила как бы скачками.

Муниципальное право – это такая отрасль права, которая регулирует общественные отношения в сфере управления и организации жизнедеятельности населения на местах.

Каждая отрасль права имеет собственный предмет регулирования, группу общественных отношений, на регулирование которых направлены нормы этой отрасли.

Предмет отрасли имеет первостепенное значение для идентификации отрасли, признания ее самостоятельности, во многом определяет метод правового регулирования.

Предметом муниципального права являются совокупность общественных отношений в сфере местного самоуправления и непосредственно связанные с ними общественные отношения.

К этой группе относятся отношения по регулированию границ муниципальных образований, символики муниципальных образований, установлению статуса и полномочий органов, осуществляющих муниципальную власть, осуществлению прав населения в области местного самоуправления, формированию и использованию местных бюджетов, муниципального сотрудничества, обеспечению гарантий местного самоуправления, государственной поддержке местного самоуправления и др.

Основными категориями муниципального права являются такие категории, как муниципальное образование, муниципальная власть, местное самоуправление, население муниципального образования, муниципальная собственность, муниципальные органы, муниципальная собственность, территория муниципального образования и др.

Муниципальное право – **комплексная отрасль** права.

Это означает, что правовое поле муниципального права находится на стыке нескольких отраслей права.

Смежными отраслями по отношению к муниципальному праву являются такие отрасли, как конституционное право, налоговое право, бюджетное право, административное право и другие отрасли российского права постольку, поскольку они затрагивают вопросы местного самоуправления.

Например, Водный кодекс РФ содержит нормы водного права, составляющего природно-ресурсное право РФ.

Статья 68 этого документа гласит: “Органам местного самоуправления могут передаваться отдельные государственные полномочия в области использования и охраны водных объектов...” Данная норма является одновременно нормой природно-ресурсного и муниципального права.

Муниципальное право – **самостоятельная отрасль** права.

Комплексный характер муниципального права не противоречит самостоятельности данной отрасли. Муниципальное право развивается самостоятельно и занимает собственное место в системе российского права.

Самостоятельность любой отрасли права предполагает **специфичность предмета и метода** правового регулирования в рамках данной отрасли.

Муниципальное право РФ, без сомнения, обладает собственным предметом и совокупностью методов регулирования.

Муниципальное право обладает собственными источниками. К источникам муниципального права относятся такие акты, как Конституция РФ, федеральные законы, иные акты федерального уровня, законы субъектов РФ и прочие нормативно-правовые акты субъектов РФ, нормативно-правовые акты местного уровня.

2. Источники муниципального права РФ

Источник права – это форма существования права как регулятора общественных отношений. Источник права является выразителем права.

Источник права всегда существует объективно.

Источники муниципального права можно классифицировать по различным основаниям.

Различают писаные и неписаные источники, источники федерального уровня, субъектов и местного уровня, законы и подзаконные акты, акты, принятые какими-либо органами и населением непосредственно, международные и российские.

Источники муниципального права составляют правовую основу местного самоуправления в РФ. Это:

- общепризнанные принципы и нормы международного права;
- международные договоры Российской Федерации;
- Конституция Российской Федерации;
- федеральные конституционные законы;
- федеральные законы;
- издаваемые в соответствии с ними иные нормативно-правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента Российской Федерации, постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, иные нормативно-правовые акты федеральных органов исполнительной власти);
- конституции (уставы), законы и иные нормативно-правовые акты субъектов Российской Федерации;
- уставы муниципальных образований;
- решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан;
- иные муниципальные правовые акты.

Федеральные конституционные законы также затрагивают вопросы местного самоуправления. Например, Федеральные конституционные законы “О чрезвычайном положении” и “О военном положении” предусматривают при экстренных ситуациях в государстве возможность ограничения прав в сфере местного самоуправления.

Наиболее значимы из числа федеральных законов специальные федеральные законы, посвященные регулированию вопросов местного самоуправления.

С 1995 г. в России действовал Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”. С 2004 г. полностью вступил в силу Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

Этот Закон в соответствии с Конституцией РФ устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы организации местного самоуправления в РФ, определяет государственные гарантии его осуществления.

Изменение общих принципов организации местного самоуправления, установленных этим Законом, допускается не иначе как путем внесения изменений и дополнений в него.

В настоящее время действует Федеральный закон от 25 сентября 1997 г. № 126-ФЗ “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”.

Этот Закон определяет основные принципы организации местных финансов, устанавливает источники формирования и направления использования финансовых ресурсов местного самоуправления, основы бюджетного процесса в муниципальных образованиях и взаимоотношения органов местного самоуправления с финансовыми институтами, а также гарантии финансовых прав органов местного самоуправления.

Устав муниципального образования представляет собой основной правовой акт муниципального образования, разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно, принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно и содержит наиболее важные положения о статусе муниципального образования, его органов.

Муниципальный правовой акт – решение по вопросам местного значения или по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, документально оформленное, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила или имеющее индивидуальный характер.

3. Конституция РФ как источник муниципального права РФ

Конституция РФ является **правовой основой местного самоуправления**. Конституция РФ провела в жизнь реформу местного самоуправления в РФ, связанную с демократизацией общества.

Конституция РФ – основа законодательства РФ о местном самоуправлении. Ее нормы имеют прямое действие, т. е. применяются непосредственно, независимо от закрепления их в каких-либо прочих законодательных актах. Конституция РФ обладает **высшей юридической силой и верховенством**.

Высшая юридическая сила означает, что в случае противоречия между нормой Конституции РФ и нормой любого другого нормативно-правового акта действует норма Конституции РФ.

Верховенство Конституции РФ означает, что все нормативно-правовые акты на территории РФ издаются в соответствии и во исполнение Конституции РФ.

Все акты о местном самоуправлении должны соответствовать Конституции РФ.

Конституция РФ заложила основу системы местного самоуправления в РФ, провозгласила независимость местного самоуправления от государственной власти, самостоятельность органов местного самоуправления и населения муниципального образования в принятии решений местного значения.

Конституция РФ формулирует *общие принципы местного самоуправления, предусматривает защиту местного самоуправления, права граждан по осуществлению местного самоуправления.*

Конституция РФ провозглашает, что местное самоуправление в РФ обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

Местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.

Органы местного самоуправления **могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями** с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству.

Местное самоуправление в РФ гарантируется правом на судебную защиту, на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, запретом на ограничение прав местного самоуправления.

Наиболее важные положения о местном самоуправлении содержатся в гл. 8 Конституции РФ, специально посвященной местному самоуправлению.

Нормы Конституции о местном самоуправлении содержатся также и в других главах. Это в первую очередь нормы о правах граждан на осуществление местного самоуправления в РФ.

В соответствии с Конституцией РФ **каждый гражданин РФ имеет право на участие в местном самоуправлении**. Это право относится к группе политических прав граждан.

Граждане РФ вправе направлять индивидуальные и коллективные обращения в органы местного самоуправления.

Граждане РФ имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления.

Согласно Конституции РФ установление общих принципов организации органов местного самоуправления относится к совместной компетенции РФ и субъектов РФ.

4. Европейская Хартия о местном самоуправлении

Международные правовые акты и международные договоры РФ являются **частью правовой системы РФ**. Вопросы местного самоуправления достаточно широко закреплены в международных документах. К международным актам, затрагивающим вопросы местного самоуправления, относятся такие акты, как Всеобщая декларация прав и свобод человека, Европейская Хартия о местном самоуправлении и другие акты, принятые в рамках ООН или в ином порядке.

Важнейшим источником муниципального права РФ является *Европейская Хартия о местном самоуправлении*.

Хартия состоит из преамбулы и основной части. Хартия определяет конституционные и законодательные основы местного самоуправления, понятие местного самоуправления, сферу компетенции местного самоуправления, условия осуществления полномочий на местном уровне, защиту местного самоуправления, источники финансирования органов местного самоуправления, право местных органов на объединение и другие вопросы, а также обязательства сторон – участников Хартии и порядок подписания, ратификации и вступления в силу Хартии.

Участниками Хартии являются **государства – члены Совета Европы**.

В соответствии с Хартией принцип местного самоуправления должен быть признан в законодательстве страны и по возможности в конституции страны.

Местное самоуправление – право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительное количество государственных дел и управлять ими, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения. Основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом.

Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, не исключенному из их компетенции и не отнесенному к компетенции другого органа власти.

Осуществление государственных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам.

Предоставленные органам местного самоуправления полномочия по возможности должны быть полными и исключительными.

Они могут быть оспорены иным органом власти только в порядке и в пределах, установленных законом.

При любом изменении местных территориальных разграничений необходимо консультироваться с соответствующими органами местного самоуправления, возможно, там, где это допускается законом, путем проведения референдума.

Местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры, с тем чтобы они отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление.

Статус местных выборных органов должен обеспечивать свободное осуществление ими их полномочий.

Статус местных выборных лиц должен позволять получать соответствующую денежную компенсацию расходов, понесенных в связи с осуществлением ими полномочий, а также по возможности компенсацию упущенной выгоды.

Функции и деятельность, не совместимые с мандатом местного выборного лица, могут быть установлены только законом или основополагающими правовыми принципами.

Любой административный контроль над органами местного самоуправления, как правило, должен быть предназначен лишь для обеспечения соблюдения законности и конституционных принципов.

Административный контроль над органами местного самоуправления должен осуществляться таким образом, чтобы степень вмешательства контролирующего органа была соразмерна значимости интересов, которые это вмешательство должно защищать.

5. Устав муниципального образования

В систему муниципальных правовых актов входят:

- 1) устав муниципального образования;
- 2) правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан), правовые акты представительного органа муниципального образования;
- 3) правовые акты органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления.

Уставом муниципального образования должны определяться:

- 1) наименование муниципального образования;
- 2) перечень вопросов местного значения;
- 3) формы, порядок и гарантии участия населения в решении вопросов местного значения;
- 4) структура и порядок формирования органов местного самоуправления;
- 5) наименования и полномочия выборных и иных органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;
- 6) виды, порядок принятия (издания), официального опубликования (обнародования) и вступления в силу муниципальных правовых актов;
- 7) срок полномочий представительного органа муниципального образования, депутатов, членов иных выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления, а также основания и порядок прекращения полномочий указанных органов и лиц;
- 8) виды ответственности органов местного самоуправления и должностных лиц;
- 9) порядок формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, а также порядок контроля за его исполнением в соответствии с Бюджетным кодексом РФ;
- 10) порядок внесения изменений и дополнений в устав муниципального образования.

Устав муниципального образования принимается представительным органом муниципального образования, а в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, менее 100 человек – населением непосредственно на сходе граждан.

Проект устава муниципального образования или акта о внесении изменений и дополнений в устав за 30 дней до дня его рассмотрения подлежит официальному опубликованию (обнародованию) с одновременным опубликованием (обнародованием) установленного представительным органом порядка учета предложений по проекту устава, а также порядка участия граждан в его обсуждении.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования принимаются большинством в две трети голосов от установленной численности депутатов представительного органа муниципального образования.

Устав муниципального образования, муниципальный правовой акт о внесении изменений и дополнений в устав муниципального образования подлежат государственной регистрации в органах юстиции.

Основаниями для отказа в государственной регистрации могут быть:

- 1) противоречие устава Конституции РФ, федеральным законам, принимаемым в соответствии с ними конституциям (уставам) и законам субъектов Российской Федерации;
- 2) нарушение установленного порядка принятия устава, муниципального правового акта о внесении изменений и дополнений в устав.

Отказ в государственной регистрации и нарушение установленных сроков государственной регистрации могут быть обжалованы гражданами и органами местного самоуправления в судебном порядке.

Устав муниципального образования подлежит официальному опубликованию (обнародованию) после государственной регистрации и вступает в силу после официального опубликования (обнародования).

Изменения и дополнения, внесенные в устав муниципального образования и изменяющие структуру органов местного самоуправления, полномочия органов местного самоуправления и выборных должностных лиц, вступают в силу после истечения срока полномочий представительного органа, принявшего такой акт.

6. Методы муниципального права РФ

Предмет отрасли – это группа общественных отношений, регулируемых нормами данной отрасли.

Метод правового регулирования отрасли – это совокупность приемов и способов, с помощью которых осуществляется регулирование общественных отношений.

Характерные особенности общественных отношений оказывают влияние на метод их регулирования. Метод нормативно-правового регулирования, применяемый без учета характера и особенностей общественных отношений данного вида, может оказаться неэффективным.

Метод регулирования показывает, каким образом осуществляется такое регулирование, какие средства и способы регулирования допустимы.

Муниципальное право РФ – комплексная отрасль права. Во многом методы правового регулирования данной отрасли обусловлены ее комплексным характером.

Методы правового регулирования муниципального права весьма разнообразны и во многом predetermined предметом муниципального права.

Следует различать методы правового регулирования муниципального права как отрасли российского права и методы науки муниципального права РФ.

Методы науки муниципального права в отличие от методов отрасли являются методами познания предмета муниципального права и не имеют никакого отношения к правовому регулированию.

В основе метода правового регулирования муниципального права лежат два принципа – **императивный и диспозитивный**.

Императивный метод регулирования предполагает наличие четкого и однозначного требования относительно поведения субъекта. В данном случае субъект правоотношения не имеет выбора возможного поведения, он уполномочен только на действия, прямо указанные ему в рамках данного правоотношения.

Любое отступление от императивной нормы означает ее нарушение.

Императивное требование может заключаться в возложении на субъекта правоотношения обязанности совершить какое-либо действие или, наоборот, воздержаться от его совершения. Императивный метод регулирования характерен в большей степени для публичного права.

Муниципальное право является публичной отраслью права. Поэтому для муниципального права характерно главным образом установление императивных норм.

Например: “Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения”; “граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям”.

Диспозитивный метод характеризуется тем, что предоставляет субъекту правоотношения право выбора поведения по своему усмотрению или выбора между возможными вариантами поведения, указанными в соответствующем нормативно-правовом акте.

Например; “Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств”, “муниципальные образования в соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами вправе устанавливать официальные сим-

волы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности”.

В процессе правового регулирования общественных отношений в сфере местного самоуправления должно быть найдено разумное сочетание этих методов. Только в этом случае будут достигнуты цели регулирования, и оно будет эффективным.

7. Муниципальное право РФ как наука и учебная дисциплина

Различают муниципальное право РФ как **отрасль права, науку и учебную дисциплину**.

В основе этого деления – качественное различие между этими явлениями. Они различаются **по форме выражения, источникам, целям и функциям**.

Отрасль права – это организационно обособленная группа правовых институтов, направленная на регулирование совокупности однородных общественных отношений.

Наука – это система взглядов и представлений относительно какого-либо явления.

Муниципальное право относится к общественным наукам, предметом которых выступает какое-либо общественное явление. Муниципальное право – юридическая наука.

Наука муниципального права изучает общественные отношения в сфере местного самоуправления, законодательства о местном самоуправлении в РФ.

Наука изучает отрасль права, ее институты, их закрепление, взаимодействие.

Система науки муниципального права включает:

- предмет и метод муниципального права;
- систему муниципального права;
- принципы территориальной организации местного самоуправления;
- вопросы местного значения;
- наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями;
- формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления;
- органы местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;
- муниципальные правовые акты;
- экономическую основу местного самоуправления;
- межмуниципальное сотрудничество;
- ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью;
- историю муниципального права РФ;
- муниципальное право зарубежных стран.

Система науки муниципального права строится на основе системы отрасли муниципального права, но значительно отличается от нее и содержит оригинальные элементы, касающиеся истории муниципального права как России, так и зарубежных стран, теоретических аспектов муниципального права.

Наука муниципального права в последнее время активно развивается. Положения науки выражаются в монографиях, статьях, учебниках по муниципальному праву ученых-правоведов. Наука муниципального права взаимодействует с отраслью муниципального права и учебной дисциплиной.

Достижения науки муниципального права используются в законотворческом процессе.

Одним из крупнейших ученых, отдавших дань муниципальному праву, является Ю. А. Тихомиров.

В соответствии с системой науки муниципального права строится курс учебной дисциплины муниципального права. В настоящее время эта дисциплина входит в программу высших и средних специальных учебных заведений, обучающихся по юридической специальности, по специальности “государственное и муниципальное управление” и др.

Целью отрасли муниципального права является правовое регулирование соответствующих общественных отношений.

Целью науки муниципального права является изучение муниципального права и определение его основных категорий, системы, места в системе российского права, разработки, способствующие совершенствованию законодательства по вопросам местного самоуправления в РФ, анализ с этой целью норм закона, выявление общих закономерностей развития муниципального права, прогнозирование и т. д.

Наука носит **теоретический характер**, результаты научной деятельности опробуются уже на уровне отрасли права.

Научная деятельность носит **творческий характер**.

Учебная дисциплина не предполагает в отличие от науки муниципального права фундаментальных научных разработок. Целью учебной дисциплины муниципального права является обучение студентов в соответствии с государственными образовательными стандартами.

8. Муниципально-правовые нормы

Отрасль права – это не что иное, как совокупность правовых норм. Нормы права данной отрасли группируются в более крупные образования – *институты*. Правовые институты – это образования внутри отрасли, включающие только однородные нормы права. В некоторых случаях они могут быть межотраслевыми, например институт гарантий при проведении выборов характерен для муниципального права и избирательного права РФ, институт муниципальной собственности характерен как для муниципального права, так и для гражданского права РФ, институт должностных лиц характерен как для муниципального, так и для административного права РФ и т. д.

Наличие межотраслевых институтов свойственно всем отраслям права, но особое значение они имеют в структуре комплексных отраслей права.

Норма права – юридически закрепленное общеобязательное и формально определенное правило поведения.

Норма права является исходной единицей правового регулирования.

Признаки нормы права:

1) закрепление в нормативно-правовом акте означает, что норма права записана в тексте нормативно-правового акта либо является юридическим обычаем и соответствующим образом выражена;

2) общеобязательность правовой нормы означает обязательное для всех предписание по соблюдению нормы права под угрозой неблагоприятных последствий для нарушителя, в случае нарушения правовой нормы в действие вступает аппарат государственного принуждения;

3) формальная определенность правовой нормы означает ее конкретное выражение, соответствие этого выражения требованиям, предъявленным к ее форме;

4) норма является правилом поведения, т. е. предусматривает возможность влиять на поведение субъекта правоотношения, устанавливает образец такого поведения.

Муниципальное право содержит **материальные и процедурные нормы**.

Материальные нормы устанавливают правовые основы муниципального права, его общие принципы, в основу которых положен материальный критерий: “Местное самоуправление составляет одну из основ конституционного строя Российской Федерации, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации”.

Процедурные нормы устанавливают порядок, процедуру осуществления каких-либо действий: “Нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования, направляется главе муниципального образования для подписания и обнародования”.

Глава муниципального образования, являющийся главой местной администрации, имеет право отклонить нормативный правовой акт, принятый представительным органом муниципального образования”.

Процедурные нормы столь же важны, как материальные.

Их нарушение сводит на нет материальные нормы и влечет нарушение принципов муниципального права.

Нормы муниципального права содержатся в Конституции РФ, федеральных конституционных законах, федеральных законах, подзаконных актах федерального уровня, конституциях, уставах субъектов РФ, законах субъектов РФ, прочих нормативно-правовых актах органов государственной власти субъектов РФ, уставах муниципальных образований, других нормативно-правовых актах муниципальных образований.

Нормы муниципального права содержатся также в международных договорах РФ и других международных документах.

Особый источник норм муниципального права – общепризнанные международные принципы, являющиеся частью системы российского права.

Нормы муниципального права бывают **императивные и диспозитивные**.

Императивные нормы носят обязательный характер, содержат беспелляционное требование совершить какое-либо действие или воздержаться от его совершения.

Диспозитивные позволяют выбрать модель поведения.

9. Место муниципального права в системе российского права

Место муниципального права в системе российского права определяется, во-первых, **публичностью** данной отрасли и, во-вторых, его комплексным характером.

Муниципальное право – публичная отрасль права.

В соответствии с общепринятой классификацией все право можно разделить на публичное и частное. Это деление в значительной степени условно.

Публичное право регулирует общественные отношения, представляющие первостепенное значение для государства. Для отраслей этой группы характерно в большей степени императивное регулирование.

Частное право регулирует вопросы, представляющие интерес главным образом для граждан.

Муниципальное право в силу целого ряда особенностей соотносится как с публичными, так и с частными отраслями права.

Наиболее **тесно взаимодействие муниципального и конституционного права РФ.** Конституционное право РФ служит отправной точкой для муниципального права, закладывает правовые основы институтов муниципального права, определяет его цели и принципы. Конституционное право наделяет граждан правом на местное самоуправление, закрепляет прочие права граждан, без которых осуществление местного самоуправления было бы невозможным.

Конституционное право определяет основы статуса муниципальных образований и органов местного самоуправления.

Подотрасль конституционного права – **избирательное право РФ** – также весьма тесно связана с муниципальным правом в части регулирования местных выборов и референдума. Избирательные права граждан, установленные избирательным правом, всецело распространяются на граждан при реализации ими избирательных прав в области местного самоуправления.

Муниципальное право тесно связано с такими отраслями российского права, как **финансовое, налоговое, бюджетное право.**

Федеральный закон “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” регулирует местные финансы, в том числе режим местных налогов и сборов наряду с Налоговым кодексом РФ. При этом он не должен противоречить Налоговому кодексу РФ.

Этот же Закон регулирует бюджетный процесс на местном уровне как самостоятельное направление деятельности органов местного самоуправления.

В настоящее время также действует Федеральный закон “О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации”.

Муниципальное право связано также с **административным правом РФ** по целому ряду вопросов. К этим вопросам относятся вопросы муниципальной службы, административной ответственности муниципальных служащих, а также вопросы культуры, образования и др.

Смежные нормы содержатся в таких актах, как Основы законодательства о культуре, Федеральный закон “Об образовании” и др.

Международное публичное право является частью системы российского права. Ряд принципов муниципального права закреплен на международном уровне.

Природно-ресурсное право предусматривает режим пользования природными ресурсами, вопросы приобретения права собственности на них как на объекты, ограниченные в гражданском обороте, что, естественно, не может миновать сферы заинтересованности соответствующих муниципальных образований.

Органы местного самоуправления наделены компетенцией в сфере **экологического права**.

Соотносятся в вопросах регулирования муниципальной собственности, регулирования деятельности муниципальных предприятий муниципальное и **гражданское право**.

По вопросам внешнеэкономической деятельности к муниципальным органам применяются нормы **международного частного права**.

Муниципальное и **уголовное право РФ** взаимодействуют, например, при уголовной ответственности должностных лиц органов местного самоуправления.

10. Субъекты муниципального права РФ

Круг субъектов муниципального права очень широк, в связи с тем что весьма широк круг общественных отношений, находящихся в пределах правового поля муниципального права РФ.

Субъект права – это лицо или группа лиц, способная вступать в общественные отношения определенного вида, наделенная совокупностью прав и обязанностей. Субъектами муниципального права являются физические лица и организации. **Физические лица** – это граждане, иностранцы, лица без гражданства, находящиеся на территории РФ.

К организациям относятся государство, государственные органы, общественные образования, хозяйственные объединения (юридические лица).

Классифицировать субъекты муниципального права можно по следующим основаниям:

- 1) государственные и негосударственные образования;
- 2) индивидуальные и коллективные субъекты.

К государственным (публичным) субъектам относятся Российская Федерация, ее субъекты, органы государственной власти РФ и др. К негосударственным субъектам относятся общественные объединения, политические партии, религиозные группы и т. д.

К субъектам муниципального права относятся:

1) Российская Федерация (Россия) – суверенное государство, проводящее в пределах своей территории, а также в отношении своих граждан определенную политику. Россия обладает собственной правовой системой, определенной компетенцией в отношении населения РФ, субъектов РФ, монополией на издание законов и т. д.;

- 2) субъекты РФ;
- 3) Президент РФ;
- 4) Правительство РФ;
- 5) Государственная Дума Федерального Собрания РФ;
- 6) Совет Федерации Федерального Собрания РФ;
- 7) суды представлены судами самого различного уровня и наделены различной компетенцией;
- 10) органы местного самоуправления;
- 11) муниципальные образования;
- 12) население муниципального образования;
- 13) общественные объединения;
- 14) муниципальные должностные лица;
- 15) иностранные граждане или лица без гражданства, постоянно проживающие на территории муниципального образования;
- 16) советы муниципальных образований и другие объединения.

Степень участия и плотность взаимодействия между субъектами муниципального права различны.

Каждый субъект муниципального права наделен соответствующими его статусу полномочиями.

Муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения.

Органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

Депутат – член представительного органа поселения, муниципального района, городского округа или внутригородской территории города федерального значения.

Должностное лицо местного самоуправления – выборное либо заключившее контракт (трудовой договор) лицо, наделенное исполнительно-распорядительными полномочиями по решению вопросов местного значения и (или) по организации деятельности органа местного самоуправления.

Выборное должностное лицо местного самоуправления – должностное лицо местного самоуправления, избираемое на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании на муниципальных выборах.

Член выборного органа местного самоуправления – выборное должностное лицо органа местного самоуправления, сформированного на муниципальных выборах. Иностранные граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории муниципального образования, обладают при осуществлении местного самоуправления правами в соответствии с международными договорами Российской Федерации и федеральными законами.

11. Система муниципального права в РФ

Необходимым свойством любой отрасли права является его целостность. **Система права** – это его внутреннее строение, организация норм муниципального права в соответствии с их иерархией.

Целостность муниципального права – следствие его самостоятельности как отрасли права.

Нормы муниципального права не рассыпаются на множество автономных элементов, несмотря на то что они регулируют порой довольно далеко отстоящие друг от друга правоотношения. Это связано с тем, что их объединяют общие предмет, метод, функции, цели.

Муниципальное право – это не аморфная масса правовых предписаний, а единая система муниципальных норм. Муниципальное право внутренне организовано, нормы муниципального права взаимосвязаны и взаимозависимы.

В жизни права система играет особую роль, поскольку отражает одно из насущных его свойств – *формализованность*.

Логически полная и связанная система норм муниципального права возникает, в силу того что нормы муниципального права объединены в субинституты, институты.

Нормы муниципального права не одинаковы по своей юридической силе: они иерархизованы в зависимости от уровня, на котором они приняты, и компетенции органа, их издавшего, отношений, которые они регулируют. Как и в любой другой отрасли права, в муниципальном праве принята так называемая субординация норм.

Система муниципального права упрощает пользование законодательством, помогает осмыслить роль и правовую природу норм муниципального права.

Следует различать систему муниципального права как отрасли российского права и систему муниципального права РФ как науки. В отличие от системы отрасли система науки включает такие разделы, как история муниципального права России, зарубежное муниципальное право, предмет и метод муниципального права РФ и др.

Муниципальное право РФ имеет следующую систему.

1. Общие положения (раздел включает общие понятия и термины, характерные для всей отрасли муниципального права, такое включение в систему права основных категорий является юридической традицией и способствует более системному восприятию).

2. Принципы территориальной организации местного самоуправления.

3. Вопросы местного значения.

4. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями.

5. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления.

6. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления.

7. Муниципальные правовые акты.

8. Экономическая основа местного самоуправления.

9. Межмуниципальное сотрудничество.

10. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, контроль и надзор за их деятельностью.

11. Особенности организации местного самоуправления.

Эта система строится по аналогии с наиболее крупными группами муниципальных норм – институтами муниципального права.

Система муниципального права строится в соответствии с положениями Закона “Об общих принципах местного самоуправления в РФ”. Подобные законы как рамочные имеют особую важность в плане организации системы права.

Система муниципального права РФ состоит из двух основных частей:

– **общая часть** муниципального права РФ (нормы этой части затрагивают муниципальные отношения в целом, например нормы-принципы);

– **особенная часть** муниципального права РФ (нормы этой части затрагивают отдельные вопросы правового регулирования, например, ответственность органов местного самоуправления).

Систему муниципального права составляют международные и внутренние нормы муниципального права.

Среди муниципальных норм большое значение имеют нормы-принципы.

Вся система муниципального права строится в соответствии с этими принципами.

12. Основные теории местного самоуправления

Политическая и правовая мысль издревле интересовалась вопросами организации власти на местах.

В отношении этих вопросов зачастую складывались совершенно противоположные мнения. Например, относительно того, как соотносятся между собой муниципальная и государственная власти (а значит, и органы государственного управления и муниципальные органы), существуют следующие точки зрения:

1) местное самоуправление – **самостоятельная деятельность местного сообщества** по решению стоящих перед ним задач местного значения, в которую государственные органы вмешиваться не вправе, а муниципальная власть отделена от государственной власти;

2) местное самоуправление **осуществляется государством** в лице государственных органов на местах, которые подотчетны и подконтрольны центральным органам государственной власти, муниципальная власть как самостоятельная власть органов местного самоуправления не существует, а является формой государственной власти.

Эти теории главным образом **дифференцированы в зависимости от того, что признается источником власти в муниципальном образовании**, кем наделяются властью в решении вопросов местного значения органы местного самоуправления. В первом случае эту власть они получают непосредственно от местных жителей, в решении вопросов местного значения они представляют их и ответственны именно перед ними. Эта модель местного самоуправления наиболее полно соответствует идеалам демократии и современным представлениям о теории местного самоуправления.

Во втором случае свою власть и все полномочия по решению вопросов местного значения местные органы получают сверху. Они представляют государственную власть на местном уровне. За результаты своей деятельности они ответственны перед вышестоящими государственными органами, подотчетны и подконтрольны им. Данная модель организации местной власти характерна для государств с авторитарным или тоталитарным режимом правления. Местная власть лишь профанирует идею местного самоуправления, никакой реальной самостоятельности по отношению к центру у местных органов нет.

В последнем случае органы местного самоуправления фактически утрачивают свои оригинальные функции и становятся частью государственного аппарата.

В отношении возникновения местного самоуправления также существуют различные теории.

Согласно **патриархальной теории** местное сообщество представляет собой разросшуюся общину, род, самоуправляющийся под началом главы рода. В соответствии с этой теорией, скорее, государственная власть производна от муниципальной, а не наоборот.

Основы данной правовой теории были заложены еще в древних государствах, таких как Древняя Греция, где широко были развиты принципы местного самоуправления, близкие к современным.

В трудах Аристотеля некоторые вопросы местного самоуправления в полисах освещены достаточно подробно.

В Древней Греции складывалась особая система местного самоуправления, в связи с тем что государственность существовала в виде полисов – городов-государств.

В подобных городах-государствах вся полнота власти принадлежала местному сообществу.

Согласно **естественно-правовой теории** права местного самоуправления представляет собой естественное право местных жителей на решение вопросов местного значения.

Это право принадлежит только местному сообществу и не может быть узурпировано центральной властью.

Местное сообщество наделяется этими правами, поскольку состоит из граждан, наделенных свободой и неотъемлемыми правами от рождения. Поэтому право на осуществление местного самоуправления является естественным.

Данная теория возникла в период буржуазных революций во Франции в эпоху Просвещения. Одним из видных представителей и основателей этой теории является Жан-Жак Руссо.

13. Понятие местного самоуправления в РФ

Понятие местного самоуправления – основное в муниципальном праве. Оно определяется на законодательном уровне в силу своей принципиальной значимости.

Понятие местного самоуправления дается в Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и представляет собой норму-дефиницию (определение).

Такое закрепление центрального понятия муниципального права сделано, для того чтобы исключить нежелательное произвольное толкование этого понятия.

Недопустимы как расширительное толкование, так и ограничение в толковании данного термина.

Местное самоуправление составляет **одну из основ конституционного строя Российской Федерации**, признается, гарантируется и осуществляется на всей территории Российской Федерации.

В соответствии с п. 1 ст. 16 Конституции Российской Федерации основы конституционного строя Российской Федерации не могут быть изменены иначе как в порядке, установленном самой Конституцией.

В соответствии со ст. 12 Конституции Российской Федерации в Российской Федерации **признается и гарантируется местное самоуправление**. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно.

Местное самоуправление в Российской Федерации – **форма осуществления народом своей власти**, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Признаки местного самоуправления:

- является формой осуществления народом своей власти;
- представляет собой деятельность населения;
- эта деятельность направлена на решение вопросов местного значения;
- деятельность, осуществляемая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъектов РФ;
- это деятельность, осуществляемая самостоятельно и под свою ответственность;
- деятельность осуществляется народом непосредственно или через органы местного самоуправления;
- эта деятельность осуществляется в соответствии с интересами населения;
- деятельность осуществляется с учетом исторических и иных местных традиций.

Местное самоуправление, таким образом, представляет собой **форму реализации муниципальной власти**. Носителем муниципальной власти является население муниципального образования. Муниципальная власть осуществляется непосредственно населением муниципального образования (например, путем проведения местного референдума) или через муниципальные органы.

Органы местного самоуправления – избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения.

В соответствии с п. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации **структура органов местного самоуправления** определяется населением самостоятельно: таким образом обеспечивается опосредованное участие населения в решении вопросов местного значения.

В законах и иных нормативно-правовых актах Российской Федерации слова *“местный” и “муниципальный”* и образованные на их основе слова и словосочетания применяются в одном значении в случаях, касающихся осуществления населением местного самоуправления.

Местное самоуправление (муниципальная власть) осуществляется в пределах муниципального образования. Муниципальное образование – городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения.

14. Основные принципы местного самоуправления в РФ

Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций.

Принципы – основные, исходные начала. Принципы имеют главенствующее значение для всей правовой системы.

Выделяют общеправовые, межотраслевые и отраслевые принципы.

Принципы местного самоуправления и принципы муниципального права как отрасли права не совсем равнозначны, но во многом сходны.

Принципы местного самоуправления опосредованы целями муниципального законодательства, муниципального регулирования вообще.

Все прочие нормы муниципального права должны строиться на основе принципов муниципального права, соответствовать им.

Принципы муниципального права – идеальная модель поведения, к которой нужно стремиться. Принципы местного самоуправления занимают особое (высшее) место в иерархии муниципальных норм.

К принципам местного самоуправления относятся:

– самостоятельность населения муниципального образования в решении вопросов местного значения;

- ответственность;
- демократизм;
- гласность;
- наделение территорией;
- финансовая независимость;
- предоставление гарантий;
- муниципальное сотрудничество;
- равенство прав граждан.

Равенство прав граждан – весьма широко применяющийся принцип. Этот принцип является общеправовым и провозглашается Конституцией РФ, рядом международных документов, федеральным законодательством. В данном ключе он означает, что граждане имеют равные права на осуществление местного самоуправления независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям.

Местное самоуправление – такая сфера, в которую постоянно вмешиваются самые разнообразные субъекты, иногда способные существенно затронуть интересы местного самоуправления. Такими субъектами являются, например, РФ и субъекты РФ. Довольно часто интересы этих субъектов и интересы местного самоуправления пересекаются.

Поэтому необходим ряд гарантий для местного самоуправления со стороны государства.

Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивают государственные гарантии прав населения на осуществление местного самоуправления.

Принцип ответственности произведен от принципа самостоятельности. Поскольку органы местного самоуправления самостоятельны в решении вопросов местного значения, они и ответственны за принятые решения. Ответственность заключается в возможности наступления неблагоприятных последствий для субъектов правоотношения от муниципального образования до должностного лица местного самоуправления.

Гласность и демократизм тесно взаимосвязаны. Два этих принципа являются общеправовыми и основаны на Конституции РФ.

Принципы местного самоуправления важны потому, что именно они составляют одну из основ конституционного строя РФ.

Изменение общих принципов организации местного самоуправления, установленных Федеральным законом “Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ”, допускается не иначе как путем внесения изменений и дополнений в этот закон.

15. История местного самоуправления в России

С древних времен в России общинное общежитие предполагало наличие у общины определенных полномочий в сфере управления. В разные исторические периоды соотношение государственных и местных органов в решении вопросов местного значения было различным. Условно выделяют следующие периоды в истории местного самоуправления.

1. До XIX в. основными событиями были следующие:

- земская реформа Ивана IV уничтожила систему кормлений, предоставила широкие полномочия земским и “губным” старостам, избираемым населением (местные власти выполняли поручения центра, прежде всего сбор налогов, решение ими местных проблем считалось второстепенным делом);
- в XVII в. государство отказалось от идеи местной самостоятельности и выборных должностей;
- в 1708 г. Петр I создал губернии, управление которыми осуществлялось коронными чиновниками, а местное общество не принимало в нем никакого участия;
- в 1719 г. Петр провел реформу, направленную на централизацию административной системы, практически все чиновники назначались из центра, местное самоуправление было сведено на нет;
- в 1714 г. Петр учреждает выборную должность земского комиссара для сбора подушной подати;
- в XVIII в. Екатерина II провела реформу местного самоуправления, в соответствии с которой избираются депутаты (от дворянства, городских обывателей и прочих сословий), была издана Жалованная грамота городам, в которой впервые в России продвигалась идея муниципальной власти.

2. Реформы XIX в. произвели:

- отмену крепостного права;
- закрепление крестьянского общественного устройства в виде сословных волостей;
- учреждение земства. **Земство** – наиболее известный орган, представляющий муниципальную власть в дореволюционной России. Земство – выборный орган. Временные уездные комиссии, состоявшие из предводителя дворянства, исправника, городского головы и чиновников от палаты государственных имуществ и от конторы удельных крестьян, составляли избирательные списки созыва избирательных съездов. Затем решение временных комиссий утверждалось губернской временной комиссией под предводительством губернатора. Выборы в земство были многоступенчатыми, избиратели делились на три курии (землевладельцы, горожане, сельские общества). Первоначально земство наделялось полномочиями по решению вопросов местного значения. Постепенно права земства ограничивались;

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.