

УДК 34
ББК 67.400я73
Б81

Рецензенты:

Тимофеев Н. С. — профессор кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова, доктор юридических наук, профессор;

Шугрина Е. С. — профессор кафедры конституционного и муниципального права Российской Федерации Московской государственной юридической академии им. О. Е. Кутафина, доктор юридических наук, профессор.

Бондарь, Н. С.

Б81 Муниципальное право Российской Федерации : учебник для вузов / под ред. Н. С. Бондаря. — 3-е изд., перераб. и доп. — М. : Издательство Юрайт, 2013. — 721 с. — Серия : Бакалавр. Углубленный курс.

ISBN 978-5-9916-2213-4

На основе современного состояния правовой науки, действующего федерального и регионального законодательства, обобщения практики муниципального правотворчества и правоприменения в учебнике раскрывается система институтов муниципального права как относительно самостоятельной отрасли права, анализируются концептуально-теоретические и материально-правовые основы местного самоуправления в их историческом развитии, а также с учетом современных особенностей российской конституционной модели местного самоуправления. Особенность авторского подхода — активное использование решений Конституционного Суда РФ как важных источников муниципального права.

Учебник разработан в соответствии с требованиями Федерального государственного образовательного стандарта высшего профессионального образования третьего поколения по специальности «Юриспруденция».

Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических высших учебных заведений, практических работников органов государственной власти и органов местного самоуправления, а также для всех, кто интересуется вопросами текущего состояния, развития и совершенствования российской муниципальной демократии.

УДК 34
ББК 67.400я73

ISBN 978-5-9916-2213-4

© Коллектив авторов, 2002
© Коллектив авторов, 2013, с изменениями
© ООО «Издательство Юрайт», 2013

Оглавление

Авторский коллектив	11
Принятые сокращения.....	12
Предисловие	15
Глава 1. Муниципальное право как отрасль российского права, юридическая наука и учебная дисциплина	20
1.1. Формирование муниципального права как самостоятельной отрасли российского права: условия и предпосылки.....	20
1.1.1. Многозначность термина «муниципальное право».....	21
1.1.2. Местное самоуправление — материальная предпосылка формирования институтов муниципального права	22
1.1.3. Нормативные правовые факторы становления муниципального права.....	24
1.1.4. Научно-теоретические основы формирования отрасли муниципального права.....	28
1.2. Предмет муниципального права, определение его понятия	30
1.2.1. Муниципальные (самоуправленческие) отношения — предмет муниципального права.....	30
1.2.2. Система и виды самоуправленческих отношений	33
1.2.3. «Муниципальное право» или «право местного самоуправления»?	37
1.2.4. Особенности самоуправленческих отношений: сочетание публичных и частных начал.....	39
1.3. Муниципально-правовые нормы и институты, их система	43
1.3.1. Правовая норма — первичная ячейка муниципального права. Система правовых норм.....	43
1.3.2. Содержание муниципально-правовых норм: соотношение государственно-властных и негосударственных начал.....	44
1.3.3. Прямое действие норм муниципального права	46
1.3.4. Формальная определенность муниципально-правовых норм	47
1.3.5. Общеизвестность, доступность муниципально-правовых актов	49
1.3.6. Обязательность муниципально-правовых актов.....	50
1.3.7. Система муниципального права Российской Федерации.....	52

1.4. Муниципальное право в системе российского права	53
1.4.1. Вторичный (комплексный) характер муниципального права.....	53
1.4.2. Пограничный (публично-частный) характер муниципального права.....	56
1.4.3. Сочетание императивного и диспозитивного методов в муниципально-правовом регулировании	59
1.5. Муниципальное право как наука и учебная дисциплина	61
1.5.1. Понятие науки муниципального права, ее особенности.....	61
1.5.2. Предмет науки муниципального права, ее источники.....	63
1.5.3. Муниципальное право как учебная дисциплина.....	65
1.5.4. Состояние и основные этапы современного развития науки муниципального права.....	66
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	71
Глава 2. Источники муниципального права как отрасли.....	72
2.1. Понятие источника муниципального права, их особенности.....	73
2.2. Конституция РФ — источник муниципального права	74
2.3. Решения Конституционного Суда РФ как источник муниципального права.....	76
2.4. Федеративная структура источников муниципального права....	82
2.5. Нормативные правовые акты муниципального образования, их виды.....	91
2.6. Устав муниципального образования как особый источник муниципального права	94
2.7. Нормативно-договорные источники муниципального права ...	101
2.8. Правовые обычаи, традиции, юридические прецеденты.....	104
2.9. Международно-правовые акты в муниципальном праве.....	105
2.10. Решения Европейского суда по правам человека в системе источников муниципального права	109
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	113
Глава 3. Исторические модели местного самоуправления. Становление и развитие местного самоуправления в России ...	114
3.1. Основные исторические концепции и модели местного самоуправления	114
3.1.1. Теория свободной общины	116
3.1.2. Общественная (хозяйственная) теория местного самоуправления	118
3.1.3. Государственная теория местного самоуправления	120
3.1.4. Концепции местного самоуправления в соотношении с политической идеологией и доктринами государственного развития	125
3.1.5. Зарубежные модели местного самоуправления	128
3.2. Зарождение местного самоуправления в России	131
3.2.1. Исторические корни самоуправленческих начал в российском обществе. Вечевая демократия.....	131

3.2.2. Самоуправление городских слобод и крестьянское общинное самоуправление.....	134
3.2.3. Губная и земская реформы XVI века.....	135
3.2.4. Централизация местного управления в ходе становления российского абсолютизма.....	137
3.2.5. Развитие самоуправления на местах во второй половине XVIII – первой половине XIX века.....	140
3.3. Земские и городские реформы XIX – начала XX века	146
3.3.1. Крестьянское самоуправление.....	146
3.3.2. Земская реформа 1864 года.....	147
3.3.3. Городская реформа 1870 года.....	152
3.3.4. Контрреформы: усиление государственных начал местного самоуправления в конце XIX века.....	157
3.3.5. «Золотое время» земств.....	161
3.4. Советы народных депутатов как политическая основа СССР: сочетание начал государственной власти и местного самоуправления.....	164
3.5. Развитие местного самоуправления в условиях новой русской государственности (конец XX – начало XXI века)	175
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>185</i>

Глава 4. Понятие, сущность и назначение местного самоуправления в конституционной системе российской государственности.....186

4.1. Понятие местного самоуправления и его основные социально-политические характеристики	186
4.1.1. Местное самоуправление – классическая форма современной демократии	188
4.1.2. Обязательность местного самоуправления в демократическом обществе.....	190
4.1.3. Социально-политическая устойчивость местного самоуправления в системе демократической государственности.....	190
4.1.4. Основные признаки местного самоуправления как конституционно-правового понятия.....	191
4.1.5. Понятие местного самоуправления (в соотношении национального законодательства и международно- правовых стандартов)	193
4.2. Сущность местного самоуправления	195
4.2.1. Соотношение государственных и общественных начал в местном самоуправлении – сущность первого порядка.....	195
4.2.2. Баланс власти и свободы местного сообщества – сущность местного самоуправления второго порядка	198
4.3. Местное самоуправление в конституционной системе русской государственности	200
4.3.1. Местное самоуправление как институт гражданского общества.....	200

4.3.2. Местное самоуправление как институт правового положения личности	207
4.3.3. Местное самоуправление в соотношении с муниципальной властью	212
4.4. Конституционные начала соотношения местного самоуправления, государственной власти и социальной государственности	217
4.4.1. Местное самоуправление в соотношении с государственной властью.....	217
4.4.2. Местное самоуправление как институт социальной государственности.....	224
4.5. Конституционные принципы организации местного самоуправления	231
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	242
Глава 5. Территориальные основы местного самоуправления... 243	
5.1. Территориальная организация местного самоуправления	243
5.1.1. Конституционное значение территории как пространственного предела местного самоуправления.....	243
5.1.2. Основные подходы к территориальной организации местного самоуправления: соотношение муниципального и административно-территориального устройства	245
5.1.3. Недопустимость подмены муниципально-территориальных преобразований изменениями административно-территориального устройства.....	250
5.2. Понятие муниципального образования и особенности его правосубъектности	257
5.3. Правовое регулирование территориальной организации местного самоуправления	263
5.4. Установление, изменение границ и преобразование муниципальных образований	272
5.4.1. Установление и изменение границ муниципальных образований, порядок их проведения.....	272
5.4.2. Создание, преобразование и упразднение муниципальных образований.....	274
5.4.3. Правопреемство муниципальных образований.....	281
5.5. Учет мнения населения – конституционное условие осуществления муниципально-территориальных изменений и преобразований.....	282
5.6. Межмуниципальное сотрудничество.....	289
5.6.1. Понятие, значение и виды межмуниципального сотрудничества	289
5.6.2. Советы муниципальных образований субъектов Российской Федерации	294
5.6.3. Общероссийские объединения муниципальных образований	296

5.6.4. Межрегиональные и специализированные объединения муниципальных образований	299
5.6.5. Межмуниципальные хозяйственные общества и некоммерческие организации	301
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	304
Глава 6. Муниципальные институты непосредственной демократии в системе местного самоуправления	305
6.1. Общая характеристика муниципальных институтов непосредственной демократии в системе местного самоуправления	306
6.1.1. Муниципальная демократия как форма реализации публичной власти и прав местного населения	306
6.1.2. Непосредственное осуществление гражданами местного самоуправления — главная форма муниципальной демократии	309
6.2. Местный референдум	312
6.2.1. Понятие и предмет местного референдума	312
6.2.2. Назначение местного референдума	318
6.2.3. Проведение местного референдума	321
6.2.4. Правовые последствия местного референдума	323
6.3. Муниципальные выборы	324
6.3.1. Значение и правовое регулирование муниципальных выборов	324
6.3.2. Право избирать и быть избранным на муниципальных выборах	328
6.3.3. Организация и проведение муниципальных выборов	332
6.3.4. Гарантии законности муниципальных выборов	346
6.4. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления	347
6.5. Сход граждан	351
6.6. Правотворческая инициатива граждан	356
6.7. Территориальное общественное самоуправление	360
6.8. Публичные слушания	365
6.9. Собрания и конференции граждан (собрания делегатов)	367
6.10. Опрос граждан	369
6.11. Обращения граждан в органы местного самоуправления	373
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	378
Глава 7. Органы и должностные лица местного самоуправления. Муниципальная служба	380
7.1. Структура органов местного самоуправления	381
7.1.1. Признаки органа местного самоуправления	381
7.1.2. Самостоятельность населения в определении структуры органов местного самоуправления	381

7.2. Представительный орган муниципального образования.....	386
7.2.1. Обязательность наличия представительных органов муниципальных образований.....	386
7.2.2. Наименование и состав представительного органа муниципального образования	387
7.2.3. Полномочия представительного органа муниципального образования	394
7.2.4. Организация работы представительного органа муниципального образования	396
7.2.5. Принятие правовых актов представительным органом муниципального образования.....	404
7.2.6. Досрочное прекращение полномочий представительного органа.....	405
7.3. Правовой статус депутата представительного органа муниципального образования	407
7.3.1. Статус депутата представительного органа муниципального образования и его правовое регулирование ...	407
7.3.2. Срок полномочий депутата представительного органа муниципального образования.....	408
7.3.3. Формы депутатской деятельности	410
7.3.4. Права депутата представительного органа муниципального образования и гарантии депутатской деятельности.....	410
7.4. Глава муниципального образования	413
7.4.1. Правовой статус главы муниципального образования ...	413
7.4.2. Полномочия главы муниципального образования	422
7.4.3. Досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования	425
7.5. Местная администрация.....	432
7.5.1. Местная администрация в системе местного самоуправления	432
7.5.2. Полномочия и структура местной администрации	438
7.6. Контрольно-счетный орган муниципального образования	440
7.7. Избирательная комиссия муниципального образования	446
7.8. Муниципальная служба и муниципальные служащие	449
7.8.1. Понятие и принципы муниципальной службы.....	449
7.8.2. Должности муниципальной службы	454
7.8.3. Права, обязанности, ограничения и запреты, связанные с муниципальной службой.....	455
7.8.4. Порядок поступления на муниципальную службу, ее прохождения и прекращения	463
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	468
Глава 8. Экономическая основа местного самоуправления ...	470
8.1. Экономическая основа, основные начала финансово-экономического развития местного самоуправления	470

8.1.1. Экономическая основа местного самоуправления как муниципально-правовая категория (понятие, содержание).....	470
8.1.2. Принципы экономического развития местного самоуправления.....	475
8.2. Муниципальная собственность в экономической основе местного самоуправления.....	478
8.2.1. Понятие муниципальной собственности и ее конституционное значение как достояния местного сообщества.....	478
8.2.2. Конституционные гарантии муниципальной собственности.....	481
8.2.3. Состав муниципальной собственности.....	484
8.2.4. Формирование муниципальной собственности.....	490
8.2.5. Компетенция органов и должностных лиц местного самоуправления в сфере управления муниципальной собственностью.....	503
8.2.6. Муниципальные унитарные предприятия и муниципальные учреждения.....	508
8.3. Местный бюджет. Местные налоги и сборы.....	512
8.3.1. Понятие местного бюджета.....	512
8.3.2. Доходы местного бюджета. Местные налоги.....	516
8.3.3. Расходы местного бюджета.....	528
8.3.4. Муниципальный бюджетный процесс.....	530
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>536</i>
Глава 9. Компетенция местного самоуправления.....	537
9.1. Общие вопросы компетенции в сфере местного самоуправления.....	537
9.1.1. Вопросы местного значения.....	537
9.1.2. Функции местного самоуправления.....	556
9.1.3. Наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями.....	562
9.2. Полномочия органов местного самоуправления при решении различных вопросов местного значения.....	569
9.2.1. Полномочия в хозяйственно-экономической сфере.....	569
9.2.2. Полномочия в сфере образования.....	581
9.2.3. Полномочия в сфере здравоохранения.....	583
9.2.4. Социальные полномочия органов местного самоуправления.....	586
9.2.5. Полномочия в сфере физической культуры и спорта.....	588
9.2.6. Полномочия органов местного самоуправления в сфере охраны общественного порядка, обеспечения безопасности и обороны страны.....	592
<i>Контрольные вопросы и задания.....</i>	<i>609</i>

Глава 10. Гарантирование местного самоуправления. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления	611
10.1. Юридическое гарантирование местного самоуправления.....	612
10.1.1. Понятие и система гарантирования местного самоуправления.....	612
10.1.2. Судебная защита местного самоуправления как юридическая гарантия.....	616
10.1.3. Право местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти.....	624
10.1.4. Запрет на ограничение прав местного самоуправления..	625
10.2. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления	627
10.2.1. Общие положения об ответственности	627
10.2.2. Ответственность органов местного самоуправления, депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением.....	630
10.2.3. Ответственность органов местного самоуправления, должностных лиц перед государством	634
10.2.4. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами	644
10.3. Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления	648
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	653
Глава 11. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях.....	655
11.1. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения — Москве и Санкт-Петербурге.....	655
11.2. Организация местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях	670
11.3. Особенности организации местного самоуправления в наукоградах	678
11.4. Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях	680
11.5. Особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции)	684
11.6. Особенности организации местного самоуправления на территории инновационного центра «Сколково».....	686
<i>Контрольные вопросы и задания</i>	690
Перечень основных решений Конституционного Суда РФ, использованных в учебнике	692
Литература	712