

Муниципальное право



Константин Валерьевич Федоров
Муниципальное право
Серия «Конспект лекций»

Издательский текст

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=18559936

Муниципальное право: Астрель, Сова; М., СПб.; 2012

ISBN 978-5-271-93832-2

Аннотация

В книге изложены ответы на основные вопросы темы «Муниципальное право». Издание поможет систематизировать знания, полученные на лекциях и семинарах, подготовиться к сдаче экзамена или зачета. Пособие адресовано студентам высших и средних образовательных учреждений, а также всем интересующимся данной тематикой.

Содержание

Муниципальное право – отрасль права, наука и учебная дисциплина	6
Предмет и метод муниципального права	6
Источники муниципального права	9
Источники научной дисциплины муниципального права	15
Муниципально-правовые нормы и отношения	17
Место муниципального права в правовой системе Российской Федерации	20
Историко-теоретические основы местного самоуправления	22
Основные теории местного самоуправления	22
Муниципальные системы зарубежных стран	24
Основные тенденции развития местного самоуправления в современной России	27
Местное самоуправление как институт народовластия	30
Местное самоуправление как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения	30
Право на местное самоуправление в контексте норм Европейской хартии местного самоуправления	32

**Константин
Валерьевич Федоров
Муниципальное право**

© К. В. Федоров, составление, 2011

© ООО «Издательство “Сова”», 2012

Муниципальное право – отрасль права, наука и учебная дисциплина

Предмет и метод муниципального права

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

Предметная определенность – главное условие формирования и развития муниципального права.

Предмет муниципального права – круг общественных отношений, складывающихся в сфере местного самоуправления.

Эта отрасль права имеет комплексный характер: на муниципальный уровень влияют нормы иных отраслей права. Предмет муниципального права включает в себя часть отношений, регулируемых комплексно несколькими отраслями права. Поэтому часть норм различных отраслей права становится одновременно и нормами муниципального права.

Нормы муниципального права регулируют сложную систему отношений как публично-правового, так и частнопра-

вового характера.

Публично-правовые отношения возникают между государственными и муниципальными органами.

Частноправовые отношения включают в себя хозяйственную деятельность муниципальных предприятий, гражданско-правовые отношения местной администрации с иными юридическими лицами.

Муниципальное право России – это совокупность институтов права и норм, являющихся результатом правотворчества на уровнях муниципального образования, субъекта Федерации и Российской Федерации в целом.

Основные группы общественных отношений, регулируемых муниципальным правом, – отношения, возникающие:

- в результате организации местного самоуправления как института народовластия;
- в процессе реализации права населения муниципально-го образования, а также отдельного гражданина, на местное самоуправление;
- в связи с организацией представительных, исполнительно-распорядительных и иных органов местного самоуправления (включая главу муниципального образования), других выборных и невыборных должностных лиц местного самоуправления, а также осуществлением муниципальной службы;

- в связи с деятельностью граждан, наделенных полномочиями на отдельные публично-властные функции по осуществлению местного самоуправления;
- при осуществлении предметов ведения Российской Федерации и субъектов Федерации в сфере местного самоуправления, а также в связи с наделением отдельными государственными полномочиями органов местного самоуправления;
- в процессе взаимодействия муниципальных образований с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации;
- в процессе межмуниципального сотрудничества.

Источники муниципального права

Источники муниципального права

1. **Конституция РФ**, которая закрепила местное самоуправление в качестве одной из основ конституционного строя, а также установила, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти (ст. 12).

Параметры пространства местного самоуправления:

- население муниципального образования самостоятельно решает вопросы местного значения;
- экономической основой местного самоуправления является муниципальная собственность, право и бремя владения, пользования и распоряжения которой принадлежат населению муниципального образования;
- система местного самоуправления включает институты непосредственной и представительной демократии, при этом система осуществления местного самоуправления через представителей не исчерпывается выборными органами, а включает в себя и иные органы;
- местное самоуправление осуществляется в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций; изменение границ таких территорий допускается только с учетом мнения насе-

ления соответствующих территорий;

- органы местного самоуправления имеют самостоятельные полномочия в решении вопросов местного значения, а также могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств;
- местному самоуправлению гарантируется право на судебную защиту;
- местному самоуправлению гарантируется компенсация дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти;
- устанавливается запрет на ограничение прав местного самоуправления, установленных Конституцией РФ и федеральными законами.

2. Федеральное законодательство. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» устанавливает общие правовые, территориальные, организационные и экономические принципы местного самоуправления и определяет государственные гарантии его осуществления.

Правовые основы деятельности органов местного самоуправления в различных сферах жизнедеятельности общества и государства определяются также в следующих правовых актах Российской Федерации.

Кодексы: Гражданский кодекс Российской Федерации;

Семейный кодекс Российской Федерации; Бюджетный кодекс Российской Федерации; Налоговый кодекс РФ.

Федеральные законы: «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»; «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»; «Об обжаловании в суд действий и решений, нарушающих права и свободы граждан»; «Об основах муниципальной службы в Российской Федерации» и др.

3. Конституции (уставы), законы субъектов Российской Федерации и иные акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

4. Акты местного самоуправления наряду с федеральными и региональными нормативными правовыми актами имеют важное значение для организации и деятельности муниципальных органов. Это уставы муниципальных образований, решения представительных органов местного самоуправления и правовые акты глав местных администраций, многочисленные правовые акты, издаваемые структурными подразделениями местных администраций. К ним относятся и решения, принятые на местном референдуме, а также на сходах граждан.

5. *Нормы международного права* также являются источниками муниципального права России.

Основные положения в сфере местного самоуправления:

- обеспечение права и реальной способности органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения;
- основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются конституцией или законом. Это не должно исключать предоставления таким органам в соответствии с законом отдельных конкретных полномочий;
- органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для осуществления собственных инициатив по любому вопросу, который не исключен из сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти;
- осуществление государственных полномочий должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам;
- предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены иным центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом;

- при делегировании полномочий каким-либо центральным или региональным органом власти органы местного самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям;
- изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом;
- местные органы власти должны иметь возможность, не нарушая более общих законодательных положений, сами определять свои внутренние административные структуры, которые они намерены создать, с тем чтобы те отвечали местным потребностям и обеспечивали эффективное управление;
- статус местных выборных лиц должен обеспечивать свободное осуществление их полномочий;
- административный контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных Конституцией РФ или законом;
- органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, на обладание достаточными собственными финансовыми ресурсами, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих полномочий;

- органы местного самоуправления имеют право при осуществлении своих полномочий сотрудничать и в рамках закона вступать в ассоциацию с другими органами местного самоуправления для решения задач, представляющих общий интерес;
- органы местного самоуправления должны иметь право на судебную защиту для обеспечения свободного осуществления ими своих полномочий и соблюдения закрепленных в Конституции РФ или внутреннем законодательстве принципов местного самоуправления.

Источники научной дисциплины муниципального права

Источники научной дисциплины муниципального права – теоретические труды российских и зарубежных ученых в сфере муниципального права, историко-правовые исследования и другие работы, в которых разрабатываются теоретико-методологические проблемы развития муниципального права, а также учебные, научно-методические и учебно-методические издания, способные оказать помощь в изучении муниципального права России, правовые акты как источники отрасли муниципального права.

Правовые источники: Конституция РФ, федеральные конституционные законы и федеральные законы, принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты Российской Федерации (указы и распоряжения Президента РФ, постановления и распоряжения Правительства РФ, иные нормативные правовые акты федеральных органов исполнительной власти), конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, уставы муниципальных образований, решения, принятые на сходах граждан и местных референдумах, и иные муниципальные правовые акты, нормы международного права.

К источникам научной дисциплины муниципального права также относится практический опыт деятельности мест-

ного самоуправления. На основе изучения и обобщения такого опыта вырабатываются научные рекомендации по повышению эффективности организации и деятельности местного самоуправления в Российской Федерации.

Муниципально-правовые нормы и отношения

Муниципально-правовая норма – это первичный элемент системы муниципального права. В совокупности муниципально-правовые нормы образуют отрасль муниципального права. Под муниципально-правовыми нормами понимаются правовые нормы, регулирующие общественные отношения в сфере местного самоуправления.

Нормам муниципального права присущи все признаки правовых норм: общеобязательность, обеспечение их реализации с помощью системы государственных гарантий, защита от нарушений принудительными средствами.

Нормы муниципального права по признаку регулирования однородных и взаимосвязанных общественных отношений объединяются в муниципально-правовые институты.

Муниципально-правовые институты – определенная система норм муниципального права, регулирующих однородные и взаимосвязанные общественные отношения и образующих относительно самостоятельную группу в рамках отрасли муниципального права.

Нормы, образующие муниципально-правовые институты, обладают признаками не только отрасли муниципального права, но и признаками основных, первичных отраслей права (конституционного, административного, финансово-

го, гражданского, земельного, трудового и др.). Такую двойственную природу имеют институты муниципальной службы, муниципальной собственности, форм непосредственной демократии, местных финансов и др.

Муниципально-правовые отношения – урегулированные нормами права общественные отношения, которые возникают в процессе осуществления местного самоуправления. В муниципально-правовых отношениях участвует определенный круг лиц, на которых в тот или иной момент распространяется действие соответствующих муниципально-правовых норм; регламентируется конкретное поведение участников этих отношений; обеспечиваются субъективные права и юридические обязанности в области местного самоуправления посредством специальных юридических средств.

Субъекты муниципально-правовых отношений – лица, участвующие в муниципально-правовых отношениях и являющиеся носителями прав и обязанностей в сфере местного самоуправления.

Субъекты муниципального права (участники муниципально-правовых отношений):

- население муниципального образования;
- граждане Российской Федерации, а также граждане, имеющие иное гражданство, или лица без гражданства;
- органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления;

- государство и отдельные государственные органы;
- физические и юридические лица.

Место муниципального права в правовой системе Российской Федерации

Муниципальное право связано с целым рядом других отраслей права. Оно организационно оформилось и выделилось из конституционного права, которое определяет начала и принципы организации местного самоуправления, формы и гарантии осуществления местного самоуправления, его место в системе народовластия.

Основы муниципального права установлены нормами конституционного права. Все другие правовые нормы, регулирующие общественные отношения, возникающие в процессе организации и осуществления местного самоуправления, являются нормами муниципального права.

Муниципально-правовые отношения являются основными там, где осуществляется местное самоуправление.

Муниципальное право тесно связано с административным правом. Административно-правовые нормы устанавливают статус органов местного самоуправления, осуществляющих исполнительно-распорядительную деятельность, и их полномочия. Тесная взаимосвязь муниципального права и административного права проявляется также и при регулировании института муниципальной службы.

Связь муниципального права с другими отраслями права: формирование и исполнение местных бюджетов, образование внебюджетных фондов основано на нормах финансового права; право органов местного самоуправления создавать коммерческие и некоммерческие организации, осуществлять свою деятельность в качестве юридических лиц базируется на нормах гражданского права; осуществление контроля за использованием земель на территории муниципального образования регламентируется земельным правом; участие органов местного самоуправления в охране окружающей природной среды относится к экологическому праву и т. д.

Историко-теоретические основы местного самоуправления

Основные теории местного самоуправления

Л. Велихов выделяет следующие теории местного самоуправления: свободной общины, «общественную» (хозяйственную) и государственную.

Теория свободной общины: основная ее идея в обосновании ограничения вмешательства государства в деятельность общины. Государство не создает общину, а лишь признает ее. Признавалось существование не только трех традиционных ветвей власти – исполнительной, законодательной и судебной, но и четвертой – муниципальной власти.

Теория свободной общины получила свое отражение в ряде законодательных актов 1830–1840-х гг. В Конституции Бельгии 1831 г. наряду с законодательной, исполнительной и судебной властями закреплялась и «общинная» (муниципальная) власть.

Однако на практике эта теория оказалась несостоятельной и нежизнеспособной.

«Общественная» (хозяйственная) теория самоуправ-

ления также во многом основывалась на идее противопоставления государственной власти и местных сообществ. Согласно общественной теории самоуправления – это, в первую очередь, заведование местными хозяйственными делами. Собственные дела общины – дела общинного хозяйства, а самоуправление есть управление делами местного хозяйства.

Согласно этой теории дела хозяйственного характера должны выполняться общиной без вмешательства государства. В разделении государственных дел и дел местного значения виделось основание для самостоятельности местного самоуправления. Однако такие взгляды на местное самоуправление существовали недолго, поскольку на практике оказалось практически невозможно так разделить дела государственного управления и дела местного значения.

«Государственная» теория самоуправления: органы местного самоуправления являются, по существу, органами государственного управления, и их компетенция не является какой-либо особенной, самобытной, естественной, а целиком и полностью создается и регулируется государством.

Государственная концепция местного самоуправления базировалась на том положении, что учреждения самоуправления обязательно должны действовать и в общественных, и в государственных интересах. Согласно этой концепции местное самоуправление имеет своим источником государственную власть. Организация самоуправления на местах строится на основании закона.

Муниципальные системы зарубежных стран

Зарубежные модели местного самоуправления отличаются по порядку формирования органов местного самоуправления, предметам ведения местного самоуправления, характеру и особенностям взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Англосаксонская муниципальная система существует в Великобритании, США, Канаде, Австралии и ряде других стран. В научной литературе именно ее традиционно называют первой муниципальной системой.

Основные признаки англосаксонской муниципальной системы:

- органы местного самоуправления имеют право предпринимать только те действия, которые прямо разрешены им законом. В случае нарушения этого правила акты органов местной власти будут признаны судом не имеющими силы, поскольку изданы с превышением полномочий;
- органы местного самоуправления напрямую не подчинены органам государственной власти;
- основная единица местного самоуправления – приход;
- в компетенцию органов местного самоуправления входят: управление полицией, социальными службами, пожар-

ная охрана, местные дороги, строительство и эксплуатация жилья, спортивные сооружения, общественный транспорт и др.

Французская (континентальная) система местного самоуправления отличается от англосаксонской характером взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти. Такая система используется в государствах с традициями централизации власти, значительным контролем органов государственной власти за местными органами власти.

Основные признаки французской муниципальной системы:

- основной единицей местного самоуправления является коммуна, население которой избирает муниципальный совет сроком на 6 лет;
- избирательное право имеют граждане Франции, достигшие 18 лет;
- в компетенцию муниципального совета входит решение всех вопросов местного значения, за исключением тех, которые представляют непосредственно полномочия мэра;
- решения совета, принятые в пределах его компетенции, приобретают обязательную силу при условии, что они переданы представителю государства в департаменте и опубликованы;
- муниципальный совет на своей первой сессии избира-

ет мэра, который является председателем коммуны; готовит сессии муниципального совета и исполняет его решения; управляет имуществом коммуны и имеет право совершения гражданско-правовых сделок; представляет интересы коммуны в судебных органах; назначает служащих и принимает решения об административных поощрениях и взысканиях; председательствует в административных комиссиях и др. Мэр уполномочен обеспечивать правопорядок и безопасность, принимать в связи с этим необходимые решения, включая санкции на арест, а также может выполнять иные полномочия.

В зарубежных странах встречаются и иные системы – как разновидности двух основных систем, так называемые смешанные системы, так и отдельные модели местного самоуправления. В качестве последней многими авторами называется местное (коммунальное) управление ФРГ.

В праве субъектов ФРГ – деятельность органов местного управления регулируется конституциями, положениями о местном управлении и отдельными законами, в которых прослеживается, как правило, идея «сквозного управления», при котором федеральное государство, земли, органы самоуправления представляют собой единую вертикаль, в рамках которой осуществляется управленческая деятельность.

Основные тенденции развития местного самоуправления в современной России

Конституция РФ 1993 г. относит к основам конституционного строя (т. е. к положениям, которые могут быть отменены или изменены только путем принятия новой конституции) такие положения, как: отнесение местного самоуправления к формам народовластия, гарантированность местного самоуправления, наличие у местного самоуправления собственных полномочий, организационная обособленность органов местного самоуправления от органов государственной власти, существование муниципальной собственности, в том числе на землю.

Указом от 22 декабря 1993 г. «О гарантиях местного самоуправления в Российской Федерации»:

- 1) установлено, что органы местного самоуправления самостоятельно утверждают перечень объектов (имущества), составляющих муниципальную собственность;
- 2) разграничены полномочия представительного органа местного самоуправления и местной администрации;
- 3) установлено, что решения органов местного самоуправления могут быть отменены лишь в судебном порядке;

4) установлено, что глава местного самоуправления вправе выносить на местный референдум проект положения (устава) о местном самоуправлении, председательствовать на заседаниях выборного представительного органа местного самоуправления и является главой соответствующей администрации;

5) дата выборов в представительный орган местного самоуправления устанавливается решением представительного (законодательного) органа власти субъекта Российской Федерации по предложению главы исполнительной власти.

При этом глава местного самоуправления и другие должностные лица местной администрации могли быть членами представительного органа местного самоуправления.

В 1995 г. был принят закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». После этого стало активно формироваться федеральное и региональное законодательство, конкретизировавшее общие принципы организации местного самоуправления. Однако практика применения данного Федерального закона выявила целый ряд проблем, связанных с осуществлением местного самоуправления в Российской Федерации.

В целях их разрешения в 2002 г. Президентом РФ была создана Комиссия по подготовке предложений о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Федерации и органами местного

самоуправления.

7 октября 2003 г. была принята новая редакция Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Новая редакция данного федерального закона переносит основную тяжесть правового регулирования местного самоуправления с уровня субъектов Российской Федерации на федеральный и муниципальный уровни. Поэтому большинство упомянутых законов подвергнется серьезной корректировке либо вообще отмене (об установлении порядка регистрации уставов муниципальных образований и др.).

В нем предусматривается весьма большое увеличение регламентации отдельных аспектов местного самоуправления муниципальными правовыми актами.

Местное самоуправление как институт народовластия

Местное самоуправление как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения

С точки зрения Конституции РФ право граждан на местное самоуправление можно рассматривать как интегральное право, объединяющее в себе следующие права и свободы граждан:

- участвовать в управлении делами государства непосредственно через участие в местных референдумах, а также не принимать в них участия;
- избирать в органы местного самоуправления, а также не участвовать в муниципальных выборах;
- быть избранным в органы местного самоуправления, а также отказаться от исполнения полномочий выборного лица;
- иметь доступ к муниципальной службе и право увольнения с муниципальной службы;
- обращаться в органы местного самоуправления и полу-

чать ответ по существу своего заявления.

Перечисленные права базируются на конституционных нормах, а именно – на положениях ст. 37 Конституции РФ, установивших право свободно распоряжаться своими способностями к труду, выбирать род деятельности и профессию, а также запрет на принудительный труд.

Право на местное самоуправление в контексте норм Европейской хартии местного самоуправления

Местное самоуправление – право или обязанность?

Статья 3 Европейской хартии местного самоуправления – главный аргумент сторонников отношения к местному самоуправлению как к праву. В данной статье указывается, что «под местным самоуправлением понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел...»

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.