DURA LEX SED LEX



DURA LEX SED LEX

Муниципальное право России

Учебник

Одиннадцатое издание

ЮНИТИ
UNITY

УДК [34:352](100)(075.8)
ББК 67.400.7(2Рос)я73-1+67.400.7(3)я73-1
М90

Рецензенты:
доктор юридических наук, профессор *П.А. Кучеренко*;
Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор *Н.М. Чепурнова*

Главный редактор издательства *Н.Д. Эриашвили*,
кандидат юридических наук, доктор экономических наук, профессор,
лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники,
лауреат премии Правительства РФ в области образования

М90 **Муниципальное** право России: учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / под науч. ред. Б.С. Эбзеева, Г.А. Гаджиева; под общ. ред. А.С. Прудникова, Л.Т. Чихладзе. — 11-е изд., перераб. и доп. — М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2023. — 447 с. (Серия «Dura lex, sed lex»).

ISBN 978-5-238-03675-5

Агентство CIP РГБ

Изложены основные теории местного самоуправления, рассмотрена история возникновения и развития самоуправления в России. Показаны современные подходы к пониманию местного самоуправления, главные направления государственной политики России в этой области. Представлены предмет, метод, система и источники муниципального права. С учетом комплексного характера определено особое место муниципального права в системе российского права. Рассмотрены формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и его участия в нем. Описаны структура органов местного самоуправления и различные модели ее организации.

Материал изложен с учетом законодательства, действующего по состоянию на 1 ноября 2022 г.

Для студентов (курсантов), аспирантов (адъюнктов) и преподавателей высших юридических образовательных учреждений, органов и должностных лиц местного самоуправления. Может быть использован в учебном процессе по дистанционным образовательным технологиям.

ББК 67.400.7(2Рос)я73-1+67.400.7(3)я73-1

ISBN 978-5-238-03675-5

© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 2000, 2002, 2004, 2009, 2011, 2012, 2013, 2016, 2019, 2021, 2023
Принадлежит исключительное право на использование и распространение издания.

Оглавление

ОТ АВТОРОВ **5**

Глава 1. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА **9**

1.1. Понятие, предмет, метод отрасли муниципального права. Муниципально-правовые отношения, их субъекты 10

1.2. Система и источники муниципального права. Муниципальные правовые нормы. Место муниципального права в системе права России 22

1.3. Муниципальное право как наука и учебная дисциплина 32

Глава 2. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ. ОСНОВНЫЕ ТЕОРИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В ОБЛАСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ **38**

2.1. Местное самоуправление: понятие, принципы и функции 39

2.2. Основные теории местного самоуправления 68

2.3. Развитие теоретической мысли в области местного самоуправления в России после 1917 г. 75

2.4. Основные направления государственной политики России в сфере местного самоуправления. Полномочия органов государственной власти России и субъектов Федерации в этой области 86

2.5. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий 90

Глава 3. ВОЗНИКНОВЕНИЕ И РАЗВИТИЕ САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ **94**

3.1. Местное самоуправление в XII—XVII вв. 95

3.2. Местное самоуправление в XVIII в. 97

3.3. Формирование земского самоуправления в Российской империи 100

3.4. Городская реформа и развитие городского самоуправления в Российской империи 103

3.5. Крестьянское общинное самоуправление в Российской империи 105

3.6. Местное самоуправление в последней четверти XIX — начале XX в. 107

3.7. Местное самоуправление в республиканский период 111

Глава 4. ПРАВОВАЯ И ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ **114**

4.1. Правовая основа местного самоуправления: международные правовые акты, федеральное, региональное и местное законодательство 115

4.2. Территориальная основа местного самоуправления: понятие и структура 136

Глава 5. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ **160**

5.1. Финансово-экономическая основа местного самоуправления: понятие и структура 161

5.2. Порядок формирования муниципальной собственности 166

5.3. Местный бюджет 180

Глава 6. ФОРМЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ **209**

6.1. Сочетание прямой и представительной демократии в системе местного самоуправления 210

6.2. Формы непосредственной демократии и другие формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления 215

6.3. Органы местного самоуправления 285

Глава 7. ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ 294

7.1. Понятие представительных органов и их место в системе органов местного самоуправления 295

7.2. Выборы, структура и организация работы представительных органов местного самоуправления 302

7.3. Статус депутата 310

7.4. Компетенция представительных органов местного самоуправления, их нормативные правовые акты 314

Глава 8. ГЛАВА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ. МЕСТНАЯ АДМИНИСТРАЦИЯ. МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА 320

8.1. Глава муниципального образования: порядок избрания, компетенция 321

8.2. Местная администрация 325

8.3. Муниципальная служба: понятие, основные принципы, условия и порядок ее прохождения 331

8.4. Роль органов местного самоуправления в охране общественного порядка 342

Глава 9. ГАРАНТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. КОНТРОЛЬ ЗА ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ 347

9.1. Понятие и система гарантий местного самоуправления 348

9.2. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления 359

9.3. Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления 370

Глава 10. МОДЕЛИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И УПРАВЛЕНИЯ. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ 375

10.1. Модели соотношения государственной власти и самоуправления на местах 376

10.2. Модели местного самоуправления в России 380

10.3. Местное самоуправление за рубежом 387

КРАТКИЙ СЛОВАРЬ 405

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК 412

ГЛАВА 1

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

MUNICIPAL LAW AS A BRANCH OF LAW, SCIENCE AND EDUCATIONAL DISCIPLINE

Ключевые слова: муниципальное право, местное самоуправление, муниципальные отношения, метод правового регулирования, гарантия, рекомендация, муниципально-правовые отношения, муниципально-правовая норма, система муниципального права, источники муниципального права, наука муниципального права, учебная дисциплина

В результате изучения данной главы обучающиеся должны

знать:

- основные понятия — «муниципальное право», «муниципальные отношения», «муниципально-правовая норма», «муниципально-правовой институт», «система муниципального права» и др.
- значение муниципального права и логику его организации как отрасли права
- систему источников муниципального права
- виды и классификацию муниципально-правовых норм
- роль науки муниципального права, ее взаимосвязи и место среди правовых наук

уметь:

- ставить цели, формулировать задачи, связанные с изучением отрасли муниципального права
- отличать и анализировать особенности муниципального права как отрасли права, науки и учебной дисциплины
- выявлять проблемы правового характера в муниципальном праве
- определять место конкретной правовой нормы в общей системе муниципально-правовых норм
- анализировать и оценивать влияние муниципально-правовых отношений на процессы, происходящие в обществе

владеть:

- методологией исследования науки муниципального права
- признаками муниципальных отношений
- особенностями субъектного состава муниципально-правовых отношений
- методами правового регулирования отрасли муниципального права
- методами планирования и формулирования проблематики в сфере муниципального права

1.1. Понятие, предмет, метод отрасли муниципального права. Муниципально-правовые отношения, их субъекты

Муниципальное право понимается как отрасль системы права, как наука и как учебная дисциплина. Они тесно взаимосвязаны, однако каждое из них имеет специфическое содержание, свой предмет.

Муниципальное право как *отрасль* представляет собой совокупность правовых норм, регулирующих общественные отношения в сфере местного самоуправления, как *наука* — совокупность научных теорий и знаний о нормах муниципального права, регулирующих общественные отношения, и практике реализации этих норм, как *учебная дисциплина* — совокупность знаний, включающая наиболее существенные вопросы, связанные с организацией и деятельностью органов местного самоуправления.

Как любая другая отрасль права, муниципальное право имеет свой предмет и метод правового регулирования.

Предметом отрасли муниципального права являются общественные отношения, урегулированные нормами конституционного и муниципального права, которые возникают в процессе организации и деятельности местного самоуправления в городских, сельских поселениях и других муниципальных образованиях.

Местное самоуправление — особый, специфический уровень власти в государстве. В соответствии со ст. 3 Конституции РФ[1] народ осуществляет свою власть через государственные органы (государственная власть), а также через органы местного самоуправления (муниципальная власть). Кроме того, народ реализует свою власть непосредственно через референдумы, выборы и другие формы прямого волеизъявления.

Одна из особенностей муниципальной власти состоит в том, что именно на местном, муниципальном уровне право граждан участвовать в управлении может быть осуществлено наиболее эффективно. Своеобразие местного самоуправления обусловлено также тем, что его органы не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ), однако могут наделяться отдельными государственными полномочиями[2]. Вместе с тем аб-

---

[1] См.: *Конституция* Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12.12.1993, с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020, по состоянию на 06.10.2022 // Официальный интернет-портал правовой информации» (www. pravo.gov.ru).

[2] См.: *Конституционное* право России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / В.О. Лучин, Б.С. Эбзеев, Е.Н. Хазов, В.Н. Белоновский, Н.Д. Эриашвили, Л.Т. Чихладзе и др. 9-е изд., перераб. и доп. М., 2018.

солютно отдельными, не включенными в общую систему властных отношений в государстве они, конечно, не являются: поправки, внесенные в Конституцию РФ в 2020 году, закрепили положение о вхождении органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти в Российской Федерации (часть 3 статья 132). Действуя в рамках такого единства, указанные органы осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории[1]. Особенности организации и осуществления местного самоуправления обусловлены спецификой муниципальных отношений, составляющих предмет муниципального права.

Отличительные *признаки* муниципальных отношений:

- *локально-территориальный характер* — эти отношения возникают в основном на местном (муниципальном) уровне в процессе осуществления самоуправления населением городских, сельских поселений и других муниципальных образований, территории которых устанавливаются в соответствии с законодательством субъектов РФ с учетом исторических и иных местных традиций;
- *комплексный характер* — предмет муниципального права охватывает различные по содержанию и характеру общественные отношения: организационные, управленческие, имущественные, финансовые и др. Нормы муниципального права, регулирующие на местном уровне эти отношения, составляют одновременно нормы гражданского, финансового, земельного и других отраслей права. Однако всех их объединяет то, что они возникают в процессе решения населением муниципальных образований вопросов местного значения непосредственно или через органы местного самоуправления;
- *субъекты* — это либо *население* муниципального образования, которое непосредственно (путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления) решает вопросы местного значения, либо *орган или должностное лицо* местного самоуправления, наделенное полномочиями по решению этих вопросов.

Каждая отрасль права имеет свой специфический метод правового регулирования. Метод правового регулирования — это совокупность юридических средств, с помощью которых осуществляет-

[1] «Конституция Российской Федерации» (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020) // СПС «КонсультантПлюс».

ся правовое регулирование качественно однородных общественных отношений.

Под ***методом правового регулирования*** отрасли муниципального права следует понимать совокупность юридических приемов, способов, средств воздействия муниципальных норм на возникающие в этой сфере отношения.

Муниципальное право воздействует на общественные отношения с помощью таких правовых приемов (способов), как обязывание, дозволение, запрет, сочетание которых и определяет характер правового регулирования. В зависимости от преобладания того или иного правового приема различают два основных метода правового регулирования — императивный и диспозитивный.

Императивный метод характеризуется преобладанием властных предписаний (запреты, обязывания, наказания) юридического воздействия на общественные отношения. Он предполагает такое правовое положение субъектов, которое построено на субординации и прямом подчинении. Так, руководители структурных подразделений администрации муниципального образования подчиняются его главе. Эта субординация закрепляется в уставе муниципального образования.

Для *диспозитивного* метода характерно дозволение, предоставляющее субъектам отношений право на самостоятельный выбор своего поведения, основанное на их равноправии и координации. Основанием для возникновения правоотношений при этом обычно выступает договор. Субъекты муниципальных образований в пределах своих полномочий могут заключать между собой различные договоры по вопросам их жизнедеятельности.

Кроме императивного и диспозитивного методов правового регулирования используются методы гарантий и рекомендаций.

Гарантии — средства и условия, обеспечивающие соблюдение прав местного самоуправления. Метод гарантий широко применяется в правовом регулировании местного самоуправления. Так, федеральные законы, законы субъектов Федерации, устанавливающие нормы муниципального права, не могут ограничивать права местного самоуправления, гарантированные Конституцией РФ и Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[1] (далее — Закон об общих принципах организации местного самоуправления).

---

[1] *Федеральный* закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 3822. На «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo. gov.ru).

Гарантии содержатся в ряде статьей закона и касаются различных сторон осуществления местного самоуправления, в частности в ч. 9 ст. 40 закона, в которой закреплены гарантии депутатам, членам выборного органа местного самоуправления, выборному должностному лицу местного самоуправления при осуществлении полномочий.

Кроме того, в ч. 6 ст. 53 установлено, что осуществление расходов местных бюджетов на финансирование полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Федерации не допускается.

Часть 3 ст. 2 проекта федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (внесен сенатором РФ А.А. Клишасом, депутатом ГД П.В. Крашенинниковым; принят в первом чтении 25.01.2022)[1] также предусматривает, что «органы публичной власти в соответствии с настоящим Федеральным законом, другими федеральными законами обеспечивают установленные Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом права граждан на осуществление местного самоуправления».

Рекомендации — советы по осуществлению конкретного, желательного для общества и государства поведения. Применение метода рекомендаций обусловлено прежде всего тем, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти и Конституция РФ гарантирует самостоятельность местного самоуправления в пределах его полномочий (ст. 12). Рекомендации в адрес органов местного самоуправления обычно содержатся в указах Президента РФ, постановлениях Правительства РФ, а также в актах органов государственной власти субъектов Федерации.

Таким образом, в муниципальном праве используется совокупность норм правового регулирования. Это обусловлено комплексным характером муниципальных отношений, затрагивающих сферы и публичного и частного права[2].

Муниципальное право — это комплексная отрасль российского права, представляющая собой совокупность юридических норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления.

---

[1] https://base.garant.ru/77224618/741609f9002bd54a24e5c49cb5af953b/

[2] См.: *Актуальные* проблемы муниципального права: Учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Под науч. рук. Б.С. Эбзеева, Е.Н. Хазова; Под общ. ред. В.В. Комаровой, Л.Т. Чихладзе. М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2018. (Сер. «Magister»).

Муниципально-правовые отношения — регулируемые нормами муниципального права общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления в городских, сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и местных традиций.

Муниципально-правовые отношения с учетом их содержания можно разделить на три группы.

В первую входят отношения, связанные с образованием, объединением муниципальных образований, установлением и изменением их границ, утверждением собственной символики, определением структуры и наименования, формированием, а также с контролем за их деятельностью, установлением меры ответственности.

Ко второй группе относятся отношения, возникающие в процессе решения жителями муниципального образования непосредственно через выборные и другие органы местного самоуправления вопросов обеспечения социально-экономического развития муниципального образования, жизнедеятельности его населения (например, вопросы управления муниципальной собственностью, формирования, утверждения и исполнения местного бюджета, планировки и застройки территорий, содержания дорог местного значения, организации и развития муниципальных учреждений здравоохранения, образования, культуры).

Третью группу составляют отношения, возникающие в процессе реализации переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Государство, наделяя органы местного самоуправления конкретными государственными полномочиями с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств, определяет условия и порядок контроля за их осуществлением.

Муниципально-правовые отношения можно классифицировать в зависимости от их субъектов (участников) и по другим основаниям. Субъекты правоотношений — это индивиды и организации, которые в соответствии с нормами права являются носителями субъектных прав и юридических обязанностей.

Субъектами муниципально-правовых отношений являются:

- муниципальные образования;
- население муниципальных образований;
- собрание (сход) граждан;
- органы местного самоуправления;
- граждане;
- депутаты представительных органов местного самоуправления;
- члены других выборных органов местного самоуправления;
- должностные лица местного самоуправления;

- органы территориального общественного самоуправления;
- советы муниципальных образований субъектов РФ;
- общероссийское объединение муниципальных образований;
- государственные органы;
- общественные объединения, предприятия, учреждения, организации.

Субъекты муниципально-правовых отношений условно составляют три группы.

К первой группе Закон об общих принципах организации местного самоуправления относит особый субъект — муниципальное образование, определяя его как городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения.

Муниципальному образованию принадлежат права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности. Согласно ст. 124 Гражданского кодекса РФ (ГК)[1], муниципальные образования не являются юридическими лицами, однако выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, наравне с иными участниками этих отношений — гражданами и юридическими лицами. К муниципальным образованиям в этом случае применяются нормы, регламентирующие участие юридических лиц в имущественных отношениях.

Особый правовой статус муниципальных образований проявляется и в том, что именно к их ведению закон относит вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. В совокупности они составляют предметы ведения местного самоуправления.

Муниципальным образованиям как субъектам муниципально-правовых отношений принадлежит право создавать объединения в форме ассоциаций или союзов в целях координации своей деятельности, более эффективного осуществления своих прав и интересов. В соответствии со ст. 8 Закона об общих принципах организации местного самоуправления для организации взаимодействия органов местного самоуправления, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований в каждом субъекте Федерации образуется совет муниципальных образований субъекта Федерации.

В целях организации взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Федерации,

[1] *Федеральный* закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 25.02.2022) «Гражданский кодекс Российской Федерации». Часть первая (с изм. и доп., вступ. в силу с 03.06.2018) // СПС «КонсультантПлюс».

выражения и защиты общих интересов муниципальных образований, в том числе представления своих интересов в федеральных органах государственной власти и организации сотрудничества муниципальных образований России с международными организациями и иностранными юридическими лицами, советы муниципальных образований субъектов Федерации могут образовывать единое общероссийское объединение муниципальных образований.

В целях объединения финансовых средств, материальных и иных ресурсов для решения вопросов местного значения могут быть образованы межмуниципальные объединения, учреждены хозяйственные общества и другие межмуниципальные организации в соответствии с федеральными законами и нормативными правовыми актами представительных органов муниципальных образований. В этих же целях органы местного самоуправления могут заключать договоры и соглашения. Межмуниципальные объединения не могут наделяться полномочиями органов местного самоуправления.

Муниципальные образования в соответствии с федеральным законодательством и геральдическими правилами вправе устанавливать официальные символы, отражающие исторические, культурные, национальные и иные местные традиции и особенности.

Права и обязанности муниципальных образований реализуются через соответствующие органы местного самоуправления в рамках их компетенции, установленной правовыми актами, либо населением муниципального образования непосредственно.

Ко в т о р о й группе относятся субъекты, наделенные правом принимать решения (участвовать в их принятии) по вопросам местного значения. Это прежде всего население муниципального образования. Формы, порядок и гарантии непосредственного решения населением вопросов местного значения закрепляются в уставе муниципального образования в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Федерации.

Население избирает свой представительный орган, должностных лиц, определяет структуру органов местного самоуправления, решает иные вопросы местного значения. Непосредственно населением может быть принят устав муниципального образования, выражено недоверие выборным органам местного самоуправления. С учетом мнения населения решаются вопросы об образовании, объединении, о преобразовании или упразднении муниципального образования, об установлении или изменении его территории. Население в соответствии с уставом муниципального образования имеет право на правотворческую инициативу в вопросах местного значения.

Некоторые вопросы местного значения могут решаться собранием (сходом) граждан (например, вопрос о разовом добровольном внесении жителями средств для финансирования различных программ местного значения).

В отдельных поселениях, где отсутствует представительный орган местного самоуправления, собрание (сход) граждан может осуществлять его полномочия. В этом случае в собрании (сходе) вправе участвовать все дееспособные жители муниципального образования. Кроме того, собрание (сход) может создаваться по инициативе граждан на части территории муниципального образования (собрания жителей дома, улицы, микрорайона и т.п.) для решения соответствующих вопросов.

Субъектами муниципально-правовых отношений, наделенными полномочиями на решение вопросов местного значения, являются выборные и другие органы местного самоуправления. К ним относятся орган, представляющий интересы населения и принимающий от его имени решения, а также выборное должностное лицо, наделенное, согласно уставу муниципального образования, полномочиями на решение вопросов местного значения. Уставом муниципального образования могут предусматриваться должности главы муниципального образования и иных выборных лиц местного самоуправления, которые наделяются собственной компетенцией.

Полномочия депутата представительного органа местного самоуправления определяются его статусом. Он обладает правом представлять интересы населения и принимать от его имени соответствующие решения. Депутат участвует в принятии решений об утверждении местного бюджета и отчета о его исполнении, установлении местных налогов и сборов, принятии планов и программ развития муниципального образования, утверждении отчетов об их исполнении, а также по другим вопросам, отнесенным к компетенции представительного органа.

Члены других выборных органов местного самоуправления участвуют в решении вопросов местного значения, отнесенных к ведению этого выборного органа.

Полномочия депутата или члена выборного органа начинаются со дня его избрания и прекращаются с начала работы выборного органа местного самоуправления нового состава.

Помимо представительных органов и выборных должностных лиц, в уставе предусматриваются иные органы местного самоуправления и должностные лица, наделенные соответствующими полномочиями. Выборные и другие органы местного самоуправления управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, принимают решения по самым

разнообразным вопросам местной жизни, отнесенным к ведению муниципального образования, являются юридическими лицами.

В соответствии со ст. 3 Закона об общих принципах организации местного самоуправления граждане Российской Федерации осуществляют местное самоуправление посредством участия в местных референдумах, муниципальных выборах, посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления[1]. 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, что закрепляется и в Законе «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»[2], в соответствии с которым «на основании международных договоров Российской Федерации и в порядке, установленном законом, иностранные граждане, постоянно проживающие на территории соответствующего муниципального образования, имеют право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в иных избирательных действиях на указанных выборах, а также участвовать в местном референдуме на тех же условиях, что и граждане Российской Федерации» (п. 10 ст. 4). Правда, стоит отметить, что значительной практики данная правовая норма не получила, что и отмечается в соответствующей литературе[3].

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.

Граждане имеют также равный доступ к муниципальной службе, право на ознакомление с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина. Им гарантируется возможность получения и другой полной и достоверной информации о деятельности органов местного самоуправления, если иное не предусмотрено законом.

---

[1] См.: *Актуальные* проблемы избирательного права: Учебник для магистров, обучающихся по направлению подготовки «Юриспруденция» / Б.С. Эбзеев, В.Н. Беленовский, Н.Д. Эриашвили и др. М., 2017.

[2] *Федеральный* закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ (ред. от 28.06.2022) «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

[3] См.: *Избирательное* право России: Учебник для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / Под ред. В.О. Лучина. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2010. С. 304, 585—586; и др.

Реализация наиболее важных прав граждан — субъектов муниципально-правовых отношений связывается с достижением определенного возраста. Например, избирать в выборные органы местного самоуправления вправе граждане, достигшие 18 лет, а быть избранными в эти органы — по достижении возраста, установленного законами и иными нормативными правовыми актами законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации. Так, уже цитируемый Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» предусматривает, что минимальный возраст кандидата не может быть меньше 21 года (п. 8 ст. 4). Настоящее правило было введено редакцией Федерального закона от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ, по которой Конституцией (уставом), законом субъекта Федерации могут устанавливаться дополнительные условия реализации гражданином Российской Федерации пассивного избирательного права, связанные с достижением гражданином определенного возраста. Устанавливаемый минимальный возраст кандидата не может превышать 21 год на день голосования на выборах в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Федерации и в органы местного самоуправления. Установление максимального возраста кандидата не допускается.

Ограничения же пассивного избирательного права, связанного с постоянным или преимущественным проживанием на определенной территории, могут устанавливаться только Конституцией РФ. Установление федеральным законом или законом субъекта Федерации продолжительности и срока постоянного или преимущественного проживания гражданина на территории муниципального образования в качестве основания для приобретения пассивного избирательного права не допускается.

К третьей группе относятся субъекты, содействующие осуществлению местного самоуправления, а именно:

- органы территориального общественного самоуправления;
- советы муниципальных образований субъектов РФ;
- общероссийское объединение муниципальных образований;
- государственные органы;
- общественные объединения;
- предприятия, учреждения, организации.

Органы территориального общественного самоуправления, создаваемые гражданами по месту жительства на части территории муниципального образования (территориях поселений, не являющихся муниципальными образованиями, микрорайонов, кварталов,

улиц, дворов и других территориях), осуществляют собственные инициативы в вопросах местного значения.

В соответствии с уставом муниципального образования они могут являться юридическими лицами. Эти органы участвуют в организации акций милосердия и благотворительности, общественного контроля за использованием муниципальной собственности, работы с детьми и подростками по месту жительства и т.п.

Для эффективного осуществления территориального общественного самоуправления, координации деятельности его органов создаются городские, районные, сельские и другие ассоциации (объединения) органов территориального общественного самоуправления (советы, комитеты), а также ассоциации (объединения) уполномоченных выборных лиц (советы старост).

Объединения в форме советов муниципальных образований (например, Совет муниципальных образований г. Москвы, Совет муниципальных образований Томской области и др.) создаются в целях координации деятельности, более эффективного осуществления прав и интересов муниципальных образований. Однако им не могут передаваться полномочия органов местного самоуправления.

Организация и деятельность советов муниципальных образований субъектов Федерации осуществляются в соответствии с требованиями Федерального закона от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»[1].

В настоящее время наиболее крупными объединениями на общероссийской уровне являются Конгресс муниципальных образований Российской Федерации[2], Всероссийский совет местного самоуправления[3], Союз российских городов[4], Союз малых городов Российской Федерации[5].

На общероссийском уровне советы муниципальных образований субъектов Федерации смогут объединиться в единое общероссийское объединение муниципальных образований, которое считается созданным при условии, если в его состав входят советы муниципальных образований не менее двух третей субъектов Федерации.

Государственные органы работают в тесном контакте с другими субъектами муниципально-правовых отношений, оказывая

---

[1] *Федеральный* закон от 12 января 1996 г. № 7-ФЗ (ред. от 14.07.2022 № 326-ФЗ) «О некоммерческих организациях» // СПС «КонсультантПлюс».
[2] См.: www.rncm.ru
[3] См.: www.vsmsinfo.ru
[4] См.: www.urc.ru
[5] См.: www.smgrf.ru

поддержку местному самоуправлению, создавая необходимые правовые, организационные, финансово-экономические условия для становления и развития местного самоуправления, содействуют населению в осуществлении права на местное самоуправление.

Они обязаны рассматривать обращения органов местного самоуправления и их должностных лиц, взаимодействовать с органами местного самоуправления, другими субъектами муниципально-правовых отношений, осуществляя контроль за соблюдением законности в их деятельности, а также за реализацией отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления.

Ряд предприятий, учреждений и организаций, расположенных на территории муниципального образования, находятся в муниципальной собственности. Органы местного самоуправления определяют цели, условия и порядок их деятельности, регулируют цены и тарифы на их продукцию (услуги), утверждают уставы, назначают и увольняют руководителей, заслушивают отчеты об их деятельности.

Взаимоотношения с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности, строятся на основе договоров. Органы местного самоуправления вправе координировать их участие в комплексном социально-экономическом развитии территории муниципального образования.

Общественные объединения в соответствии со своими уставами принимают участие в выборах органов местного самоуправления, представляют и защищают собственные права, законные интересы своих членов и участников, а также других граждан в органах местного самоуправления.

Согласно ст. 17 Федерального закона от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ «Об общественных объединениях»[1], вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений в предусмотренных законом случаях, решаются органами местного самоуправления с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними.

В законодательстве о местном самоуправлении ничего не говорится об участии в осуществлении местного самоуправления иностранных граждан и лиц без гражданства, проживающих на территории муниципального образования. Однако иностранные граждане, лица без гражданства в соответствии с ч. 3 ст. 62 Конституции РФ пользуются правами и имеют обязанности наравне с россий-

[1] *Федеральный* закон от 19 мая 1995 г. № 82-ФЗ (ред. от 14.07.2022 № 262-ФЗ) «Об общественных объединениях»// СПС «КонсультантПлюс».

скими гражданами, кроме случаев, установленных федеральным законодательством или международным договором России.

Иностранные граждане и лица без гражданства, проживающие на территории муниципального образования, взаимодействуют с органами местного самоуправления по вопросам, затрагивающим их права и интересы.

Статья 24 Конституции РФ обязывает органы местного самоуправления и их должностных лиц обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими права и свободы человека и гражданина.

В некоторых зарубежных странах лица, не являющиеся гражданами данного государства, допускаются к участию в выборах муниципальных органов. Обычно это право предоставляется по истечении установленного срока проживания в стране. В Российской Федерации, как мы уже отмечали, Закон об основных гарантиях избирательных прав допускает возможность участия иностранных граждан, постоянно или преимущественно проживающих на территории муниципального образования, в муниципальных выборах и местном референдуме в соответствии с международными договорами России (п. 10 ст. 4).

1.2. Система и источники муниципального права. Муниципальные правовые нормы. Место муниципального права в системе права России

Муниципальное право как отрасль права имеет свою систему, в которой выделяются правовые институты. Последние представляют собой совокупность норм муниципального права, регулирующих определенный вид (группу) общественных отношений, входящих в его предмет.

Система муниципального права основывается на логическом, последовательном разделении норм и их объединении в однородные видовые комплексы (институты) с учетом содержания и характера регулируемых ими отношений в сфере местного самоуправления. Она отражает взаимосвязь и взаимообусловленность правового регулирования вопросов местного самоуправления как целостного социального явления.

Система муниципального права имеет объективную основу: ее построение обусловлено не только структурой Закона об общих принципах организации местного самоуправления, но и потребностями практики развития местного самоуправления. Она оказывает влияние на формирование институтов муниципального

права, помогает определить их роль в осуществлении местного самоуправления.

Таким образом, под ***системой муниципального права*** понимается объединение муниципально-правовых норм в муниципально-правовые институты, расположенные в определенной последовательности в зависимости от их значения и роли в регулировании муниципальных отношений.

Эта система включает следующие структурные группы:

- местное самоуправление в системе народовластия;
- основы деятельности местного самоуправления (правовая, организационная, территориальная и экономическая);
- предметы ведения и полномочия местного самоуправления;
- гарантии местного самоуправления;
- ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления.

Муниципально-правовые нормы, закрепляющие положение местного самоуправления в системе народовластия, определяют его роль в развитии демократических начал в управлении обществом и государством. К этой группе относятся нормы, содержащие определения основных понятий и терминов, используемых законодательством о местном самоуправлении, таких как местное самоуправление, муниципальное образование, вопросы местного значения, местный референдум, органы местного самоуправления, должностное лицо местного самоуправления и др.

В эту же группу входят нормы, закрепляющие основные принципы и функции местного самоуправления. Последнее как форма организации власти на местном уровне характеризуется взаимодействием и взаимопроникновением форм прямой и представительной демократии. Нормы муниципального права этой группы закрепляют формы непосредственного волеизъявления населения муниципальных образований, институты представительной демократии в системе местного самоуправления, другие элементы данной системы.

Нормы, закрепляющие основы деятельности местного самоуправления (правовую, территориальную, организационную и экономическую), определяют порядок создания, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований, а также принципы организации местного самоуправления, основы взаимоотношений выборных и других органов местного самоуправления, условия и порядок осуществления муниципальной службы, статус муниципального служащего.

Важнейшим условием самостоятельности местного самоуправления является экономическая основа деятельности населения муниципальных образований. Нормы муниципального права устанавливают порядок формирования муниципальной собственности, ее состав, а также основы финансовой самостоятельности местного самоуправления.

Предмет ведения и полномочия местного самоуправления (а также отдельные государственные полномочия, которыми могут наделяться органы местного самоуправления) определяют компетенцию органов местного самоуправления, регулируют отношения, которые возникают в процессе реализации их полномочий в различных сферах общественной жизни.

Гарантии местного самоуправления обеспечивают организационную и финансовую самостоятельность местного самоуправления, а также судебную и другие правовые формы его защиты.

Нормы, устанавливающие ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления, определяют форму, порядок и условия ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением муниципального образования, государством, а также перед физическими и юридическими лицами.

Источники муниципального права. Рассматривая источники муниципального права, большинство исследователей акцентируют внимание только на нормативных правовых актах[1], что в принципе правильно, но недостаточно, а при решении определенных задач муниципального права может значительно сузить источниковедческие основания рассматриваемых явлений или вообще привести к неточным утверждениям и выводам.

Под *источниками права* понимаются как обстоятельства, вызывающие появление права и его действие, так и формы права, т.е. способы формирования и закрепления правовых норм.

Общепринято, что источники права — это официальные способы выражения и закрепления норм права, придание общим правилам общеобязательного юридического значения[2]. Вместе с тем источник права необходимо рассматривать в материальном и формальном смыслах.

В *материальном смысле* это факторы, которые определяют само содержание права, т.е. условия экономической, политической, духовной сферы, воздействующие на процесс формирования содер-

[1] См. Работы: В.И. Фадеева, И.В. Выдрина, Ю.А. Дмитриева и др.

[2] См.: *Теория* государства и права: Учебник для вузов / Под ред. М.М. Рассолова, В.О. Лучина, Б.С. Эбзеева. М., 2000. С. 186—187; *Проблемы* общей теории права и государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. М., 2004. С. 265—266.

жания права, и в этом смысле право (правовая система) всегда будет иметь «национальный» характер, воплощающий в себе особенности этих сфер жизнедеятельности нашего общества и государства.

В *формальном смысле* под источником права понимаются юридические формы, посредством которых правовые нормы устанавливаются и получают общеобязательную силу[1]. Как отмечает Г.И. Муромцев, «в странах романо-германского права различают понятие «закон в материальном смысле», т.е. всякую норму, исходящую от государства, независимо от форм ее изложения, и «закон в формальном смысле». В последнем случае речь идет о принятом в особом порядке акте высшего представительного органа государственной власти, обладающем высшей юридической силой»[2].

Нормативная основа муниципального права состоит из различных нормативных правовых актов, правовых обычаев, а если брать мировую практику, то важнейшими источниками являются и прецеденты, т.е. решения судов по конкретному делу, которые обязательны для судов той же или низшей инстанции при решении аналогичных дел.

Но в правовой системе России прецеденты не используются в качестве источника права, хотя ряд исследователей считают судебную практику важнейшим источником права.

Основным источником современного муниципального права выступает *нормативный правовой акт*, изданный управомоченным государственным органом и содержащий правовые нормы, т.е. предписания, рассчитанные на длительное действие и многократное применение, а также предписание об изменении или прекращении (отмене) действия этих норм[3]. В муниципальном праве — это нормативные правовые акты, регулирующие муниципально-правовые отношения.

С учетом различных уровней такого регулирования (международный, федеральный, региональный, местный) можно выделить следующие группы источников муниципального права:

- общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России;
- нормативные правовые акты, принимаемые на федеральном уровне;

---

[1] См.: *Бондарь Н.С., Авсеенко В.И., Бочаров С.Н.* и др. Муниципальное право Российской Федерации: Учебник для вузов / Под ред. проф. Н.С. Бондаря. 2-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2003. С. 28—29.

[2] См.: *Муромцев Г.И.* Источники права // Проблемы общей теории и права государства: Учебник для вузов / Под общ. ред. В.С. Нерсесянца. С. 274.

[3] См.: *Теория* государства и права: Учебник для вузов / Под ред. Г.Н. Манова. М.: БЕК, 1996. С. 188.

- нормативные акты, принимаемые органами государственной власти субъектов Федерации;
- нормативные правовые акты, принимаемые путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, органами и должностными лицами местного самоуправления.

К источникам муниципального права относятся общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры России по вопросам организации местного самоуправления (ст. 15 Конституции РФ).

Важнейшим международным правовым актом по вопросам местного самоуправления является Европейская хартия местного самоуправления, принятая Советом Европы 15 октября 1985 г.[1] (Россия является членом Совета Европы с 28 февраля 1996 г.). Европейская хартия ратифицирована Государственной Думой 20 марта 1998 г. и вступила в силу на территории России с 1 сентября 1998 г. Хартия устанавливает важнейшие принципы, которые должны лежать в основе организации местного самоуправления, а также гарантии прав местного самоуправления.

К нормативным правовым актам в области местного самоуправления, принимаемым на федеральном уровне, относятся:

- Конституция РФ — главный источник муниципального права, в котором содержатся нормы, закрепляющие исходные начала и принципы организации местного самоуправления, гарантии прав местного самоуправления;
- федеральные законы от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»[2]; от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[3]; от 2 марта 2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации»[4], от 26 ноября 1996 г. № 138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан

---

[1] См.: *Европейская* хартия о местном самоуправлении: принята Конгрессом местных и региональных властей Совета Европы от 15 октября 1985 г. (ETS № 122. Страсбург). Вступила в законную силу 1 сентября 1988 г. // URL:http: // base.garant.ru/2540485.

[2] С посл. изм. и доп. от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (Документ утрачивает силу с 1 января 2023 года в связи с принятием Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации») // СПС «КонсультантПлюс».

[3] С посл.изм.и доп. от 30 декабря 2021 г. № 492-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

[4] С посл. изм. и доп. от 26 мая 2021 г. № 152-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления»[1] и др.;

- указы и распоряжения Президента РФ (например, Указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов»[2]);
- постановления и распоряжения Правительства РФ, нормативные акты федеральных органов исполнительной власти (например, постановление Правительства РФ от 11 ноября 2006 г. № 670 «О порядке предоставления органами местного самоуправления органам государственной власти статистических показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования»[3]);
- постановления палат Федерального Собрания РФ по вопросам местного самоуправления.

К нормативным актам, принимаемым органами государственной власти субъектов Федерации, относятся: конституции республик, уставы, законы субъектов Федерации по вопросам местного самоуправления, акты глав субъектов Федерации[4], постановления законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Федерации, акты правительств, других органов исполнительной власти субъектов Федерации.

Нормативные правовые акты, принимаемые путем прямого волеизъявления населения муниципального образования, органами и должностными лицами местного самоуправления, — это уставы муниципального образования, решения представительных органов, постановления и распоряжения должностных лиц, приказы руководителей структурных подразделений исполнительных органов местного самоуправления.

---

[1] С посл. изм. и доп. от 4 июня 2014 г. № 146-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

[2] С посл. изм. и доп. от ред. от 11.06.2021 № 362 // СПС «КонсультантПлюс».

[3] СПС «КонсультантПлюс».

[4] Отметим, что часть 5 статьи 20 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 14.03.2022) «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» предусматривает: «Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации с учетом исторических, национальных и иных традиций данного субъекта Российской Федерации может быть предусмотрено дополнительное наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, которое может указываться в нормативных правовых актах субъекта Российской Федерации после закрепленного настоящим Федеральным законом наименования. Такое наименование не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства — Президента Российской Федерации.»