

УДК [34:352](470+571)(075.8)
ББК 67.400.7(2Рос)я73-1
М90

Рецензенты:

доктор юридических наук, профессор *А.Н. Кокотов*
(судья Конституционного Суда РФ)
доктор юридических наук, профессор *С.Э. Несмеянова*
(директор Института государственного и международного права
Уральской государственной юридической академии)

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

**Муниципальное право: учебник для студентов вузов, обу-
М90 чающихся по специальностям «Юриспруденция», «Госу-
дарственное и муниципальное управление» / под ред.
А.Н. Костюкова. — 2-е изд., перераб. и доп. — М.:
ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2015. — 791 с.**

И. Костюков, Александр Николаевич, ред.

ISBN 978-5-238-02152-2

Агентство СІР РГБ

На основе новейших федеральных и региональных законодательных и подзаконных актов, судебных решений, муниципальных правовых актов, практики их применения раскрываются самобытность муниципального права и местного самоуправления России, основные принципы деятельности и полномочия органов местного самоуправления, зарубежный опыт организации местного самоуправления, особенности международно-правового регулирования местного самоуправления.

Для студентов, аспирантов, преподавателей юридических факультетов вузов, студентов, обучающихся по специальности «Государственное и муниципальное управление», работников органов государственной власти и местного самоуправления, а также всех, кто интересуется вопросами осуществления муниципальной реформы в России.

ББК 67.400.7(2Рос)я73-1

ISBN 978-5-238-02152-2

© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 2007, 2011

Принадлежит исключительное право на использование и распространение издания (ФЗ № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г.).

Воспроизведение всей книги или любой ее части любыми средствами или в какой-либо форме, в том числе в интернет-сети, запрещается без письменного разрешения издательства.

© Оформление «ЮНИТИ-ДАНА», 2011

|| Оглавление

От авторов	3
Раздел I. ПОНЯТИЕ И СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА РОССИИ	5
ГЛАВА 1. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК ОТРАСЛЬ ПРАВА	6
1.1. Муниципальное право — отрасль российского права	6
1.2. Муниципально-правовой режим	11
1.3. Предмет муниципального права	16
1.4. Метод муниципально-правового регулирования общественных отношений	27
1.5. Муниципально-правовые отношения	36
1.6. Муниципально-правовые конструкции	45
1.7. Источники муниципального права	48
ГЛАВА 2. СИСТЕМА МУНИЦИПАЛЬНОГО ПРАВА	58
2.1. Система муниципального права: понятие и структура	58
2.2. Муниципальное право, муниципальное законодательство и права человека	66
2.3. Общая часть как базовое подразделение системы муниципального права	71
2.4. Особенная часть муниципального права: состав и структура	80
2.5. Место муниципального права в системе российского права	83
ГЛАВА 3. МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО КАК НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА	89
3.1. Муниципальное право как наука	89
3.2. Муниципальное право как учебная дисциплина	92
Раздел II. САМОБЫТНОСТЬ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ	95
ГЛАВА 4. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ПОНЯТИЕ, ПРИНЦИПЫ, СИСТЕМА	96
4.1. Понятие местного самоуправления	96
4.2. Принципы местного самоуправления	100
4.3. Система местного самоуправления	106
ГЛАВА 5. ИСТОРИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ	110
5.1. Становление местного самоуправления в России	110
5.2. Советская система организации власти на местах	114
5.3. Местное самоуправление в СССР и в Российской Федерации	120

5.4. Местное самоуправление в Российской Федерации в период поэтапной конституционной реформы	125
5.5. Местное самоуправление в Российской Федерации с 1993 г. по настоящее время	129
ГЛАВА 6. ПРАВОВАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	142
6.1. Общая характеристика правовой организации местного самоуправления	142
6.2. Конституция Российской Федерации о местном самоуправлении	145
6.3. Федеральное законодательство о местном самоуправлении	150
6.4. Законодательство субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении	155
6.5. Муниципальные правовые акты. Устав муниципального образования	159
6.6. Решение Конституционного Суда РФ о местном самоуправлении	166
6.7. Договоры, соглашения, обычаи, действующие в сфере местного самоуправления	170
ГЛАВА 7. ТЕРРИТОРИАЛЬНАЯ ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	178
7.1. Особенности территориальной организации местного самоуправления, понятие муниципального образования, его общие и специальные виды	178
7.2. Территория муниципального образования	188
7.3. Установление и изменение границ муниципальных образований	191
7.4. Создание, преобразование и упразднение муниципальных образований	194
ГЛАВА 8. МОДЕЛИ И ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	199
8.1. Организационные модели местного самоуправления	199
8.2. Представительный орган муниципального образования	207
8.3. Глава муниципального образования	218
8.4. Местная администрация	225
8.5. Контрольный орган муниципального образования	233
8.6. Избирательная комиссия муниципального образования	237
8.7. Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления	241
8.8. Муниципальная служба	248

ГЛАВА 9. НЕПОСРЕДСТВЕННОЕ УЧАСТИЕ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	266
9.1. Общая характеристика форм непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления	266
9.2. Местный референдум	272
9.3. Муниципальные выборы	281
9.4. Порядок голосования населения МО по вопросам местного самоуправления	287
9.5. Сход граждан	289
9.6. Правотворческая инициатива граждан	292
9.7. Территориальное общественное самоуправление	296
9.8. Публичные слушания	304
9.9. Собрание граждан	307
9.10. Конференция граждан (собрание делегатов)	310
9.11. Опрос граждан	311
9.12. Обращения граждан в органы местного самоуправления	314
9.13. Массовые акции граждан	318
9.14. Иные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления	321
ГЛАВА 10. МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО	324
10.1. Общая характеристика форм межмуниципального сотрудничества	324
10.2. Общероссийские объединения муниципальных образований	327
10.3. Региональные советы муниципальных образований	330
10.4. Межмуниципальные организации	333
10.5. Некоммерческие организации муниципальных образований	336
ГЛАВА 11. ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	340
11.1. Общая характеристика юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления	340
11.2. Виды юридической ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления	342
11.3. Ответственность депутатов, членов выборных органов местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления перед населением	347
11.4. Ответственность представительного органа муниципального образования перед государством	352

11.5. Ответственность главы муниципального образования и главы местной администрации перед государством	358
11.6. Удаление главы муниципального образования в отставку	360
11.7. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами	362
ГЛАВА 12. ГАРАНТИИ И ЗАЩИТА ПРАВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	365
12.1. Гарантии местного самоуправления: понятие и виды	365
12.2. Виды специальных юридических гарантий	371
12.3. Гарантии реализации местного самоуправления	375
12.4. Гарантии охраны и защиты местного самоуправления	381
12.5. Внесудебные гарантии охраны и защиты местного самоуправления	384
12.6. Прокурорский надзор в сфере местного самоуправления	388
12.7. Муниципальный контроль	391
12.8. Судебная охрана и защита местного самоуправления	395
Раздел III. КОМПЕТЕНЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ	405
ГЛАВА 13. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА КОМПЕТЕНЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	406
13.1. Общая характеристика компетенции местного самоуправления. Великая хартия муниципальных прав	406
13.2. Вопросы местного значения поселения, муниципального района, городского округа	416
13.3. Взаимоотношения органов местного самоуправления и органов государственной власти	425
13.4. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями	440
13.5. Временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления	453
13.6. Соглашения между органами местного самоуправления о передаче части полномочий по решению вопросов местного значения	461
13.7. Взаимоотношения органов местного самоуправления и немunicipальных организаций	466
13.8. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления	473
13.9. Муниципальный заказ	476

ГЛАВА 14. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ	486
14.1. Общая характеристика полномочий органов местного самоуправления в сфере экономики	486
14.2. Полномочия органов местного самоуправления в сфере тарифного регулирования	497
14.3. Полномочия органов местного самоуправления в области потребительского рынка и услуг	503
14.4. Полномочия органов местного самоуправления в сфере развития предпринимательства	508
ГЛАВА 15. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В БЮДЖЕТНОЙ И ФИНАНСОВО-КРЕДИТНОЙ СФЕРЕ	514
15.1. Общая характеристика местных финансов	514
15.2. Местные налоги	529
15.3. Формирование и исполнение местных бюджетов	535
15.4. Акты программно-целевого финансового планирования	541
15.5. Участие органов местного самоуправления в финансово-кредитных отношениях	547
ГЛАВА 16. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО УПРАВЛЕНИЮ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ	561
16.1. Муниципальная собственность: понятие и состав	561
16.2. Порядок формирования муниципальной собственности	567
16.3. Общая характеристика полномочий органов местного самоуправления по управлению муниципальной собственностью	579
16.4. Порядок создания и деятельности организаций с участием муниципальных образований	582
16.5. Заключение сделок с муниципальной собственностью	592
16.6. Приватизация муниципальной собственности	596
16.7. Учет муниципальной собственности	601
ГЛАВА 17. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ	605
17.1. Общая характеристика полномочий органов местного самоуправления в области земельных отношений	605

17.2. Участие органов местного самоуправления в разграничении государственной собственности на землю и управлении земельными участками, находящимися в государственной собственности до ее разграничения	608
17.3. Приобретение земельных участков в муниципальную собственность	612
17.4. Предоставление земельных участков, находящихся в муниципальной собственности, гражданам и юридическим лицам	615
17.5. Публичные полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений	623
ГЛАВА 18. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО УПРАВЛЕНИЮ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ХОЗЯЙСТВОМ	629
18.1. Управление муниципальным хозяйством: общая характеристика	629
18.2. Полномочия органов местного самоуправления в сфере жилищно-коммунального хозяйства	633
18.3. Полномочия органов местного самоуправления в градостроительной сфере и в области благоустройства территории	648
18.4. Полномочия органов местного самоуправления в области транспортного обслуживания населения	655
18.5. Полномочия органов местного самоуправления в иных сферах управления муниципальным хозяйством	658
ГЛАВА 19. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ СЕЛЬСКОГО ХОЗЯЙСТВА	662
ГЛАВА 20. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОЦИАЛЬНО-КУЛЬТУРНОЙ СФЕРЕ	668
20.1. Правовые основы деятельности органов местного самоуправления в социально-культурной сфере	668
20.2. Полномочия органов местного самоуправления в сфере социальной защиты населения	671
20.3. Полномочия органов местного самоуправления в сфере образования	680
20.4. Полномочия органов местного самоуправления в сфере культуры, физической культуры и спорта	687
20.5. Полномочия органов местного самоуправления в сфере здравоохранения	692
20.6. Полномочия органов местного самоуправления в сфере организации ритуальных услуг	698

Оглавление	791
20.7. Полномочия органов местного самоуправления в сфере молодежной политики	701
20.8. Иные полномочия органов местного самоуправления в социально-культурной сфере	703
ГЛАВА 21. ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЗАКОННОСТИ И ПРАВОПОРЯДКА	707
21.1. Осуществление органами местного самоуправления содействия правоохранительным органам	707
21.2. Проблемы формирования муниципальной полиции	711
21.3. Участие населения в охране общественного порядка	719
21.4. Обеспечение всеобщей воинской обязанности	724
21.5. Участие органов местного самоуправления в гражданской обороне и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера	726
Раздел IV. ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	733
ГЛАВА 22. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАНАХ	734
22.1. Общая характеристика правового регулирования местного самоуправления в зарубежных странах	734
22.2. Англосаксонская правовая система местного самоуправления	742
22.3. Континентальная правовая система местного самоуправления	746
22.4. Иберийская правовая система местного самоуправления	753
22.5. Смешанные правовые системы местного самоуправления	756
ГЛАВА 23. МЕЖДУНАРОДНО-ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	763
23.1. Международно-правовое регулирование местного самоуправления на глобальном уровне	763
23.2. Международно-правовое регулирование местного самоуправления на региональном и субрегиональном уровнях	768
23.3. Международно-правовое регулирование местного самоуправления на межгосударственном уровне	773
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	777