

УЧЕБНОЕ издание

Н.А. Игнатюк, А.А. Замотаев, А.В. Павлушкин

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Учебник для вузов

Под ред. к.ю.н. Н.А. Игнатюк

Изд. 2-е, стер.

**Юридический Дом "Юстицинформ" —
редакция журнала "Право и экономика"**

Главный редактор

В.А. Вайпан

Первый зам. генерального директора

В.В. Прошин

Зам. главного редактора

С.Г. Ескина, Н.П. Рогатко

Редактор

А.В. Куслина

Компьютерная верстка

К.И. Лапушкин

Маркетинг и реализация

И.В. Точилова

Полиграфия

Д.Ю. Алёшин

Санитарно-эпидемиологическое заключение

№ 77.ФЦ.15.953.П.000033.02.03 от 28.02.2003 г.

Подписано в печать 20.06.2005. Бумага газетная.

Формат 60x90/16. Гарнитура "Ньютон". Печать офсетная. Печ. л. 20.

Тираж 1500 экз. Заказ №

С полным ассортиментом продукции Юстицинформ

вы можете ознакомиться на сайте издательства в разделе "Прайс-лист"

<http://www.jusinf.ru>

ЗАО "Юридический Дом "Юстицинформ"

117218, г. Москва, ул. Б. Черёмушкинская, 34.

Тел.: (095) 129-0511, 128-9025

E-mail: pravoeson@jusinf.ru;

sbyt@jusinf.ru (по вопросам маркетинга и приобретения книг)

WWW: <http://www.jusinf.ru>

Отпечатано в ООО "Торжокская типография"

172060, г. Торжок, ул. Володарского, 2

Оглавление

Коллектив авторов

Раздел I - Введение в муниципальное право

Глава 1 - МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО — ОТРАСЛЬ ПРАВА, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

§1. Понятие муниципального права. Предмет и метод муниципального права как отрасли и науки

§2. Система муниципального права как отрасли

§3. Источники муниципального права

§4. Муниципально-правовые нормы, институты, субъекты

§5. Место муниципального права в правовой системе Российской Федерации

Глава 2 - ИСТОРИКО-ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§1. Основные теории местного самоуправления

§2. Муниципальные системы зарубежных стран

§3. Самоуправление в дореволюционной России

§4. Организация местной власти в советский период

§5. Основные тенденции развития местного самоуправления в России на современном этапе

Раздел II - МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ НАРОДОВЛАСТИЯ

Глава 3 - МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ КАК ИНСТИТУТ НАРОДОВЛАСТИЯ

§1. Местное самоуправление как основа конституционного строя

§2. Местное самоуправление как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения

§3. Местное самоуправление — форма народовластия

§4. Местное самоуправление — уровень публичной власти

§5. Представительство и защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных государством

Глава 4 - ПРИНЦИПЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§1. Понятие принципов организации местного самоуправления

§2. Самостоятельность решения населением вопросов местного значения

§3. Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления

§4. Сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан

§5. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина

§6. Гласность местного самоуправления

§7. Правовое регулирование полномочий органов местного самоуправления

§8. Материальная и финансовая обеспеченность полномочий местного самоуправления

§9. Организационное обособление местного самоуправления в системе государственного управления

§10. Сочетание коллегиальности и единоначалия в местном самоуправлении

§11. Государственная гарантия местного самоуправления

§12. Законность в организации и осуществлении местного самоуправления

§13. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления

Глава 5 - СИСТЕМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ЕЕ СОСТАВ

§1. Понятие системы местного самоуправления

§2. Формы прямого волеизъявления граждан при отправлении муниципальной власти

Глава 6 - ФОРМЫ ПРЯМОГО ВОЛЕИЗЪЯВЛЕНИЯ ГРАЖДАН И ДРУГИЕ ФОРМЫ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В ОСУЩЕСТВЛЕНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§1. Местный референдум

§2. Муниципальные выборы

§3. Формы взаимоотношений депутата, выборного должностного лица местного самоуправления и населения. Институт отзыва в системе местного самоуправления

§4. Публичные слушания, опрос граждан, собрания (сходы), конференции граждан

§5. Народная правотворческая инициатива

§6. Обращение граждан в органы местного самоуправления

§7. Территориальное общественное самоуправление

§8. Голосование населения в целях учета мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление

§9. Другие формы участия населения в осуществлении местного самоуправления

Глава 7 - ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§1. Система и структура органов местного самоуправления

§2. Представительные органы местного самоуправления

§3. Глава муниципального образования. Исполнительные органы местного самоуправления

§4. Иные органы и должностные лица местного самоуправления

§5. Организация работы органов местного самоуправления

§6. Взаимодействие органов местного самоуправления с органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации

Глава 8 - ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§1. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения

§2. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях

Глава 9 - МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОЕ СОТРУДНИЧЕСТВО

Раздел III - ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Глава 10 - ПРАВОВАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§1. Понятие правовой основы местного самоуправления

§2. Конституция РФ, законы и правовые акты Российской Федерации о местном самоуправлении

§3. Конституции (уставы), законы и правовые акты субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении

§4. Устав муниципального образования. Иные муниципальные правовые акты

Глава 11 - ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§1. Территории муниципальных образований

§2. Границы муниципальных образований

§3. Преобразование муниципальных образований

Глава 12 - ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ОСНОВА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§1. Понятие экономической основы местного самоуправления

§2. Муниципальное имущество. Распоряжение и управление

§3. Местные бюджеты. Выравнивание бюджетной обеспеченности

§4. Местные финансы

§5. Муниципальный заказ

Глава 13 - МУНИЦИПАЛЬНАЯ СЛУЖБА

§1. Понятие, принципы и правовое регулирование муниципальной службы

§2. Понятие и виды муниципальных должностей

§3. Понятие и классификация муниципальных служащих

§4. Права и обязанности муниципального служащего

§5. Прохождение муниципальной службы

Глава 14 - ПРАВОТВОРЧЕСТВО МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

§1. Муниципальные правовые акты органов и должностных лиц местного самоуправления

§2. Виды муниципальных правовых актов органов и должностных лиц местного самоуправления

Раздел IV - ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО РЕШЕНИЮ ВОПРОСОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

Глава 15 - ВОПРОСЫ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

§1. Понятие вопроса местного значения

§2. Обеспечение удовлетворения основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований

§3. Вопросы местного значения поселения

§4. Вопросы местного значения муниципального района

§5. Вопросы местного значения городского округа

§6. Компетенция органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения

§7. Обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения

Глава 16 - РЕАЛИЗАЦИЯ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНОВ МЕСТНОГО ЗНАЧЕНИЯ

§1. Классификация полномочий органов местного самоуправления

§2. Формы реализации полномочий органов местного самоуправления

Глава 17 - ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ПЛАНОВО-ФИНАНСОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

§1. Полномочия органов местного самоуправления в области планирования

§2. Полномочия органов местного самоуправления в бюджетно-финансовой сфере. Бюджетный процесс

Глава 18 - ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО УПРАВЛЕНИЮ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ И ХОЗЯЙСТВУЮЩИМИ СУБЪЕКТАМИ

§1. Полномочия органов местного самоуправления в области управления муниципальной собственностью

§2. Отношения органов местного самоуправления с предприятиями, учреждениями и организациями, не находящимися в муниципальной собственности

Глава 19 - ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ, ОХРАНЫ ЗЕМЛИ, - ДОБЫЧИ НЕДР И ДРУГИХ ПРИРОДНЫХ РЕСУРСОВ

§1. Полномочия органов местного самоуправления в области использования земли и других природных ресурсов

§2. Полномочия органов местного самоуправления в области охраны окружающей среды

§3. Полномочия органов местного самоуправления по вопросам добычи и охраны недр и других природных ресурсов

Глава 20 - ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ СТРОИТЕЛЬСТВА, ТРАНСПОРТА И ИНФОРМАЦИИ

Глава 21 - ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЖИЛИЩНОЙ СФЕРЕ, В СФЕРЕ КОММУНАЛЬНОГО, БЫТОВОГО И ТОРГОВОГО ОБСЛУЖИВАНИЯ НАСЕЛЕНИЯ

Глава 22 - ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОБРАЗОВАНИЯ И КУЛЬТУРЫ

Глава 23 - ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ

Глава 24 - ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ЗАЩИТЫ НАСЕЛЕНИЯ

Глава 25 - ПОЛНОМОЧИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОБЛАСТИ ОХРАНЫ ОБЩЕСТВЕННОГО ПОРЯДКА, ПРОТИВОПОЖАРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ, ГРАЖДАНСКОЙ ОБОРОНЫ, ВОИНСКОГО УЧЕТА И ПРИЗЫВА ГРАЖДАН НА ВОЕННУЮ СЛУЖБУ

Глава 26 - ПЕРЕДАЧА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ ОРГАНАМ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, ИХ ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ И КОНТРОЛЬ ЗА ИСПОЛНЕНИЕМ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ

§1. Формы передачи государственных полномочий органам местного самоуправления

§2. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

§3. Делегирование органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий

§4. Иные формы передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий

§5. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий

§6. Государственный контроль за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий

Глава 27 - ГАРАНТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Раздел V - ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Глава 28 - ПОНЯТИЕ И ВИДЫ ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

§1. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед населением

§2. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед государством

§3. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами

§4. Контроль деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления

Коллектив авторов

Игнатюк Наталья Александровна

Старший научный сотрудник Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (ИЗиСП), кандидат юридических наук. Научная специализация — вопросы организации деятельности и развития системы органов исполнительной власти и местного самоуправления, теории определения компетенции этих органов. Длительное время работала в судебной системе, была помощником народного депутата Верховного Совета РСФСР, секретаря Комитета по законодательству Верховного Совета РСФСР. В настоящее время в ИЗиСП работает над решением проблемы установления правовых основ единства и системности органов исполнительной власти Российской Федерации, проведения административной реформы, установления правовых основ оказания государственных и социальных услуг населению органами власти и управления.

Автор книг: учебно-практическое пособие "Компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации", в котором впервые в российской науке предложен систематизированный по отраслям и сферам управления нормативный материал о полномочиях органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления на основе Реестра предметов ведения и полномочий этих органов; монография "Компетенция федеральных министерств" (2003).

Замотаев Андрей Александрович

Депутат Моссовета (1990—1993 гг.), работал на профессиональной основе

в комиссии Моссовета по работе советов и развитию самоуправления. В 1994—1997 гг. работал в аппарате Комитета по вопросам местного самоуправления Государственной Думы Российской Федерации. С 1997 г. работает в Администрации Президента Российской Федерации. В настоящее время — начальник отдела по проблемам местного самоуправления Главного территориального управления Президента Российской Федерации. Государственный советник Российской Федерации 1 класса.

Участвовал в работе над проектами Федеральных законов “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”, ряда других федеральных законов, указов Президента Российской Федерации, иных нормативных актов по проблемам местного самоуправления.

Автор ряда работ по муниципальному праву, в том числе монографии “Местное самоуправление: основные понятия и термины” (Москва, 1999). Публиковался в журналах “Власть”, “Городское управление”, “Местное право”, “Муниципальная власть”, “Российская Федерация”, “Российская Федерация сегодня”, “Российская юстиция”, “Управа”. Неоднократно участвовал в парламентских слушаниях в Государственной Думе Российской Федерации, во всероссийских и международных конференциях, семинарах, круглых столах по проблемам местного самоуправления.

Павлушкин Алексей Владимирович

Старший научный сотрудник ИЗиСП, кандидат юридических наук. Специалист по общим проблемам конституционного права Российской Федерации, проблемам муниципального права, избирательному законодательству, конституционным основам российского федерализма, организации власти в субъектах Российской Федерации.

Принимал участие в работе над рядом федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации по конституционной тематике, в том числе и в сфере местного самоуправления.

Автор более 20 опубликованных научных работ, среди которых коллективные монографии: “Конституционное законодательство России” (1999); “Законодательные органы субъектов Российской Федерации: правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы” (2001); “Соотношение законодательства Российской Федерации и законодательства субъектов Российской Федерации” (2003); Научно-практический комментарий к Федеральному закону “О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации” (2003).

Раздел I - Введение в муниципальное право

Глава 1 - МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО — ОТРАСЛЬ ПРАВА, НАУКА И УЧЕБНАЯ ДИСЦИПЛИНА

§1. Понятие муниципального права. Предмет и метод муниципального права как отрасли и науки

Муниципальное право, как и любая другая отрасль права, представляет собой совокупность связанных между собой правовых норм, закрепляющих и регулирующих определенный круг общественных отношений.

Предметная определенность — главное условие формирования и развития муниципального права. *Предметом муниципального права является круг общественных отношений, складывающихся в сфере местного*