

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
МОСКОВСКАЯ ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЮРИДИЧЕСКАЯ АКАДЕМИЯ ИМ. О. Е. КУТАФИНА

О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев

# МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

УЧЕБНИК

*3-е издание*



• ПРОСПЕКТ •



О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев

# МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

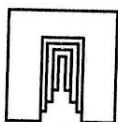
УЧЕБНИК

*3-е издание,  
переработанное и дополненное*

---

*Рекомендовано Министерством образования и науки РФ  
в качестве учебника для студентов высших учебных заведений,  
обучающихся по специальности 030501 «Юриспруденция»,  
030505 «Правоохранительная деятельность»  
и по направлению 030500 «Юриспруденция»*

---



• ПРОСПЕКТ •  
Москва  
2011

Тверской государственный университет



научная библиотека

00320825

99

## СОДЕРЖАНИЕ

### Раздел I

#### ВВЕДЕНИЕ В МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

Глава 1. Муниципальное право — комплексная отрасль права . . .	3
§ 1. Понятие и предмет муниципального права . . . . .	3
§ 2. Правовое регулирование муниципальных отношений . . . . .	12
§ 3. Муниципально-правовые нормы и институты . . . . .	16
§ 4. Источники муниципального права . . . . .	18
§ 5. Муниципально-правовые отношения и их субъекты . . . . .	23
§ 6. Система муниципального права . . . . .	32
§ 7. Место муниципального права в правовой системе Российской Федерации . . . . .	35
Глава 2. Научная дисциплина муниципального права . . . . .	37
§ 1. Понятие и предмет научной дисциплины муниципального права	37
§ 2. Система научной дисциплины муниципального права . . . . .	38
§ 3. Источники научной дисциплины муниципального права . . . . .	39
§ 4. Эволюция научной дисциплины муниципального права в России . . . . .	41
§ 5. Место научной дисциплины муниципального права в системе юридических наук . . . . .	43
§ 6. Реформа местного самоуправления и дальнейшее развитие научной дисциплины муниципального права . . . . .	44
Глава 3. Историко-теоретические основы местного самоуправления	47
§ 1. Основные теории местного самоуправления . . . . .	47
§ 2. Муниципальные системы зарубежных стран . . . . .	54
§ 3. Земское и городское самоуправление в дореволюционной России . . . . .	64
§ 4. Организация местной власти в советский период . . . . .	76
§ 5. Основные тенденции развития местного самоуправления в России на современном этапе . . . . .	81

### Раздел II

#### МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СИСТЕМЕ НАРОДОВЛАСТИЯ

Глава 4. Понятие местного самоуправления . . . . .	89
§ 1. Местное самоуправление как основа конституционного строя	89
§ 2. Местное самоуправление как право населения на самостоятельное решение вопросов местного значения . . . . .	91
§ 3. Местное самоуправление — форма народовластия . . . . .	93
Глава 5. Общие принципы организации местного самоуправления	97
§ 1. Понятие и классификация общих принципов организации местного самоуправления . . . . .	97
§ 2. Самостоятельность решения населением вопросов местного значения . . . . .	103

§ 3. Организационное обособление местного самоуправления, его органов в системе управления государством и взаимодействие с органами государственной власти в осуществлении общих задач и функций . . . . .	105
§ 4. Сочетание представительной демократии с формами прямого волеизъявления граждан . . . . .	107
§ 5. Соответствие материальных и финансовых ресурсов местного самоуправления его полномочиям . . . . .	108
§ 6. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением . . . . .	110
§ 7. Многообразие организационных форм осуществления местного самоуправления . . . . .	111
§ 8. Соблюдение прав и свобод человека и гражданина . . . . .	113
§ 9. Законность в организации и осуществлении местного самоуправления . . . . .	114
§ 10. Гласность местного самоуправления . . . . .	117
§ 11. Сочетание коллегиальности и единоначалия в местном самоуправлении . . . . .	119
§ 12. Государственная гарантия местного самоуправления . . . . .	121
Глава 6. Функции местного самоуправления . . . . .	126
§ 1. Понятие функций местного самоуправления . . . . .	126
§ 2. Обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения . . . . .	127
§ 3. Управление муниципальной собственностью, финансовыми средствами местного самоуправления . . . . .	129
§ 4. Обеспечение комплексного социально-экономического развития муниципального образования . . . . .	131
§ 5. Обеспечение удовлетворения основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований . . . . .	133
§ 6. Охрана общественного порядка . . . . .	134
§ 7. Представительство и защита интересов и прав местного самоуправления, гарантированных государством . . . . .	135
Глава 7. Понятие системы местного самоуправления и ее состав . . . . .	138
§ 1. Понятие системы местного самоуправления . . . . .	138
§ 2. Организационные формы осуществления местного самоуправления . . . . .	140
Глава 8. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в местном самоуправлении . . . . .	142
§ 1. Местный референдум . . . . .	142
§ 2. Муниципальные выборы . . . . .	163
§ 3. Формы взаимоотношений депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления и населения. Институт отзыва в системе местного самоуправления . . . . .	201

§ 4. Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования . . . . .	206
§ 5. Сход граждан . . . . .	208
§ 6. Правотворческая инициатива граждан . . . . .	213
§ 7. Территориальное общественное самоуправление . . . . .	215
§ 8. Публичные слушания . . . . .	220
§ 9. Собрание граждан, конференция граждан (собрание делегатов)	221
§ 10. Опрос граждан . . . . .	222
§ 11. Обращения граждан в органы местного самоуправления и другие формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия в его осуществлении . . . . .	223
<b>Глава 9. Органы местного самоуправления и должностные лица местного самоуправления . . . . .</b>	<b>227</b>
§ 1. Понятие и структура органов местного самоуправления . . . . .	227
§ 2. Представительный орган муниципального образования . . . . .	231
§ 3. Глава муниципального образования . . . . .	235
§ 4. Местная администрация . . . . .	237
§ 5. Иные органы и должностные лица местного самоуправления . . . . .	240
§ 6. Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления . . . . .	241
§ 7. Органы местного самоуправления как юридические лица . . . . .	244
<b>Глава 10. Организационно-правовые формы межмуниципального сотрудничества . . . . .</b>	<b>246</b>
§ 1. Советы муниципальных образований и иные объединения муниципальных образований . . . . .	246
§ 2. Межмуниципальные хозяйственные общества. Некоммерческие организации муниципальных образований . . . . .	249

### Раздел III

#### ОСНОВЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

<b>Глава 11. Правовая основа местного самоуправления . . . . .</b>	<b>250</b>
§ 1. Понятие и развитие правовой основы местного самоуправления . . . . .	250
§ 2. Конституция Российской Федерации, федеральные законы, иные правовые акты федеральных органов государственной власти в системе нормативных правовых актов о местном самоуправлении . . . . .	266
§ 3. Конституции (уставы), законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении . . . . .	273
§ 4. Устав муниципального образования. Иные нормативные правовые акты муниципальных образований . . . . .	279
<b>Глава 12. Территориальные основы местного самоуправления . . . . .</b>	<b>291</b>
§ 1. Понятие территориальных основ местного самоуправления . . . . .	291
§ 2. Принципы территориальной организации местного самоуправления . . . . .	302
§ 3. Границы и состав территории муниципального образования . . . . .	307
§ 4. Преобразование муниципальных образований . . . . .	315



Глава 13. Организационные основы местного самоуправления . . .	320
§ 1. Понятие и развитие организационных основ местного самоуправления . . . . .	320
§ 2. Правовое регулирование структуры органов местного самоуправления . . . . .	334
Глава 14. Структура и организация работы органов местного самоуправления . . . . .	340
§ 1. Структура и организация работы представительного органа муниципального образования . . . . .	340
§ 2. Глава муниципального образования . . . . .	354
§ 3. Структура и организация работы местной администрации (исполнительно-распорядительного органа муниципального образования) . . . . .	360
§ 4. Структура и организация работы контрольного органа и иных органов муниципального образования . . . . .	371
§ 5. Статус депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления . . . . .	376
§ 6. Муниципальные правовые акты . . . . .	382
Глава 15. Муниципальная служба . . . . .	392
§ 1. Понятие, принципы и правовое регулирование муниципальной службы . . . . .	392
§ 2. Понятие и виды муниципальных должностей . . . . .	398
§ 3. Понятие и классификация муниципальных служащих . . . . .	400
§ 4. Правовой статус муниципального служащего . . . . .	402
§ 5. Прохождение муниципальной службы . . . . .	409
Глава 16. Экономическая основа местного самоуправления . . . . .	415
§ 1. Понятие экономической основы местного самоуправления . . . . .	415
§ 2. Муниципальная собственность . . . . .	422
§ 3. Местные бюджеты . . . . .	435
Глава 17. Особенности организации местного самоуправления . . . . .	445
§ 1. Особенности организации местного самоуправления в городах федерального значения . . . . .	446
§ 2. Особенности организации местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях (ЗАТО) . . . . .	453
§ 3. Особенности организации местного самоуправления в наукоградах . . . . .	457
§ 4. Особенности организации местного самоуправления на приграничных территориях . . . . .	459
§ 5. Особенности организации местного самоуправления, обусловленные проживанием на территории муниципального образования коренных малочисленных народов Российской Федерации, историческими и иными местными традициями . . . . .	461
§ 6. Особенности организации местного самоуправления, обусловленные правовым статусом муниципальных образований различного вида . . . . .	464

## Раздел IV

ПРЕДМЕТЫ ВЕДЕНИЯ И ПОЛНОМОЧИЯ МЕСТНОГО  
САМОУПРАВЛЕНИЯ

Глава 18. Предметы ведения местного самоуправления . . . . .	470
§ 1. Понятие предметов ведения местного самоуправления . . . . .	470
§ 2. Содержание и правовое регулирование предметов ведения местного самоуправления . . . . .	471
Глава 19. Понятие, структура и формы реализации полномочий местного самоуправления . . . . .	486
§ 1. Понятие полномочий местного самоуправления и формы их реализации . . . . .	486
§ 2. Понятие, структура и принципы определения компетенции органов местного самоуправления . . . . .	488
§ 3. Соотношение компетенции представительного органа местного самоуправления и иных органов местного самоуправления . . . . .	497
Глава 20. Полномочия местного самоуправления в области планово-финансовой деятельности . . . . .	506
§ 1. Полномочия местного самоуправления в области планирования . . . . .	506
§ 2. Полномочия местного самоуправления в бюджетно-финансовой сфере. Бюджетный процесс . . . . .	510
Глава 21. Полномочия местного самоуправления в области управления муниципальной собственностью, взаимоотношений с организациями на территории муниципального образования . . . . .	525
§ 1. Полномочия местного самоуправления в области управления муниципальной собственностью . . . . .	525
§ 2. Отношения органов местного самоуправления с организациями, не находящимися в муниципальной собственности . . . . .	539
Глава 22. Полномочия местного самоуправления в области использования и охраны земли и других природных ресурсов . . . . .	545
§ 1. Полномочия местного самоуправления в области использования земли и других природных ресурсов . . . . .	545
§ 2. Полномочия местного самоуправления в области охраны окружающей среды . . . . .	557
Глава 23. Полномочия местного самоуправления в области строительства, транспорта и связи . . . . .	567
§ 1. Полномочия местного самоуправления в области строительства и транспорта . . . . .	567
§ 2. Полномочия местного самоуправления в области связи и информатизации . . . . .	578
Глава 24. Полномочия местного самоуправления в жилищной сфере, в сфере коммунального, бытового и торгового обслуживания населения . . . . .	584
§ 1. Полномочия местного самоуправления в области жилищного и коммунального хозяйства . . . . .	584

§ 2. Полномочия местного самоуправления в области торгового и бытового обслуживания населения . . . . .	588
Глава 25. Полномочия местного самоуправления в области образования и культуры . . . . .	592
§ 1. Полномочия местного самоуправления в области образования . . . . .	592
§ 2. Полномочия местного самоуправления в области культуры . . . . .	598
Глава 26. Полномочия местного самоуправления в области охраны здоровья населения . . . . .	605
Глава 27. Полномочия местного самоуправления в области охраны общественного порядка, гражданской обороны, обеспечения безопасности населения, опеки и попечительства . . . . .	617

## Раздел V

### ГАРАНТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Глава 28. Понятие и система гарантий местного самоуправления . . . . .	636
§ 1. Понятие гарантий местного самоуправления . . . . .	636
§ 2. Гарантии, обеспечивающие организационную самостоятельность местного самоуправления . . . . .	637
§ 3. Гарантии, обеспечивающие финансово-экономическую самостоятельность местного самоуправления . . . . .	640
§ 4. Судебная и иные правовые формы защиты местного самоуправления . . . . .	641

## Раздел VI

### ОТВЕТСТВЕННОСТЬ ОРГАНОВ И ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ. КОНТРОЛЬ ИХ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Глава 29. Понятие и виды ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления . . . . .	645
§ 1. Понятие ответственности в системе местного самоуправления . . . . .	645
§ 2. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением . . . . .	646
§ 3. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами . . . . .	648
§ 4. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед государством . . . . .	649
Приложение. Европейская хартия местного самоуправления . . . . .	656