

# МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

ЗАЧЕТНАЯ КНИЖКА

ПЕРВЫЙ

семестр 20 / учебного года

ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ КУРС

№ № п.п.	Наименование дисциплин	Кол. часов	Фамилия преподавателя	Экзаменат. оценки	Дата сдачи	Подпись экзаменатора
1	Муниципальное право	50	Ольшешская Н.В.	зачет	15.06.0	
2						
3						
4						
5						
6						
7						
8						
9						
10						

Школартапки

ЗАЧЕТ

Зачет

# **Муниципальное право. Шпаргалки**

«Издательство АСТ»

2009

Муниципальное право. Шпаргалки / «Издательство АСТ»,  
2009 — (Зачет)

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

, 2009

© Издательство АСТ, 2009

## Содержание

1. Этапы развития муниципального права в России, земство	5
2. Местное самоуправление в России до 1864 г.	6
3. Местное самоуправление в России в периоды 1864–1870 гг. и 1905–1907 гг.	7
4. Местное самоуправление в России в послереволюционный период	8
5. Местное самоуправление в 90-е гг. XX в.	9
6. Муниципальное право зарубежных стран	10
7. Предмет муниципального права	11
8. Понятие муниципального права РФ	12
9. Муниципальное право в правовой системе	13
10. Правовое регулирование муниципальных отношений	14
11. Муниципально-правовые отношения	15
12. Субъекты муниципально-правовых отношений	16
13. Виды субъектов муниципально-правовых отношений	17
Конец ознакомительного фрагмента.	18

# Наталья Ольшевская

## Муниципальное право. Шпаргалки

### 1. Этапы развития муниципального права в России, земство

Становление и развитие муниципального права в России прошло длительный путь и еще не завершено. Оно напрямую зависит от совершенствования системы местного самоуправления.

Развитие муниципального права на территории России рассматривают поэтапно:

1-й этап – до 1864 г.;

2-й этап – период 1864–1870 гг. Земская и городская реформы;

3-й этап – период 1905–1907 гг.;

4-й этап – послереволюционный период;

5-й этап – 90-е гг. XX в. Реформирование местного самоуправления, формирование современной системы органов местного самоуправления.

В отечественной теории права местное самоуправление всегда понималось по-разному. Например, Н. Лазаревский под местным самоуправлением понимал «децентрализованное государственное управление, где самостоятельность местных органов обеспечивается системой такого рода юридических гарантий, которые, создавая действительность децентрализации, вместе с тем обеспечивают и текущую связь органов местного государственного самоуправления с данной местностью и населением».

Понятие «местное самоуправление» («земство») зародилось в России задолго до 1864 г. и имело достаточно стройную организацию органов местного самоуправления. Для обозначения системы местного самоуправления этого периода в русской литературе использовали термин «земство».

**Земство** – совокупность местных жителей и местных, отличных от государственных, интересов, связанных с развитием местного хозяйства, коммуникаций, медицины, народного образования, а также система управления этими местными делами посредством выборных представителей из населения.

Основными сословно-представительными органами на местах были **земские и губные избы** – выборные самоуправляющиеся органы. Земские избы осуществляли финансово-налоговые (фискальные) функции, а губные – полицейско-судебные функции.

Круг деятельности земских и губных изб закреплялся соответственно в земских и губных грамотах, подписываемых главой государства.

Земские и губные избы были подконтрольны специальным отраслевым приказам, действовавшим в какой-либо отдельной области.

## 2. Местное самоуправление в России до 1864 г.

В XVII в. в России сложилась стройная трехзвенная система местного самоуправления, которая была основана на системе административно-территориального устройства России. На местах из центра назначались воеводы, которые принимали на себя административные, полицейские и военные функции, а также функцию контроля за деятельностью земских, губных изб и городских приказчиков.

К 1785 г. Россия была поделена на 23 губернии, 66 провинций и около 180 уездов. Недостатком такой системы являлось то, что при выделении административно-территориальных единиц не учитывались географические, национальные и экономические особенности отдельных российских регионов.

К середине XIX в. Российское государство было поделено на 5 самостоятельных частей: европейская Россия, Великое княжество Финляндское, Царство Польское, Кавказский край, Сибирь. При этом каждая из частей единого государства имела свою систему административно-территориального устройства.

Наиболее практичной на тот период являлась система органов местного самоуправления, основанная на выделении 4 групп административно-территориальных единиц – волостей.

На уровне губернии существовала следующая система органов местного самоуправления:

- во главе губернии стоял губернатор;
- исполнительными органами местного самоуправления были: Губернское правление, Казенная палата, Управление государственным имуществом;
- административно-хозяйственные функции в различных областях местной жизни были возложены на присутствия по крестьянским, военным и городским делам;
- выборными представительными органами являлись дворянское собрание и губернский предводитель дворянства;
- низшим звеном были губернские земские учреждения, выполнявшие отдельные полномочия на местном уровне.

### **3. Местное самоуправление в России в периоды 1864–1870 гг. и 1905–1907 гг.**

Система местного самоуправления, сложившаяся к середине XIX в., имела существенные недостатки. Попытки их устранить были предприняты в Положении от 01.01.1864 г. «О земских губернских и уездных учреждениях». Однако новая система земского самоуправления также имела недочеты: наличие земских органов только на средних административных уровнях (в губернии и в уезде) и отсутствие земских учреждений в центре и в волостях. В соответствии с Положением в систему земских учреждений были включены:

1) земские избирательные съезды, которые занимались избранием каждые 3 года нового земского гласного – выборного члена городских собраний. В земских избирательных съездах были представлены все сословия, каждое из которых проводило отдельный съезд. Иными словами, проводились 3 избирательных съезда: уездных землевладельцев, городских избирателей и выборных представителей от сельских обществ;

2) земские собрания, которые формировались на земских избирательных съездах. Выделялись губернские и уездные земские собрания, обладавшие различной компетенцией. В обязанности губернского земского собрания входило разделение имущества земства на губернское и уездное, а также открытие новых ярмарок и пристаней на судоходных реках либо перенесение существующих.

Появление Советов в 1905 г. как особого органа правления на местах ознаменовало переход к качественно новой организации органов местного самоуправления. Изначально Советы выполняли функцию организации стачечной борьбы, восстаний против царского правительства. Постепенно Советы принимают на себя функции органов власти на местах (отменяются квартирная плата, налоги и сборы, вводится восьмичасовой рабочий день). Решением Советов распускались городские думы и управы, которые противопоставлялись им. В их обязанности входило проведение на местах мероприятий, которые были запланированы центральными партийными органами. Все решения Советы принимали, исходя из партийной целесообразности.

## **4. Местное самоуправление в России в послереволюционный период**

После Октябрьской революции остро встал вопрос о местном самоуправлении. Советом Народных Комиссаров (СНК) 27 декабря 1917 г. был принят решающий Декрет о роспуске Земского союза, в результате чего с органами местного самоуправления было покончено. Был создан Комиссариат по местному самоуправлению, ставший ключевым органом в системе местного самоуправления. В распоряжение Комиссариата были переданы важнейшие институты местного самоуправления: 1) Главное управление по делам местного хозяйства; 2) касса городского и земского кредита; 3) земские учреждения.

Но существование Комиссариата по местному самоуправлению было недолгим: в марте 1918 г. он был упразднен. Конституция РСФСР 1918 г. закрепила новую систему местных органов государственной власти, которая включала в себя съезды Советов, избираемые в процессе многоступенчатых выборов.

В 1926 г. постановлением СНК были утверждены «Положение о городских Советах» и «Положение о местных финансах», которые сформировали относительно независимую хозяйственно-организационную власть на местах.

На основе провозглашенного в Конституциях СССР 1936 г. и РСФСР 1937 г. принципа всеобщего, равного, прямого избирательного права при тайном голосовании система съездов Советов была упразднена, все представительные органы власти на местах стали называться Советами.

Возврат к местному самоуправлению в России произошел в 1960-х гг. В систему местного самоуправления были включены местные Советы, исполнительные комитеты (исполкомы), трудовые коллективы и партийные ячейки.

В 80-х гг. XX в. упразднили систему трудовых коллективов и партийных ячеек и ввели должность председателя местного Совета, учредили президиум местного Совета. На местах начали действовать различные отделы, управления, комитеты и комиссии. Местные Советы решали все вопросы местного значения, исходя из общегосударственных и партийных интересов, но не из интересов населения.

## 5. Местное самоуправление в 90-е гг. XX в.

В процессе реформирования советской системы местного самоуправления можно выделить два этапа:

*1-й этап* — 1990–1991 гг. Принятие 9.04.1990 г. Закона СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», который определил основные направления развития местных органов власти, решал вопросы формирования финансово-экономической базы местного самоуправления, а также вопросы становления системы коммунального хозяйства. Основным органом местного самоуправления становились Советы, был провозглашен лозунг: «Вся власть – Советам». Однако Советы были выведены из-под партийного контроля и надзора со стороны исполнительных комитетов. Органам государственной власти было запрещено вмешиваться в вопросы местного значения, а также в работу местных Советов. Было введено понятие «коммунальная собственность» как финансово-экономическая основа местного самоуправления. Впервые было закреплено взимание подоходного налога с физических лиц в пользу местных бюджетов;

*2-й этап* – 1991–1993 гг. Принятие таких законодательных актов, как Закон РСФСР 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР», Закон РФ 1993 г. «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов представительных и исполнительных органов государственной власти республик в составе РФ, автономной области, автономных округов, краев, областей, городов Москвы и Санкт-Петербурга, органов местного самоуправления». С этого периода начинается новый этап в развитии местного самоуправления, изменилось само понятие местного самоуправления. Местное самоуправление рассматривали как систему организации деятельности граждан для самостоятельного, под свою ответственность решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей на основе Конституции и законов РСФСР и республик в составе РСФСР. Впервые были разграничены формы участия населения в решении вопросов местного значения.

В период с 1993 г. по настоящее время идет формирование современной системы органов местного самоуправления.

## 6. Муниципальное право зарубежных стран

Более всего система муниципальных органов зависит от таких факторов, как принцип административно-территориального устройства государства и характер государственного устройства (унитарное или федеративное). В зависимости от них выделяют 4 модели местного самоуправления: английскую, французскую, смешанную и советскую.

**Английская модель** (англо-американская, англосаксонская) характерна для стран, в которых действует система общего и статутного права.

Характерные признаки:

- а) высокая степень автономии различных уровней власти и четкое определение компетенции органов каждого уровня;
- б) отсутствие на местах уполномоченных (агентов) органов центральной государственной власти;
- в) выборность ряда должностных лиц органов местного самоуправления;
- г) осуществление контроля за деятельностью органов местного самоуправления с использованием косвенных методов или через суд.

**Французская модель** (континентальная) характерна для стран, где действует романо-германская правовая система, распространена в большинстве европейских стран, на Ближнем Востоке.

Характерные признаки:

- а) высокая степень централизации власти;
- б) соединение государственного управления и местного самоуправления;
- в) полномочия органов местного самоуправления определяются на основании негативного принципа правового регулирования (принцип: «Разрешено все то, что прямо не запрещено»);
- г) в ряде искусственно созданных территориальных единиц, не являющихся географическими объектами, органы местного самоуправления могут вовсе отсутствовать.

**Смешанная модель** выработана на основе сочетания различных особенностей английской и французской моделей местного самоуправления.

**Советская модель** местного самоуправления, которая еще действует в некоторых зарубежных странах (Китай, Куба, КНДР).

Характерные признаки:

- а) отрицание принципа разделения властей и провозглашение полновластия представительных органов власти;
- б) реальная власть принадлежит партийным организациям.

## 7. Предмет муниципального права

Муниципальное право как отрасль права отличается от иных отраслей собственным предметом и методами регулирования. В силу того что муниципальное право – комплексная отрасль, она имеет некоторые особенности в предмете правового регулирования. Предмет правового регулирования выполняет роль первичного звена в построении целостной и самостоятельной отрасли муниципального права.

Предмет отрасли имеет первостепенное значение для идентификации отрасли, признания ее самостоятельности, определяет метод правового регулирования. Предмет – совокупность общественных отношений, подлежащих регулированию в рамках муниципального права.

В характеристике отрасли права первостепенное значение имеет определение ее предмета, то есть совокупности тех специфических общественных отношений, которые нормами данной отрасли права регулируются и закрепляются. Таким образом, вопрос о предмете муниципального права – это, прежде всего, вопрос о характере, объеме и особенностях общественных отношений, которые регулируются нормами муниципального права.

Предмет муниципального права – это однородные отношения, возникающие в процессе реализации населением права на местное самоуправление. В рамках предмета муниципального права выделяют следующие группы правовых отношений:

- 1) возникающие в процессе формирования органов местного самоуправления;
- 2) связанные с разделением полномочий между представительными и исполнительными органами местного самоуправления;
- 3) связанные с организацией и деятельностью особых муниципальных органов.

Методы правового регулирования также являются отличительными признаками любой самостоятельной отрасли права.

Муниципальное право РФ, являясь отраслью публично-частного характера, использует в механизме правового регулирования сочетание публично-правового (императивного) и частноправового (диспозитивного) методов правового регулирования. В основном для местного самоуправления как публично-правового института характерно, безусловно, преобладание публично-правовых методов правового регулирования.

## 8. Понятие муниципального права РФ

Муниципальное право является сравнительно молодой отраслью в российской правовой системе. Оно формируется под влиянием утверждения и развития местного самоуправления в РФ.

Муниципальное право – комплексная отрасль права, для которой характерно соединение разнородных институтов общих и специальных отраслей российского права, таких как конституционное, административное, гражданское, бюджетное, финансовое, земельное, градостроительное, экологическое право. Образующие его нормы регулируют отношения в сфере местного самоуправления и, следовательно, образуют правовую систему как бы вторичного характера. Такие нормы в теории права называют «поливалентными». Отрасль муниципального права составляют не только поливалентные нормы, но и муниципальные. К ним, прежде всего, относятся так называемые нормы организационно-правового характера.

Понятие «муниципальное право» рассматривают в различных значениях:

1) как отрасль права (находится в разработке российских правоведов, теоретиков и практиков);

2) как учебная дисциплина (учебный предмет), включенная в учебные планы и программы различных вузовских специальностей (прежде всего, «Юриспруденции»);

3) как наука, изучающая муниципальное право как отрасль права, муниципальные правоотношения и институты.

Известно, что отрасли права подразделяются на отрасли публичного и частного права. Муниципальное право РФ с этой точки зрения носит смешанный характер. С одной стороны, оно регулирует отношения, связанные с осуществлением местной (муниципальной) власти, то есть особого специфического круга властеотношений. Эта сфера правового регулирования относится к публично-правовой. С другой – местное самоуправление – это широкая сфера частноправовых отношений, особенно в той части, где органы местного самоуправления выступают как юридические лица. Иными словами, муниципальное право РФ – это комплексная научная дисциплина и отрасль публично-частного характера.

## 9. Муниципальное право в правовой системе

Как уже отмечалось, муниципальное право – комплексная отрасль, самым тесным образом взаимодействующая со многими отраслями права, которые, регулируя свой предмет, затрагивают и вопросы муниципальной деятельности.

Так, муниципальное право связано с конституционным (государственным) правом, которое, являясь ведущей отраслью российского права, определяет основные начала, принципы организации местного самоуправления, гарантии и формы осуществления местного самоуправления, его место в системе народовластия. Поэтому нормы конституционного права устанавливают основы муниципального права, которое регулирует общественные отношения, возникающие в процессе организации и деятельности местного самоуправления.

Законами субъекта Федерации устанавливается соотношение должностей муниципальной и государственной служб РФ.

Муниципальное право также находится в тесной взаимосвязи с гражданским правом, определяющим гражданско-правовой статус муниципального образования, органов местного самоуправления, которые от имени муниципального образования осуществляют права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности.

Взаимодействие муниципального права с такими отраслями права, как финансовое, земельное, экологическое, хозяйственное право, проявляется в регулировании деятельности органов местного самоуправления. В соответствии с Федеральным Законом (ФЗ) «Об общих принципах организации местного самоуправления» они формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, решают другие финансовые вопросы местного значения.

Также данные органы осуществляют контроль и надзор за использованием земель на территории муниципального образования, участвуют в охране окружающей природной среды, создают условия для обеспечения населения услугами торговли, общественного питания, бытового обслуживания.

## 10. Правовое регулирование муниципальных отношений

Муниципальное право воздействует на общественные отношения с помощью правовых приемов (предписание, дозволение, запрет), сочетание которых и определяет характер правового регулирования.

В зависимости от преобладания в системе юридических способов регулирования общественных отношений, используемых в отрасли права, того или иного правового приема различают два основных метода правового регулирования – *императивный* (властный) и *диспозитивный*.

Для *императивного* регулирования характерно преобладание *предписания* в комплексе способов юридического воздействия на общественные отношения. Императивный метод предполагает правовое положение субъектов, построенное на субординации, прямом подчинении.

В основе *диспозитивного* регулирования лежит *дозволение*, предоставляющее субъектам отношений право на самостоятельный выбор своего поведения, признающее их равноправие. Основанием возникновения правоотношений при этом выступает обычно договор. Дозволение, определяющее диспозитивный характер правового регулирования, широко используется в муниципальном праве. Диспозитивный метод регулирования присущ отраслям частного права: гражданскому, семейному.

Характер правового регулирования муниципальных отношений обусловлен спецификой предмета муниципального права, который охватывает сферы и публичного, и частного права.

Используются в муниципальном праве и *запреты* – юридическое воздействие на поведение субъектов права, применяемое при императивном и при диспозитивном регулировании. Так, ст. 133 Конституции РФ содержит запрет на ограничение прав местного самоуправления; ст. 12 Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» запрещает лишать население городского, сельского поселения, независимо от его численности, права на осуществление местного самоуправления.

Кроме императивного и диспозитивного методов в муниципальном праве используется *метод гарантий*, который широко применяется, прежде всего, на федеральном уровне правового регулирования местного самоуправления.

## 11. Муниципально-правовые отношения

Юридические нормы, составляющие муниципальное право как отрасль права, регулируют различные по характеру общественные отношения (организационные, статусные, процессуальные, материальные и др.) в самых различных сферах (экономике, финансах, бюджете, налогах, экологии, природных ресурсах, социальной сфере и т. д.).

Главными объединительными критериями данного круга общественных отношений являются:

- их локально-территориальный уровень;
- специфический характер их содержания (исключительно вопросы местного значения).

Муниципально-правовые отношения подразделяют на:

- 1) отношения, связанные с организацией местного самоуправления;
- 2) отношения, характеризующие муниципальную деятельность по непосредственному жизнеобеспечению населения муниципальных образований;
- 3) отношения, в которых находит свое воплощение деятельность органов местного самоуправления по осуществлению отдельных государственных полномочий.

Муниципальное право как отрасль российского права призвана регулировать:

- отношения, связанные с местом местного самоуправления в конституционном механизме РФ;
- договорные отношения по взаимным обязательствам муниципальных органов и органов государственной власти различного уровня;
- отношения, связанные с образованием, видами и структурой муниципальных органов и других организационных форм осуществления местного самоуправления;
- отношения, связанные с установлением, разграничением и реализацией компетенции (полномочий) в области местного самоуправления;
- отношения, касающиеся особенностей организации и деятельности муниципальных образований различного уровня;
- отношения в сфере местных налогов, местного бюджета, муниципальной собственности и т. п.

Из сказанного выше следует, что муниципально-правовые отношения – это регулируемые нормами муниципального права общественные отношения, связанные с организацией и функционированием местного самоуправления в городских и сельских поселениях, а также в других муниципальных образованиях.

## 12. Субъекты муниципально-правовых отношений

Субъекты муниципально-правовых отношений – лица, представляющие местное самоуправление и имеющие право принимать решения по вопросам местного значения, а также физические и юридические лица, общественные и государственные органы, вступающие с муниципалитетом в правовые отношения. Абсолютным признаком муниципально-правовых отношений является тот факт, что обязательной стороной этих отношений служит население муниципального образования непосредственно, а также его представители в лице органов местного самоуправления.

Субъекты муниципально-правовых отношений:

- муниципальное образование (может быть участником административных, конституционных, международных, а также множества частноправовых отношений – гражданских, трудовых, земельных и т. д.);
- ассоциации, или союзы, муниципальных образований (подлежат государственной регистрации);
  - население муниципального образования;
  - органы местного самоуправления;
  - органы территориального общественного самоуправления;
  - органы государственной власти;
  - общественные объединения;
  - муниципальные унитарные предприятия и учреждения.

Муниципальному образованию принадлежат права собственника в отношении имущества, входящего в состав муниципальной собственности. В соответствии с Конституцией РФ (ст. 124) муниципальные образования не являются юридическими лицами. Однако они выступают в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, на равных началах с иными участниками этих отношений – гражданами и юридическими лицами. К муниципальным образованиям в этом случае применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в имущественных отношениях.

Особый правовой статус муниципальных образований проявляется также и в том, что именно к ведению муниципальных образований ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления» относит вопросы местного значения, а также отдельные государственные полномочия.

### **13. Виды субъектов муниципально-правовых отношений**

Субъекты муниципально-правовых отношений – это общественные объединения, которые в соответствии со своими уставами принимают участие в выборах органов местного самоуправления, представляют и защищают свои права, законные интересы членов и участников, а также других граждан в органах местного самоуправления. Согласно ФЗ от 19 мая 1995 г. «Об общественных объединениях», вопросы, затрагивающие интересы общественных объединений, в предусмотренных Законом случаях решаются органами местного самоуправления с участием соответствующих общественных объединений или по согласованию с ними.

## **Конец ознакомительного фрагмента.**

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.