

Е. С. Шугрина

Муниципальное право

Учебник

6-е издание, переработанное и дополненное

НОРМА
ИНФРА-М
Москва, 2024

УДК [34:352](470+571)(075.8)
ББК 67.400.7(2Рос)я73-1
Ш95

znanium.com
электронно-библиотечная система

Сведения об авторе

Екатерина Сергеевна Шугрина — доктор юридических наук, профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета.

Рецензенты

И. В. Бабичев, доктор юридических наук, академик РАЕН, руководитель аппарата Комитета Государственной Думы по региональной политике и местному самоуправлению.

О. И. Баженова, доктор юридических наук, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова.

Шугрина Е. С.

Ш95 Муниципальное право : учебник / Е. С. Шугрина. — 6-е изд., перераб. и доп. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2024. — 408 с. — DOI 10.12737/2146077.

ISBN 978-5-00156-371-6 (Норма)

ISBN 978-5-16-019936-8 (ИНФРА-М, print)

ISBN 978-5-16-112472-7 (ИНФРА-М, online)

В учебнике в простой, доступной форме показывается современное местное самоуправление в единой системе публичной власти, излагается широкий спектр проблем местного самоуправления и муниципального права с привлечением практического материала. Анализируются законодательство субъектов РФ, муниципальные правовые акты, большое внимание уделяется решениям Конституционного Суда РФ. Учтены все изменения в законодательстве о местном самоуправлении.

Для студентов, слушателей, аспирантов, преподавателей юридических факультетов, а также для всех, кто интересуется правовыми основами местного самоуправления, становлением и развитием муниципального права.

УДК [34:352](470+571)(075.8)

ББК 67.400.7(2Рос)я73-1

*Учебник подготовлен с использованием справочной правовой системы
«КонсультантПлюс»*

ISBN 978-5-00156-371-6 (Норма)

ISBN 978-5-16-019936-8 (ИНФРА-М, print)

ISBN 978-5-16-112472-7 (ИНФРА-М, online)

© Шугрина Е. С., 2014

© Шугрина Е. С., 2024

с изменениями

Оглавление

Введение	9
Глава 1. Понятие местного самоуправления и его место в системе публичной власти	13
§ 1. Эволюция подходов к пониманию местного самоуправления	13
§ 2. Место местного самоуправления в системе органов публичной власти	24
§ 3. Общая характеристика форм и механизмов взаимодействия разных уровней публичной власти в сфере местного самоуправления	31
Глава 2. Понятие муниципального права	46
§ 1. Муниципальное право как отрасль права	47
§ 2. Муниципальное право как наука и учебная дисциплина	52
§ 3. Муниципально-правовые отношения	56
§ 4. Нормы и источники муниципального права	62
Глава 3. Правовые основы местного самоуправления	66
§ 1. Конституция Российской Федерации и федеральное законодательство о местном самоуправлении	66
§ 2. Законодательство субъектов Российской Федерации в сфере местного самоуправления	74
§ 3. Муниципальные правовые акты	81
Глава 4. Территориальные основы местного самоуправления	92
§ 1. Понятие и виды муниципальных образований	92
§ 2. Принципы территориальной организации местного самоуправления	102
§ 3. Изменение границ и преобразование муниципальных образований	113
Глава 5. Осуществление населением местного самоуправления или участие в его осуществлении	125
§ 1. Общая характеристика форм непосредственного участия в осуществлении местного самоуправления	125

§ 2. Местный референдум	133
§ 3. Муниципальные выборы	152
§ 4. Голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица	158
§ 5. Сходы граждан	162
§ 6. Публичные слушания и общественные обсуждения	166
§ 7. Территориальное общественное самоуправление и сельские старосты	170
§ 8. Собрания, конференции граждан	175
§ 9. Правотворческая инициатива граждан и обращения граждан	177
§ 10. Инициативные проекты граждан	178
§ 11. Муниципальные общественные палаты (советы)	182
Глава 6. Органы местного самоуправления и их должностные лица	184
§ 1. Понятие и виды органов местного самоуправления	184
§ 2. Представительные органы муниципальных образований	189
§ 3. Глава муниципального образования	202
§ 4. Местная администрация	211
§ 5. Контрольно-счетный орган муниципального образования	220
§ 6. Выборные должностные лица	224
§ 7. Муниципальные служащие	231
Глава 7. Межмуниципальное сотрудничество	235
§ 1. Формирование законодательства о межмуниципальном сотрудничестве в России	235
§ 2. Понятие и содержание межмуниципального сотрудничества	239
§ 3. Федеральные и межрегиональные объединения муниципальных образований, органов местного самоуправления	242
§ 4. Советы муниципальных образований в субъектах Российской Федерации	254
§ 5. Коммерческие и некоммерческие межмуниципальные организации	258
§ 6. Договорные формы межмуниципального сотрудничества ...	260

Глава 8. Экономическая основа местного самоуправления	272
§ 1. Понятие и состав имущества, находящегося в муниципальной собственности	272
§ 2. Основания возникновения и прекращения права муниципальной собственности	275
§ 3. Местный бюджет	284
Глава 9. Понятие и общая характеристика компетенции органов местного самоуправления и их должностных лиц	294
§ 1. Общие подходы к определению компетенции органов местного самоуправления	294
§ 2. Вопросы местного значения и полномочия по их решению	297
§ 3. Понятие и виды муниципального контроля	313
§ 4. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий	317
Глава 10. Ответственность органов местного самоуправления, их должностных лиц	326
§ 1. Понятие и виды юридической ответственности органов местного самоуправления, их должностных лиц	326
§ 2. Особенности ответственности органов местного самоуправления перед государством	329
§ 3. Особенности ответственности органов местного самоуправления перед населением	340
§ 4. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами	346
Глава 11. Гарантии и защита прав местного самоуправления ...	348
§ 1. Понятие и виды гарантий местного самоуправления	348
§ 2. Особенности защиты местного самоуправления	356
§ 3. Особенности использования средств конституционного правосудия	363
Глава 12. Особенности местного самоуправления на отдельных территориях	369
§ 1. Особенности осуществления местного самоуправления в городах федерального значения	373

§ 2. Особенности осуществления местного самоуправления в закрытых административно-территориальных образованиях и на территории Военного инновационного технополиса «Эра» Министерства обороны Российской Федерации	379
§ 3. Особенности осуществления местного самоуправления в наукоградах, инновационном центре «Сколково», на территориях инновационных научно-технологических центров	386
§ 4. Особенности осуществления местного самоуправления на приграничных территориях	391
§ 5. Особенности осуществления местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в Арктической зоне Российской Федерации, в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях	393
§ 6. Особенности осуществления местного самоуправления в федеральной территории «Сириус», свободном порте Владивосток	395
Список литературы для изучения курса «Муниципальное право»	399

Введение

В 2023 г. отмечалось 30-летие Конституции РФ и 20-летие Федерального закона о местном самоуправлении. Сейчас можно с уверенностью сказать, что, несмотря на разные и порой очень сложные этапы становления и развития местного самоуправления в нашей стране, оно есть, не только юридически, но и фактически. Хотя в разных субъектах РФ уровень развития местного самоуправления различается. Поэтому где-то местное самоуправление воспринимается жителями как «бурлаки на Волге» или «нищие у паперти», а где-то как «малая Родина», «мой дом», «наша команда», создающая возможности для самореализации и реального улучшения качества и условий жизни. Есть муниципалитеты, в которых одним из показателей деятельности мэрии является индекс счастья жителей. Кроме того, на местном уровне всегда проявляются исторические, местные или региональные особенности территории и ее жителей, что привносит определенный колорит.

За прошедший период и понимание местного самоуправления претерпело определенные изменения. Если в начале 1990-х гг. больше говорилось о местном самоуправлении как о демократической ценности, то сейчас местное самоуправление рассматривается в контексте развития территории муниципального образования, повышения качества жизни ее жителей. Одним из наиболее востребованных на местах национальных проектов стал проект «Жилье и городская среда», в рамках которого благоустраиваются территории, происходит трансформация общественных пространств. Очевидно, что развитие территории требует согласованной деятельности всех уровней публичной власти, что предполагает выработку новых правил совместной деятельности и сотрудничества. Несмотря на определенную эволюцию в понимании местного самоуправления, местное самоуправление было и остается одной из основ конституционного строя Российской Федерации, конституционно значимой ценностью.

В 2020 г. в текст Конституции РФ были внесены довольно существенные изменения и дополнения, которые постепенно раскрываются в соответствующих федеральных законах. Однако далеко не все планы по формированию или изменению федерального законодательства

реализованы в полном объеме. Из всего массива новых законов следует выделить Закон о Государственном Совете. Несмотря на то что термин «публичная власть» появился в решениях Конституционного Суда РФ еще в 1990-х гг., именно в Законе о Государственном Совете сформулировано легальное определение единой системы публичной власти.

В декабре 2021 г. был принят новый Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», а в декабре 2020 г. появился Федеральный закон «О федеральной территории «Сириус». Конечно, в этих и иных законах говорится и о местном самоуправлении, об особенностях его осуществления. Вместе с тем нового федерального закона о местном самоуправлении пока нет. Поэтому сейчас мы оказались в сложном правовом периоде — в отношении части системы публичной власти установлены новые правила, которые ориентированы на всю систему в целом, в отношении другой части системы действуют старые правила. Поэтому налицо коллизии и конкуренция норм.

В декабре 2021 г. в Государственную Думу был внесен проект федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». В январе 2022 г. законопроект был принят в первом чтении, прошел этап серьезных публичных и экспертных обсуждений; в настоящее время работа над законопроектом приостановлена, хотя он не отозван авторами.

На таком фоне наблюдается всплеск публичного внимания к местному самоуправлению. В апреле 2023 г. состоялось заседание Совета при Президенте РФ по развитию местного самоуправления; учреждены премии «Служение» и почетное звание «Заслуженный работник местного самоуправления». В январе 2024 г. на ВДНХ прошел Всероссийский муниципальный Форум «Малая Родина — сила России», проводится большое количество тематических форумов и экспертных обсуждений. Разработаны и запущены флагманские программы подготовки кадров для органов местного самоуправления, например «Школа мэров», основанные на лучших наработках таких программ, как «Лидеры России» и «Школа губернаторов».

В Перечне поручений Президента РФ, подписанном 4 июня 2023 г., № 1111-Пр говорится, что Правительству РФ необходимо представить предложения по совершенствованию образовательных программ высшего образования и федеральных государственных образовательных стандартов высшего образования, а также по актуализации основных образовательных программ по отраслевым направлениям, наиболее востребованным в сфере муниципального управления, с учетом спе-

цифики деятельности органов местного самоуправления. Это означает, в частности, рост внимания к качеству преподавания местного самоуправления, освоению студентами местного самоуправления, муниципального права и ряда смежных дисциплин.

Местное самоуправление является источником профессионального развития. В последнее время стал все сильнее проявляться междисциплинарный и межотраслевой характер многогранного местного самоуправления. Требуются разработки, находящиеся на стыке разных отраслей знания: права, экономики, социологии, управления и т. п. Например, в федеральную повестку плотно вошел такой термин, как «агломерация», однако мало кто из юристов его «видит», считая, что это категория для экономистов, эконом-географов; сказанное отражается на объеме и качестве правового регулирования. Или вопросы обеспечения безопасности в городе, традиционный криминологический подход к которым не всегда бывает достаточен, так как появились эпидемиологическая, информационная и иные составляющие. Можно задаться вопросом: защита персональных данных, кибербезопасность — это техническая или юридическая составляющая? А у градостроителей и архитекторов есть исследования о том, что за счет грамотно спланированной застройки, освещения и озеленения можно снизить уровень преступности. При комплексном и своевременном регулировании вопросов «сжатия города» также можно избежать ухудшения криминологической ситуации и иных негативных процессов. («Сжатие города» получило широкое обсуждение на примере шахтерских городов, когда закрытие шахт привело к массовому оттоку жителей и необходимости консервации городской инфраструктуры.) Подобные примеры требуют комплексного межотраслевого подхода.

Есть ряд глобальных процессов, которые касаются развития права и отражаются на муниципальном праве, являющемся его частью. Речь идет о том, что в ряде случаев начинает стираться или смещаться грань между частным и публичным. И наиболее отчетливо это проявляется именно на муниципальном уровне. Например, можно ли распространять правила бизнеса на публичную сферу? Функционирование территории «Сколково», свободного порта «Владивосток» и ряда подобных территорий обеспечивают управляющие компании. Управляющая компания — это конструкция, изобретенная для бизнеса. Какова степень ее использования в публично-правовой плоскости?

Или другой пример. Развитие городов сопровождается конфликтом старого и нового: для строительства нового надо сносить старое (а ведь собственность для цивилистов — это «святое»; более того, соб-

ственность может являться объектом историко-культурного наследия). В последнее время участились дискуссии о том, должен ли город сохранять свой исторический облик или можно все сносить и строить новый город в ином стиле (сносить или строить; сохранять и консервировать или развивать). Все это требует новых теоретических разработок и исследований, на основе которых будет формироваться правовое регулирование.

Местное самоуправление является наиболее приближенным к жителям, там кипит реальная жизнь, которая затрагивает каждого. Хотелось бы пожелать всем читателям не столько формального или вынужденного, сколько осознанного освоения курса «Муниципальное право», получения представления о том, что такое местное самоуправление и как можно использовать его потенциал для себя и соседей, для муниципалитета, для своей малой Родины, для страны.

Глава 1. Понятие местного самоуправления и его место в системе публичной власти

§ 1. Эволюция подходов к пониманию местного самоуправления

На протяжении нескольких веков ученых и практиков волнует вопрос о политико-правовой природе, сущности местного самоуправления. Первые теории, объясняющие суть местного самоуправления, его взаимоотношения с государством и обществом, появились в середине XVIII в. Не вдаваясь в теоретические дискуссии, все многообразие теорий местного самоуправления можно свести к двум крайним проявлениям — общественной и государственной (рис. 1).

Суть общественной теории довольно точно описывает Н. М. Коркунов. «Общественная теория видит сущность самоуправления в предоставлении местному обществу самому ведать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами заведования одними только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противоположения местного общества государству, общественных интересов — политическим, требуя, чтобы общество и государство, каждое ведало только свои собственные интересы»¹.

Сторонники государственной теории рассматривали местное самоуправление как часть государства. Всякое управление публичного характера с этой точки зрения есть дело государственное. Происходит не обособление местного сообщества, а привлечение местных жителей на службу государственным интересам и целям. Сущность самоуправления сформулировал Н. И. Лазаревский. Согласно его взглядам, она должна определяться четырьмя пунктами: «...самоуправление есть осуществление правительственных прав по поручению от государства; самоуправление есть деятельность, состоящая в исполнении местных задач государственного управления; самоуправление есть исполнение задач государственного управления самим государством; ор-

¹ Коркунов Н. М. Русское государственное право. 6-е изд. / под ред. М. Б. Горенберга. СПб., 1909. Т. 2. С. 489.