

ОСНОВЫ местного самоуправления в Российской Федерации

Учебник

Ответственные редакторы

доктор юридических наук, профессор

Г. Н. Чеботарев

доктор юридических наук, профессор

Е. С. Шугрина

НОРМА
ИНФРА-М
Москва, 2025

УДК 342.25(470+571)(075.8)
ББК 66.3(2Рос)12я73
О75

znanium.com
электронно-библиотечная система

Рецензенты

Гриб В. В., доктор юридических наук, профессор, академик Российской академии образования, заслуженный юрист РФ, заведующий кафедрой конституционного права МГИМО МИД России.

Кокотов А. Н., доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, судья Конституционного Суда Российской Федерации.

Кухарук Р. Н., сопредседатель Всероссийской ассоциации развития местного самоуправления, Глава г. Тюмени.

Основы местного самоуправления в Российской Федерации : учебник / отв. ред. Г. Н. Чеботарев, Е. С. Шугрина. — Москва : Норма : ИНФРА-М, 2025. — 456 с. — DOI 10.12737/2162249.

ISBN 978-5-00156-387-7 (Норма)

ISBN 978-5-16-020189-4 (ИНФРА-М, print)

ISBN 978-5-16-112721-6 (ИНФРА-М, online)

В учебнике в простой, доступной форме излагаются правовые основы местного самоуправления, акцент сделан на новом принципе взаимодействия разных уровней публичной власти и механизмах развития территории. Особенностью предлагаемого учебника является широкое использование решений Конституционного Суда РФ, иной правоприменительной практики.

Учебник предназначен для студентов, аспирантов, преподавателей различных направлений и специальностей, изучающих проблемы местного самоуправления, а также для депутатов разных уровней, муниципальных и государственных служащих, реализующих полномочия в сфере местного самоуправления.

УДК 342.25(470+571)(075.8)

ББК 66.3(2Рос)12я73

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

ISBN 978-5-00156-387-7 (Норма)

ISBN 978-5-16-020189-4 (ИНФРА-М, print)

ISBN 978-5-16-112721-6 (ИНФРА-М, online)

© Коллектив авторов, 2025

Коллектив авторов

Баженова О. И., доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, доктор юридических наук — гл. 8.

Бандорин Л. Е., доцент кафедры экологического и земельного права юридического факультета Московского государственного университета имени М. В. Ломоносова, кандидат юридических наук — гл. 11.

Бондарь Н. С., заведующий кафедрой конституционализма Южного федерального университета, заведующий центром судебного права Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ, судья Конституционного Суда РФ (в отставке), доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ — гл. 1 (совм. с Н. В. Джагарян).

Бялкина Т. М., заведующая кафедрой конституционного и муниципального права имени профессора В. С. Основина Воронежского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, почетный работник сферы образования РФ — гл. 9.

Гладун Е. Ф., профессор кафедры государственного и муниципального управления Института государства и права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент — § 3 гл. 5.

Гриценко Е. В., профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета, доктор юридических наук, профессор — гл. 17.

Джагарян Н. В., доцент кафедры конституционализма Южного федерального университета, доктор юридических наук, доцент — гл. 1 (совм. с Н. С. Бондарем), гл. 6.

Дитятковский М. Ю., профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О. Е. Кутафина, профессор кафедры государ-

ственного и муниципального права Омского государственного университета имени Ф. М. Достоевского, доктор юридических наук, доцент — § 2 гл. 13.

Зайцева Л. В., заведующая кафедрой гражданско-правовых дисциплин Института государства и права Тюменского государственного университета, доктор юридических наук, доцент — гл. 7.

Кожевников О. А., профессор кафедры конституционного права Уральского государственного юридического университета имени В. Ф. Яковлева, профессор кафедры конституционного и международного права Уральского государственного экономического университета, доктор юридических наук, профессор — гл. 14.

Костюков А. Н., заведующий кафедрой государственного и муниципального права Омского государственного университета имени Ф. М. Достоевского, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, заслуженный профессор Омского государственного университета имени Ф. М. Достоевского — гл. 3.

Мишунина А. А., профессор кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин Института государства и права Тюменского государственного университета, доктор юридических наук, профессор — § 3 гл. 13.

Сунцов А. П., профессор кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин Института государства и права Тюменского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ — гл. 12.

Тепляков Д. О., доцент кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин Института государства и права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент — гл. 10.

Теплякова О. А., доцент кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин Института государства и права Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук, доцент — § 1 гл. 13.

Чеботарев Г. Н., научный руководитель Института государства и права Тюменского государственного университета, профессор кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин Тюменского государственного университета, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ, почетный работник сферы образования РФ,

заслуженный профессор Тюменского государственного университета — введение (совм. с Е. С. Шугриной), гл. 2, § 1—2 гл. 5, § 1 гл. 15.

Шугрина Е. С., профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета, научный руководитель базовой кафедры муниципального права и урбанистики Югорского государственного университета, доктор юридических наук, профессор — введение (совм. с Г. Н. Чеботаревым), гл. 4, § 2—4 гл. 15, гл. 16.

Оглавление

Введение	14
Глава 1. Понятие и сущность местного самоуправления	16
<i>Перечень нормативных правовых актов, решений Конституционного Суда РФ</i>	16
§ 1. Понятие местного самоуправления, его социально-политические, национально- специфические характеристики	17
§ 2. Основные признаки местного самоуправления как конституционно-правового понятия	20
§ 3. Сущность отечественного местного самоуправления: поиск баланса государственных и общественных начал	22
§ 4. Конституционная модель местного самоуправления в Российской Федерации	27
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	38
<i>Тестовые задания для самоконтроля</i>	38
Глава 2. Муниципальная власть в единой системе публичной власти	40
<i>Перечень нормативных правовых актов, решений Конституционного Суда РФ</i>	40
§ 1. Понятие единой системы публичной власти	40
§ 2. Правовые механизмы и формы взаимодействия органов публичной власти	45
§ 3. Общественная власть в едином пространстве функционирования публичной власти	52
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	57
Глава 3. Правовая основа местного самоуправления в Российской Федерации	58
<i>Перечень нормативных правовых актов</i>	58
§ 1. Общая характеристика правовой основы местного самоуправления в Российской Федерации	58
§ 2. Конституция Российской Федерации о местном самоуправлении	61

§ 3. Федеральное законодательство о местном самоуправлении	67
§ 4. Региональное законодательство о местном самоуправлении	70
§ 5. Муниципальные правовые акты. Устав муниципального образования	73
§ 6. Решения Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ о местном самоуправлении	81
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	83
<i>Тестовые задания для самоконтроля</i>	84
Глава 4. Территориальные основы местного самоуправления	86
<i>Перечень нормативных правовых актов, решений Конституционного Суда РФ</i>	86
§ 1. Понятие и виды муниципальных образований	87
§ 2. Принципы территориальной организации местного самоуправления	91
§ 3. Изменение границ и преобразование муниципальных образований	99
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	105
Глава 5. Участие институтов гражданского общества в развитии территорий	106
<i>Перечень нормативных правовых актов, решений Конституционного Суда РФ</i>	106
§ 1. Формы и правовые механизмы вовлечения граждан в проекты развития сельских территорий	106
§ 2. Общественные палаты как координаторы общественного контроля за реализацией проектов развития территорий	115
§ 3. Модели развития территорий проживания коренных народов	119
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	125
<i>Тестовые задания для самоконтроля</i>	125
Глава 6. Система органов местного самоуправления	127
<i>Перечень нормативных правовых актов, решений Конституционного Суда РФ</i>	127
§ 1. Понятие, признаки и система органов местного самоуправления	128
§ 2. Представительный орган муниципального образования ...	130
§ 3. Глава муниципального образования	137

§ 4. Местная администрация	142
§ 5. Контрольно-счетный орган муниципального образования	147
§ 6. Система и структура органов местного самоуправления в новых субъектах Российской Федерации	151
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	152
<i>Тестовые задания для самоконтроля</i>	152
Глава 7. Особенности правового статуса должностных лиц муниципального образования и муниципальных служащих	154
<i>Перечень нормативных правовых актов, решений Конституционного Суда РФ</i>	154
§ 1. Лица, осуществляющие местное самоуправление	155
§ 2. Избрание лиц, замещающих муниципальную должность ...	157
§ 3. Ограничения, запреты и обязанности, установленные законом для лиц, замещающих муниципальные должности	159
§ 4. Прекращение полномочий лиц, замещающих муниципальные должности	160
§ 5. Гарантии прав лиц, замещающих муниципальные должности	165
§ 6. Поступление на муниципальную службу. Трудовой договор (контракт) с муниципальным служащим	166
§ 7. Права и обязанности муниципального служащего	169
§ 8. Ограничения и запреты на муниципальной службе	171
§ 9. Урегулирование конфликта интересов на муниципальной службе и декларирование доходов и расходов	175
§ 10. Прекращение трудового договора (контракта)	177
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	177
Глава 8. Экономическая основа местного самоуправления	179
<i>Перечень нормативных правовых актов</i>	179
§ 1. Экономическая основа местного самоуправления: общая характеристика	180
§ 2. Имущественная основа организации местного самоуправления	183
§ 3. Финансовая основа местного самоуправления	202
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	215

Глава 9. Общая характеристика компетенции органов местного самоуправления и их должностных лиц	216
<i>Перечень решений Конституционного Суда РФ</i>	216
§ 1. Понятие и содержание компетенции местного самоуправления	217
§ 2. Предметы ведения местного самоуправления и вопросы местного значения	219
§ 3. Система полномочий органов местного самоуправления и их должностных лиц	223
§ 4. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями	227
§ 5. Добровольное участие органов местного самоуправления в осуществлении отдельных государственных полномочий	232
§ 6. Перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъектов Российской Федерации	235
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	237
<i>Тестовые задания для самоконтроля</i>	238
Глава 10. Правовое регулирование методов и механизмов развития территории муниципального образования ...	240
<i>Перечень нормативных правовых актов</i>	240
§ 1. Стратегическое планирование на местном уровне	240
§ 2. Проектный метод управления в муниципальном образовании	245
§ 3. Участие органов местного самоуправления в реализации национальных проектов и государственных программ	251
§ 4. Повышение инвестиционной привлекательности муниципального образования и развитие предпринимательства	257
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	265
Глава 11. Полномочия органов местного самоуправления в области градостроительных и земельных отношений	266
<i>Перечень нормативных правовых актов</i>	266
§ 1. Полномочия органов местного самоуправления в области градостроительных отношений	266

§ 2. Полномочия органов местного самоуправления в области земельных отношений	281
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	286
<i>Тестовые задания для самоконтроля</i>	286
Глава 12. Полномочия органов местного самоуправления в жилищной и жилищно-коммунальной сферах	288
<i>Перечень нормативных правовых актов, решений Конституционного Суда РФ</i>	288
§ 1. Понятие и содержание полномочий органов местного самоуправления в жилищной и жилищно-коммунальной сферах	289
§ 2. Содержание муниципального жилищного фонда	292
§ 3. Обеспечение жилыми помещениями малоимущих граждан	300
§ 4. Организация в границах муниципального образования электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом, решение иных вопросов местного значения в сфере ЖКХ	304
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	313
<i>Тестовые задания для самоконтроля</i>	313
Глава 13. Полномочия органов местного самоуправления в социальной сфере	315
<i>Перечень нормативных правовых актов</i>	315
§ 1. Полномочия в сфере здравоохранения, образования, культуры, спорта	316
§ 2. Полномочия органов местного самоуправления в сфере социальной защиты и занятости населения	341
§ 3. Полномочия органов местного самоуправления в сфере укрепления межнационального и межконфессионального согласия	349
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	357
<i>Тестовые задания для самоконтроля</i>	358
Глава 14. Контрольно-надзорная деятельность в системе местного самоуправления	360
<i>Перечень нормативных правовых актов, решений Конституционного и Верховного судов РФ</i>	360
§ 1. Государственный контроль за местным самоуправлением	361
§ 2. Муниципальный контроль	368

§ 3. Особенности административной ответственности органов и должностных лиц местного самоуправления	377
<i>Вопросы и задания для самоконтроля</i>	385
Глава 15. Ответственность органов местного самоуправления, их должностных лиц	387
<i>Перечень решений Конституционного Суда РФ</i>	387
§ 1. Публично-правовая ответственность в системе местного самоуправления	388
§ 2. Особенности ответственности органов местного самоуправления перед государством	392
§ 3. Особенности ответственности органов местного самоуправления перед населением	400
§ 4. Ответственность органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления перед физическими и юридическими лицами	408
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	410
Глава 16. Гарантии и защита местного самоуправления	411
<i>Перечень нормативных правовых актов, решений Конституционного Суда РФ</i>	411
§ 1. Понятие и виды гарантий местного самоуправления	412
§ 2. Особенности защиты местного самоуправления	414
§ 3. Особенности использования средств конституционного правосудия	421
§ 4. Федеральные и региональные организации, созданные для защиты местного самоуправления	427
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	433
Глава 17. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях	434
<i>Перечень нормативных правовых актов</i>	434
§ 1. Виды территорий с особым статусом и модели организации публичной власти и местного самоуправления на таких территориях	435
§ 2. Особенности организации публичной власти и местного самоуправления в городах федерального значения	446
<i>Вопросы для самоконтроля</i>	452
<i>Тестовые задания для самоконтроля</i>	453