

# ОСНОВЫ местного самоуправления в Российской Федерации

Учебник

*Ответственные редакторы*  
доктор юридических наук, профессор  
Г. Н. Чеботарев  
доктор юридических наук, профессор  
Е. С. Шургина

НОРМА  
ИНФРА-М  
Москва, 2025

УДК 342.25(470+571)(075.8)  
ББК 66.3(2Рос)12я73  
075

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

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

<b>§ 3.</b> Федеральное законодательство о местном самоуправлении .....	67
<b>§ 4.</b> Региональное законодательство о местном самоуправлении .....	70
<b>§ 5.</b> Муниципальные правовые акты. Устав муниципального образования .....	73
<b>§ 6.</b> 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
<b>Глава 4. Территориальные основы местного самоуправления</b> ....	86
<i>Перечень нормативных правовых актов, решений Конституционного Суда РФ</i> .....	86
<b>§ 1.</b> Понятие и виды муниципальных образований .....	87
<b>§ 2.</b> Принципы территориальной организации местного самоуправления .....	91
<b>§ 3.</b> Изменение границ и преобразование муниципальных образований .....	99
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	105
<b>Глава 5. Участие институтов гражданского общества в развитии территорий</b> .....	106
<i>Перечень нормативных правовых актов, решений Конституционного Суда РФ</i> .....	106
<b>§ 1.</b> Формы и правовые механизмы вовлечения граждан в проекты развития сельских территорий .....	106
<b>§ 2.</b> Общественные палаты как координаторы общественного контроля за реализацией проектов развития территорий .....	115
<b>§ 3.</b> Модели развития территорий проживания коренных народов .....	119
<i>Вопросы для самоконтроля</i> .....	125
<i>Тестовые задания для самоконтроля</i> .....	125
<b>Глава 6. Система органов местного самоуправления</b> .....	127
<i>Перечень нормативных правовых актов, решений Конституционного Суда РФ</i> .....	127
<b>§ 1.</b> Понятие, признаки и система органов местного самоуправления .....	128
<b>§ 2.</b> Представительный орган муниципального образования ...	130
<b>§ 3.</b> 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
<b>Глава 7. Особенности правового статуса должностных лиц муниципального образования и муниципальных служащих</b> .....	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
<b>Глава 8. Экономическая основа местного самоуправления</b> .....	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

<b>Глава 9. Общая характеристика компетенции органов местного самоуправления и их должностных лиц</b> .....	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
<b>Глава 10. Правовое регулирование методов и механизмов развития территории муниципального образования</b> ...	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
<b>Глава 11. Полномочия органов местного самоуправления в области градостроительных и земельных отношений</b> .....	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
<b>Глава 12. Полномочия органов местного самоуправления в жилищной и жилищно-коммунальной сферах</b> .....	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
<b>Глава 13. Полномочия органов местного самоуправления в социальной сфере</b> .....	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
<b>Глава 14. Контрольно-надзорная деятельность в системе местного самоуправления</b> .....	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
<b>Глава 15. Ответственность органов местного самоуправления, их должностных лиц</b> .....	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
<b>Глава 16. Гарантии и защита местного самоуправления</b> .....	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
<b>Глава 17. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях</b> .....	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