

М. В. ЛЯЛИН



МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

КУРС ЛЕКЦИЙ
И ПРАКТИКУМ



МЕСТНОЕ
САМОУПРАВЛЕНИЕ



МУНИЦИПАЛЬНАЯ
ВЛАСТЬ



ПРАКТИКА
И ПРИМЕНЕНИЕ

ТЕОРИЯ • ПРАКТИКА • КОМПЕТЕНЦИИ

УЧЕБНОЕ ПОСОБИЕ

Михаил Лялин

Муниципальное право.

Курс лекций и практикум

<https://litres.ru/74576937>

SelfPub; 2026

Аннотация

Учебное пособие «Муниципальное право. Курс лекций и практикум» — это комплексное издание для изучения одной из базовых юридических дисциплин. Книга объединяет теоретический курс (основы местного самоуправления, полномочия и структура органов МСУ, муниципальная служба, местный бюджет и собственность) и блок практических заданий (тесты, вопросы, задачи для самопроверки). Издание разработано для студентов юридических специальностей, преподавателей и всех, кто изучает или применяет муниципальное право.

Содержание

Пояснительная записка	9
Лекция 1. Муниципальное право как отрасль российского права	15
План лекции	16
1. Понятие местного самоуправления	17
2. Конституционные принципы и гарантии. Государство и МСУ	19
3. Понятие, предмет и метод муниципального права	23
4. Источники муниципального права	26
5. Система муниципального права. Место в правовой системе	29
6. Муниципальное право как наука и учебная дисциплина	32
7. Практикум	34
Основные понятия	35
Вопросы для самопроверки	36
Лекция 2. Теоретические и исторические основы местного самоуправления	37
План лекции	38
1. Теории местного самоуправления	39
2. Модели местного самоуправления	42
3. Исторические формы МСУ в России до	44

1864 г.	
4. Земское и городское самоуправление (1864–1917)	46
5. Местная власть в РСФСР (1917–1990)	48
6. Реформы 1990–2025 гг.	50
7. Практикум	55
Основные понятия	56
Вопросы для самопроверки	57
Лекция 3. Территориальные основы местного самоуправления	58
План лекции	59
1. Принципы территориальной организации МСУ	60
2. Административно-территориальное и муниципально-территориальное устройство	62
3. Понятие и виды муниципальных образований	64
4. Территория и границы МО	67
5. Создание, преобразование и упразднение МО	69
6. Практикум	71
Основные понятия	73
Вопросы для самопроверки	74
Лекция 4. Муниципальное образование как объект управления	75
План лекции	76

1. Муниципальное образование как система	77
2. Градообразующая сфера	79
3. Градообслуживающая сфера (городское хозяйство)	80
4. Социальная сфера	82
5. Население и территория	84
6. МО специального типа. Города федерального значения (обзор)	86
7. Практикум	88
Основные понятия	89
Вопросы для самопроверки	90
Лекция 5. Муниципальные правовые акты	91
План лекции	92
1. Понятие, признаки и юридическое значение МПА	93
2. Виды и система МПА	95
3. Муниципальный правотворческий процесс	99
4. Вступление в силу, отмена и приостановление МПА	101
5. Систематизация МПА. Регистры	103
6. Практикум	105
Основные понятия	107
Вопросы для самопроверки	108
Лекция 6. Устав муниципального образования	109
План лекции	110
1. Понятие и особенности устава	111

2. Содержание устава	113
3. Порядок принятия устава и изменений в него	116
4. Государственная регистрация устава	118
5. Решения, принятые путём прямого волеизъявления граждан	120
6. Практикум	122
Основные понятия	123
Вопросы для самопроверки	124
Лекция 7. Вопросы местного значения	125
План лекции	126
1. Функции и компетенция МСУ	127
2. Вопросы местного значения. Переход к «полномочиям»	129
3. Полномочия органов МСУ. Права на решение иных вопросов	133
4. Основные направления деятельности МСУ	135
Конец ознакомительного фрагмента.	136

Михаил Лялин

Муниципальное право.

Курс лекций и практикум

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

КУРС ЛЕКЦИЙ

16 лекций · 32 часа

Специальность 40.02.01 «Право и организация социального обеспечения»

Среднее профессиональное образование, очная форма обучения

Региональный пример — Воронежская область

Материал актуализирован по состоянию на октябрь 2026 г.

2026

Содержание

Пояснительная записка

Лекция 1. Муниципальное право как отрасль российского права

Лекция 2. Теоретические и исторические основы местного самоуправления

Лекция 3. Территориальные основы местного самоуправления

Лекция 4. Муниципальное образование как объект управ-

ления

Лекция 5. Муниципальные правовые акты

Лекция 6. Устав муниципального образования

Лекция 7. Вопросы местного значения

Лекция 8. Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями

Лекция 9. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления

Лекция 10. Формы участия населения в осуществлении местного самоуправления

Лекция 11. Организационные основы местного самоуправления

Лекция 12. Ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления

Лекция 13. Муниципальная служба

Лекция 14. Финансово-экономические основы местного самоуправления

Лекция 15. Государство и местное самоуправление. Межмуниципальное сотрудничество

Лекция 16. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях

Приложение. Рекомендуемые нормативные акты и источники

Пояснительная записка

Курс лекций разработан в соответствии с рабочей программой дисциплины **«Муниципальное право»** для специальности 40.02.01 «Право и организация социального обеспечения» (очная форма обучения). Курс охватывает **10 тем** и включает **16 лекций** общим объёмом **32 часа** (по 2 часа каждая: темы 3–6 — по две лекции, тема 7 — три лекции, остальные темы — по одной лекции). Промежуточная аттестация — **зачёт**.

Материал изложен по состоянию **на сентябрь 2026 г.** и учитывает крупнейшую реформу местного самоуправления последних двадцати лет:

- **Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»**

вступил в силу

19 июня 2025 г.

и заменил Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ; закреплены виды муниципальных образований —

городской округ, муниципальный округ, внутригородское муниципальное образование

города федерального значения (одноуровневая модель); субъекты РФ вправе

сохранить двухуровневую

систему (муниципальные районы и поселения);

•

переходный период по полномочиям

: статьи Закона № 33-ФЗ о полномочиях органов местного самоуправления (ст. 32, 37, 39) вступают в силу

с 1 января 2028 г.

(перенос с 2027 г. — Федеральный закон от 09.04.2026 № 85-ФЗ); до

31 декабря 2027 г.

органы местного самоуправления решают

вопросы местного значения

по ст. 14–18 Закона № 131-ФЗ;

•

Воронежская область сохранила двухуровневую систему

— Закон Воронежской области от 11.06.2025 № 83-ОЗ «О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Воронежской области...»;

• конституционные поправки 2020 г.: органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в

единую систему публичной власти

(ч. 3 ст. 132 Конституции РФ);

•

Европейская хартия местного самоуправления

1985 г.

прекратила действие

в отношении России с 16.03.2022 (Федеральный закон от 28.02.2023 № 43-ФЗ) — изучается как исторический и сравнительно-правовой источник;

- избирательные комиссии муниципальных образований упразднены — их полномочия осуществляют

территориальные избирательные комиссии

(реформа 2022 г.);

- Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ» заменил Закон № 184-ФЗ.

Как читать курс. Поскольку до 2028 г. одновременно действуют нормы двух законов, в лекциях указаны **обе** ссылки: на Закон № 33-ФЗ (новая модель) и на Закон № 131-ФЗ (в части, применяемой в переходный период). Нумерация статей Закона № 33-ФЗ приводится там, где она проверена; в остальных случаях — ссылка на соответствующий институт закона.

Каждая лекция содержит план, основной текст с определениями, схемами-таблицами и примерами, практический материал, основные понятия и вопросы для самопроверки. Региональные примеры — по **Воронежской области** и **городскому округу город Воронеж**.

Соответствие лекций темам рабочей программы:

Тема рабочей программы

Лекции

Часы

1. Муниципальное право как отрасль российского права

1

2

2. Теоретические и исторические основы местного самоуправления

2

2

3. Территориальные основы МСУ. Муниципальное образование как объект управления

3, 4

4

4. Муниципальные правовые акты. Устав муниципального образования

5, 6

4

5. Функциональные основы местного самоуправления

7, 8

4

6. Формы непосредственного осуществления населением МСУ и участия населения в его осуществлении	9, 10
	4
7. Организационные основы МСУ. Муниципальная служба	11, 12, 13
	6
8. Финансово-экономические основы местного самоуправления	14
	2
9. Государство и местное самоуправление. Межмуниципальное сотрудничество	15
	2
10. Особенности организации МСУ на отдельных территориях	16
	2
Итого	

Важно. Законодательство о местном самоуправлении активно меняется в 2025–2028 гг. Перед занятием сверяйте нормы с актуальной редакцией на pravo.gov.ru или в справочной правовой системе, а также с уставом своего муниципального образования.

Лекция 1. Муниципальное право как отрасль российского права

Тема 1 рабочей программы · 2 часа

План лекции

1. Понятие местного самоуправления. Определения в Европейской хартии и российском законодательстве.
2. Конституционные принципы и гарантии местного самоуправления. Государство и МСУ.
3. Понятие, предмет и метод муниципального права. Муниципальные правоотношения.
4. Источники муниципального права. Муниципальные правовые акты.
5. Система муниципального права и его место в правовой системе России.
6. Муниципальное право как наука и учебная дисциплина.
7. Практикум.

1. Понятие местного самоуправления

Научные подходы. В науке местное самоуправление рассматривается как: 1) **основа конституционного строя** (ст. 12 Конституции РФ); 2) **право населения** на самостоятельное решение вопросов местного значения; 3) **форма народовластия** (ст. 3 Конституции); 4) **уровень публичной власти**, наиболее приближенный к населению; 5) **форма самоорганизации** граждан. Дискуссия ведётся о природе МСУ: является ли оно частью государственной власти («государственная» теория) или самостоятельным общественным институтом («общественная» теория). Поправки 2020 г. закрепили **компромиссную модель**: МСУ организационно отделено от органов государственной власти, но входит с ними в **единую систему публичной власти**.

Определение по Европейской хартии местного самоуправления (1985 г., ст. 3): под местным самоуправлением понимается **право и реальная способность** органов местного самоуправления **регламентировать значительную часть публичных дел** и управлять ею, действуя в рамках закона, **под свою ответственность** и в интересах местного населения. Хартия ратифицирована Россией в 1998 г.; с **16.03.2022** прекратила действие в отношении РФ (Федеральный закон от 28.02.2023 № 43-ФЗ) в связи с выходом из Совета Европы. Её принципы (субсидиарность, финансо-

вая самостоятельность, судебная защита) сохраняют значение как научные ориентиры.

Определение по российскому законодательству:

Местное самоуправление — признаваемая и гарантируемая Конституцией РФ **форма самоорганизации граждан** в целях **самостоятельного решения** в пределах установленных полномочий вопросов непосредственного **жизнеобеспечения населения** (ст. 1 Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»).

Для сравнения: Закон № 131-ФЗ (2003) определял МСУ как форму осуществления народом своей власти, обеспечивающую самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы МСУ **вопросов местного значения** исходя из интересов населения с учётом исторических и иных местных традиций.

2. Конституционные принципы и гарантии. Государство и МСУ

Конституционные основы МСУ (ст. 3, 12, 130–133 Конституции РФ):

Принцип

Содержание

Статья

Признание и гарантированность МСУ

МСУ — основа конституционного строя

ст. 12

Самостоятельность в пределах полномочий

население самостоятельно решает вопросы местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью

ст. 12, ч. 1 ст. 130

Организационная обособленность

органы МСУ не входят в систему органов государственной власти

ст. 12

Единство публичной власти

органы МСУ и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения

ч. 3 ст. 132 (2020)

Многообразие форм осуществления

референдум, выборы, другие формы прямого волеизъявления, выборные и другие органы

ч. 2 ст. 130

Учёт исторических и местных традиций

при осуществлении МСУ в городских, сельских поселениях и на других территориях

ч. 1 ст. 131

Самостоятельное определение структуры органов населением

в соответствии с общими принципами, установленными федеральным законом

ч. 1 ст. 131

Изменение границ территорий — с учётом мнения населения

ч. 2 ст. 131

Наделение госполномочиями — с передачей средств, под контролем государства

ч. 2 ст. 132

Особенности в городах федерального значения, административных центрах субъектов и других территориях — по федеральному закону

ч. 1.1 ст. 131 (2020)

Гарантии МСУ (ст. 133 Конституции): право на **судебную защиту**; право на **компенсацию дополнительных расходов**, возникших в результате решений органов государственной власти; **запрет ограничения** прав МСУ, установленных Конституцией и федеральными законами.

Государство и МСУ — основные параметры взаимодействия: государство **устанавливает** общие принципы организации МСУ (п. «н» ч. 1 ст. 72 — совместное ведение), **гарантирует** финансовую основу (межбюджетные трансферты), **наделяет** отдельными государственными полномочиями, **контролирует** законность деятельности; органы государственной власти вправе участвовать в формировании органов МСУ, назначении на должность и освобожде-

нии от должности должностных лиц МСУ в порядке и случаях, установленных федеральным законом (ч. 1.1 ст. 131).

3. Понятие, предмет и метод муниципального права

Предпосылки становления муниципального права:
признание МСУ в Конституции 1993 г.; принятие федеральных законов о МСУ (1995, 2003, 2025); формирование обширного массива законов субъектов и муниципальных актов; развитие науки и учебной дисциплины.

Подходы к пониманию муниципального права:

- **подотрасль конституционного права**
— нормы о МСУ исходят из конституционных положений;

- **комплексная отрасль права**
— объединяет нормы конституционного, административного, финансового, гражданского, земельного и иных отраслей, регулирующие отношения в сфере МСУ;

- **«микромодель» национального права**
— на муниципальном уровне отражаются практически все отрасли (бюджет, собственность, служба, благоустройство, выборы).

Муниципальное право — комплексная отрасль российского права, представляющая собой систему правовых

норм, регулирующих общественные отношения, возникающие в процессе **организации и осуществления местного самоуправления** (муниципальные отношения).

Предмет муниципального права — муниципальные общественные отношения:

- отношения по **территориальной** организации МСУ (создание, преобразование, изменение границ МО);
- отношения по осуществлению **непосредственной** демократии и **участию** населения;
- отношения по **организации** органов МСУ и муниципальной службы;
- отношения по реализации **компетенции** (полномочий) МСУ;
- **финансово-экономические** отношения (местный бюджет, муниципальная собственность);
- отношения с органами **государственной власти**

и
гарантии
МСУ.

Муниципальные правоотношения — урегулированные нормами муниципального права общественные отношения в сфере МСУ, участники которых обладают правами и обязанностями. **Субъекты:** население (жители), граждане, органы МСУ, должностные лица, депутаты, муниципальные служащие, органы ТОС, муниципальные учреждения и предприятия, органы государственной власти. **Объекты:** вопросы жизнеобеспечения, муниципальное имущество, местный бюджет, территория.

Метод муниципального права — сочетание императивного и диспозитивного методов: **императивный** (обязательные требования к структуре органов, порядку принятия устава, ответственность); **диспозитивный** (самостоятельный выбор модели органов, названий органов, форм участия населения, заключение соглашений о передаче полномочий, межмуниципальное сотрудничество); **рекомендательный** и **договорный** (соглашения).

4. Источники муниципального права

Источники муниципального права — формы выражения норм, регулирующих муниципальные отношения.

Уровень Источники

Международно-правовые

Всеобщая декларация прав человека 1948 г. (право на участие в управлении); Международный пакт о гражданских и политических правах 1966 г.; Международный пакт об экономических, социальных и культурных правах 1966 г.; Европейская хартия местного самоуправления 1985 г. (прекратила действие для РФ с 16.03.2022); соглашения СНГ

Конституция РФ

ст. 3, 12, 15, 32, 40, 71, 72, 130–133

Федеральные конституционные законы

«О Конституционном Суде РФ», «О судебной системе РФ» (судебная защита МСУ)

Федеральные законы

Закон № 33-ФЗ (2025) — базовый; Закон № 131-ФЗ (в ча-

сти, применяемой до 31.12.2027); «О муниципальной службе в РФ» (№ 25-ФЗ); «Об основных гарантиях избирательных прав...» (№ 67-ФЗ); «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах РФ» (№ 414-ФЗ); Бюджетный, Налоговый, Градостроительный, Земельный, Жилищный кодексы; «О порядке рассмотрения обращений граждан» (№ 59-ФЗ); «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов МСУ» (№ 8-ФЗ); «О приватизации...» (№ 178-ФЗ); «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях» (№ 161-ФЗ); «О статусе наукограда» (№ 70-ФЗ); «О закрытом административно-территориальном образовании»

Подзаконные акты РФ

указы Президента, постановления Правительства (например, об оценке эффективности деятельности органов МСУ)

Законы и акты субъектов РФ

Устав Воронежской области; законы Воронежской области о местном самоуправлении, об установлении границ и наделении статусом МО, о муниципальной службе (№ 175-ОЗ), о наделении органов МСУ отдельными государственными полномочиями, № 83-ОЗ от 11.06.2025 (сохранение двухуровневой системы)

Муниципальные правовые акты

устав МО (Устав городского округа город Воронеж), решения представительного органа (Воронежской городской Думы), постановления и распоряжения главы и администрации, решения, принятые на местном референдуме или сходе

Судебные решения

постановления Конституционного Суда РФ (например, о порядке формирования органов МСУ, о границах МО) — обязательны, толкуют конституционные нормы; решения судов о признании МНПА недействующими — «негативное нормотворчество»; постановления Пленума ВС РФ

Муниципальные правовые акты — решения по вопросам местного значения (полномочиям), принятые непосредственно населением и (или) органами и должностными лицами МСУ, документально оформленные, обязательные для исполнения на территории МО, устанавливающие либо изменяющие общеобязательные правила или имеющие индивидуальный характер.

5. Система муниципального права. Место в правовой системе

Система муниципального права:

Часть

Институты

Общая часть

понятие, принципы и гарантии МСУ; источники; история; территориальные основы; формы демократии; органы МСУ; муниципальная служба; компетенция; экономическая основа; ответственность; взаимоотношения с государством

Особенная часть

правовое регулирование деятельности МСУ в отдельных сферах: ЖКХ, благоустройство, градостроительство, транспорт, образование, культура, охрана общественного порядка, социальная сфера

Специальная часть

особенности МСУ на отдельных территориях (города федерального значения, ЗАТО, наукограды, приграничные территории, районы Крайнего Севера); зарубежный опыт

Взаимосвязь с другими отраслями:

Отрасль

Связь

Конституционное право

основы МСУ, муниципальные выборы и референдум

Административное право

муниципальное управление, административная ответственность за нарушение муниципальных правил благоустройства (по законам субъектов)

Финансовое, налоговое, бюджетное право

местный бюджет, местные налоги

Гражданское право

муниципальная собственность, муниципальное образование как участник гражданского оборота (ст. 124–125 ГК РФ)

Трудовое право

муниципальная служба (с особенностями, установленными Законом № 25-ФЗ)

Земельное, градостроительное, жилищное право

муниципальные земли, генеральный план, правила земле-

пользования и застройки, муниципальный жилищный фонд

Право социального обеспечения

муниципальные меры социальной поддержки (доплаты, льготы), переданные государственные полномочия (опека и попечительство, выплаты)

6. Муниципальное право как наука и учебная дисциплина

Наука муниципального права — система знаний о муниципальном праве как отрасли, о местном самоуправлении, закономерностях его развития, об эффективности правового регулирования.

•

Предмет:

муниципально-правовые нормы и отношения, практика МСУ, история, зарубежный опыт, проблемы и перспективы.

•

Источники науки:

законодательство и практика его применения, научные труды, статистика, материалы муниципальных органов, решения судов.

•

Этапы развития:

дореволюционный (А. И. Васильчиков, Н. М. Коркунов, Л. А. Велихов — «Основы городского хозяйства»); советский (изучение местных Советов как органов государственной власти); современный (с 1990-х гг.: О. Е. Кутафин, В. И. Фадеев, В. И. Васильев, С. А. Авакьян, Н. С. Бондарь, Е. С. Шугрина).

•

Методы:

общенаучные (диалектический, системный, исторический), частнонаучные (формально-юридический, сравнительно-правовой, социологический — опросы населения, статистический).

Муниципальное право как учебная дисциплина — система знаний, излагаемых в учебных целях; для юриста в сфере социального обеспечения необходима, так как **органы МСУ** реализуют многие меры социальной поддержки и переданные государственные полномочия.

7. Практикум

Ситуация Решение

Жители считают, что администрация района — «орган государственной власти»

неверно: органы МСУ не входят в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции), но входят в единую систему публичной власти (ч. 3 ст. 132)

Студент ссылается на Европейскую хартию как на действующий для России договор

с 16.03.2022 Хартия прекратила действие для РФ (Закон № 43-ФЗ от 28.02.2023)

Воронежская городская Дума принимает решение о правах благоустройства

муниципальный нормативный правовой акт — источник муниципального права

Суд признал решение сельского Совета недействующим судебное решение — «негативное нормотворчество», акт утрачивает силу

Основные понятия

Местное самоуправление; единая система публичной власти; самостоятельность МСУ; Европейская хартия местного самоуправления; муниципальное право; комплексная отрасль; муниципальные отношения; муниципальные правоотношения; метод муниципального права; источники; муниципальный правовой акт; система муниципального права; наука муниципального права.

Вопросы для самопроверки

1. Какие научные подходы к пониманию местного самоуправления существуют?
2. Как определяют МСУ Европейская хартия (1985) и Закон № 33-ФЗ (2025)? Каков статус Хартии для России сегодня?
3. Назовите конституционные принципы и гарантии МСУ. Что изменили поправки 2020 г.?
4. Что является предметом муниципального права? Каков его метод?
5. Назовите источники муниципального права. Какую роль играют решения Конституционного Суда РФ?
6. Какова система муниципального права? С какими отраслями оно связано?
7. Что изучает наука муниципального права? Назовите этапы её развития.

Лекция 2. Теоретические и исторические основы местного самоуправления

Тема 2 рабочей программы · 2 часа

План лекции

1. Местное самоуправление как социальная идея. Основные теории.
2. Модели местного самоуправления в мире.
3. Исторические формы местного самоуправления в России до 1864 г.
4. Земское и городское самоуправление (1864–1917).
5. Местная власть в РСФСР (1917–1990).
6. Реформы 1990–2025 гг. Федеральные законы 2003 и 2025 гг.
7. Практикум.

1. Теории местного самоуправления

Теория

Представители

Суть

Теория свободной общины (естественных прав общины)

Э. Мейер, А. Токвиль (Франция, Германия, XIX в.)

право общины на самоуправление — естественное, неотчуждаемое, как права человека; община первична по отношению к государству; государство должно уважать свободу общины

Общественная (хозяйственная) теория

Р. Моль, Л. Штейн; в России — В. Н. Лешков, А. И. Васильчиков

местное самоуправление — общественное начало, противостоящее государству; органы МСУ ведают хозяйственными делами общины, государство — политическими

Государственная теория

Р. Гнейст, Л. Штейн; в России — Н. М. Коркунов, А. Д. Градовский

МСУ — часть государственного управления, осуществля-

емая местными жителями; права общины даруются государством; органы МСУ реализуют государственные задачи на местах

Теория дуализма муниципального управления

Н. И. Лазаревский (Россия)

органы МСУ одновременно решают собственные (местные) вопросы и осуществляют делегированные государственные функции — двойственная природа

Теория социального обслуживания

Л. Дюги (Франция, XX в.)

главная задача МСУ — оказание услуг населению (муниципальные услуги); деятельность оценивается по качеству обслуживания

Теория муниципального социализма

фабианцы (Великобритания)

муниципальная собственность на коммунальные предприятия как путь к социальным реформам

Современные подходы

концепции «нового публичного менеджмента», «хорошего управления» (good governance), субсидиарности

МСУ как эффективный уровень оказания услуг, близкий к гражданам; вопросы решаются на нижнем уровне, где это

Формирование научной категории «местное самоуправление»: от понятия «самоуправление» (англ. self-government) к конституционной категории 1993 г.; в советский период термин не использовался (система Советов); возрождение в законах 1990–1991 гг.

2. Модели местного самоуправления

Модель

Страны

Характеристика

Англосаксонская

Великобритания, США, Канада, Австралия

высокая автономия местных органов; отсутствие на местах назначаемых государственных представителей; контроль — косвенный (через суды, финансирование); принцип «разрешено только то, что прямо разрешено законом» (*ultra vires*)

Континентальная (французская)

Франция, Италия, Испания, Бельгия

сочетание выборных органов МСУ и назначаемых представителей государства (префекты); административная опека; иерархия уровней управления

Смешанная (германская)

Германия, Австрия, Япония

сочетание черт обеих моделей; органы МСУ выполняют и собственные, и делегированные функции

Иберийская

Испания, Португалия, страны Латинской Америки
выборный совет и глава, утверждаемый государством, —
одновременно представитель государства

Советская (историческая)

СССР, социалистические страны

местные Советы — органы государственной власти, принцип демократического централизма, единство системы Советов

Российская модель после 2020 г. — **смешанная**: организационная обособленность МСУ сочетается с участием государства в формировании органов и единой системой публичной власти.

3. Исторические формы МСУ в России до 1864 г.

-

Вече

(Новгород, Псков, IX–XV вв.) — народное собрание, решавшее вопросы войны и мира, призвания князя;

кончанские

и

уличанские

веча;

-

Губная реформа

(1530–1550-е гг., Иван IV) — губные старосты (борьба с разбоем),

земская реформа

1555–1556 гг. — отмена кормлений,

земские старосты

и

целовальники

, выбираемые населением;

-

Крестьянская община

(мир) — сельский сход, староста, круговая порука (до начала XX в.);

•

Петровские

преобразования —

Бурмистерская палата

(Ратуша), магистраты в городах;

•

Екатерина II

:

Жалованная грамота городам

1785 г. —

Городская дума

(общая и шестигласная), «городское общество»;

Губернская реформа

1775 г.;

•

Жалованная грамота дворянству

1785 г. — дворянские собрания.

4. Земское и городское самоуправление (1864–1917)

Земская реформа Александра II — Положение о губернских и уездных земских учреждениях 01.01.1864:

Элемент

Содержание

Органы

распорядительные — губернские и уездные земские собрания (гласные избирались на 3 года по трём куриям: землевладельческой, городской, сельской); исполнительные — губернские и уездные земские управы

Компетенция

местные хозяйственные дела: дороги, народное образование (земские школы), здравоохранение (земская медицина), призрение бедных, продовольственное обеспечение, страхование, агрономическая помощь, ветеринария, статистика

Финансы

земские сборы (налоги с недвижимости), пособия

Контроль

губернатор, министр внутренних дел; Положение 1890 г. («земская контрреформа») усилило контроль и дворянское представительство

Воронежская губерния — один из центров земского движения: Воронежское губернское земство создало сеть школ и больниц, известна земская статистика (Ф. А. Щербина).

Городское самоуправление — Городовое положение 16.06.1870: городская дума (гласные избирались на 4 года по трём разрядам налогоплательщиков — имущественный ценз), **городская управа** во главе с **городским головой**; компетенция — благоустройство, освещение, водоснабжение, торговля, образование, здравоохранение. **Городовое положение 1892 г.** сузило круг избирателей.

Значение: земства и городские думы заложили традиции местного хозяйственного самоуправления; в 1917 г. Временное правительство провело **демократические выборы** в земства и думы (всеобщее избирательное право), созданы **волостные земства**.

5. Местная власть в РСФСР (1917–1990)

•

1917–1918 гг.

— ликвидация земств и городских дум, передача власти **местным Советам**

рабочих, солдатских и крестьянских депутатов (Конституция РСФСР 1918 г.);

•

принципы советской системы:

Советы —

органы государственной власти

;

демократический централизм

; единство системы Советов; исполнительные комитеты (**исполкомы**

) — двойное подчинение (Совету и вышестоящему исполкому); руководящая роль партии;

•

Конституции СССР 1936 и 1977 гг.

— местные Советы депутатов трудящихся (народных депутатов);

1977 г.

— Советы народных депутатов края, области, района, го-

рода, сельсовета;

•

вторая половина 1980-х гг.

— реформа:

Закон СССР от 09.04.1990 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»

— впервые понятие «местное самоуправление»;

Закон РСФСР от 06.07.1991 «О местном самоуправлении в РСФСР»

•

6. Реформы 1990–2025 гг.

Этап

Содержание

1991–1993

Закон РСФСР 1991 г.; указы Президента 1993 г. о прекращении деятельности местных Советов, передаче полномочий администрациям

Конституция 1993 г.

МСУ — основа конституционного строя, организационно отделено от государства (гл. 8)

1995

Федеральный закон от 28.08.1995 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации МСУ в РФ»; Европейская хартия ратифицирована в 1998 г.

2003–2009 («муниципальная реформа»)

Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ: обязательная двухуровневая система (поселения и муниципальные районы), городские округа; перечни вопросов местного значения для каждого вида МО; поэтапное введение в 2006–

2009 гг.

2014–2019

появление внутригородских районов и городских округов с внутригородским делением (2014), муниципальных округов (2019); расширение способов избрания главы (конкурс)

2020

поправки к Конституции — единая система публичной власти, ч. 1.1 ст. 131

2025

Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (вступил в силу 19.06.2025)

Общая характеристика Закона № 33-ФЗ:

- новое определение МСУ как **формы самоорганизации граждан** для решения вопросов **непосредственного жизнеобеспечения** населения;
- **одноуровневая** модель как основная: **городской округ**

,
муниципальный округ

,
внутригородское муниципальное образование
города федерального значения; законом субъекта допус-
кается

сохранение двухуровневой

системы (муниципальные районы, городские и сельские
поселения) с учётом социально-экономических, историче-
ских, национальных особенностей;

• вместо «вопросов местного значения» —

полномочия органов МСУ

, разделённые на группы:

неперераспределяемые

(закреплённые за МСУ),

перераспределяемые

между органами МСУ и органами государственной власти
субъекта,

дополнительные

(по закону субъекта) (ст. 32; вступает в силу с

01.01.2028

);

•

обязательные органы:

представительный орган,

глава

МО,

местная администрация

(ст. 14); возможность создания

территориальных органов

местной администрации;

- **способы избрания**

главы

(ст. 19),

ответственность

главы перед губернатором (предупреждение, выговор),

удаление в отставку

(ст. 21);

- **сохранение форм прямой демократии и участия:**

местный референдум

,

муниципальные выборы

,

сход граждан

,

публичные слушания

,

общественные обсуждения

,

собрание граждан

,

инициативные проекты

,
ТОС

,
старосты

сельских населённых пунктов;

•
переходный период:

до

31.12.2027

органы МСУ осуществляют полномочия по ст. 14–18 Закона № 131-ФЗ (в ред. Федерального закона от 09.04.2026 № 85-ФЗ).

7. Практикум

Ситуация

Какая теория/модель

«Община старше государства, её права естественны»
теория свободной общины

«Органы МСУ одновременно решают местные вопросы и исполняют государственные поручения»
теория дуализма

Во Франции префект контролирует решения мэрии
континентальная модель

Воронежское губернское земство открывает сельские школы и больницы
земское самоуправление 1864–1917 гг.

Воронежская область сохраняет районы и поселения после 2025 г.

двухуровневая система по закону субъекта (Закон № 33-ФЗ допускает)

Основные понятия

Теория свободной общины; общественная (хозяйственная) теория; государственная теория; теория дуализма; теория социального обслуживания; субсидиарность; англосаксонская, континентальная, смешанная модели; вече; земская реформа 1864 г.; земское собрание; земская управа; Городовое положение 1870 г.; местные Советы; демократический централизм; муниципальная реформа 2003 г.; Закон № 33-ФЗ; одноуровневая и двухуровневая системы.

Вопросы для самопроверки

1. Раскройте содержание теорий свободной общины, общественной и государственной теорий МСУ.
2. В чём суть теории дуализма муниципального управления?
3. Сравните англосаксонскую и континентальную модели МСУ. Какова российская модель?
4. Назовите формы самоуправления в России до 1864 г.
5. Охарактеризуйте земскую и городскую реформы 1864 и 1870 гг.
6. Каковы принципы организации местной власти в РСФСР и СССР?
7. Назовите основные этапы реформы МСУ в 1990–2025 гг. Каковы главные новеллы Закона № 33-ФЗ?

Лекция 3. Территориальные основы местного самоуправления

Тема 3 рабочей программы · 2 часа

План лекции

1. Принципы территориальной организации МСУ.
2. Административно-территориальное и муниципально-территориальное устройство.
3. Понятие и виды муниципальных образований.
4. Территория и границы муниципальных образований.
5. Создание, преобразование и упразднение муниципальных образований.
6. Практикум.

1. Принципы территориальной организации МСУ

Ч. 1 ст. 131 Конституции РФ: МСУ осуществляется в **муниципальных образованиях**, виды которых устанавливаются федеральным законом; **территории МО** определяются с учётом **исторических и иных местных традиций**.

Принципы:

-

повсеместность

— МСУ осуществляется на

всей территории

РФ (за исключением отдельных территорий, где законом предусмотрены особенности — например, «Сколково»);

-

учёт мнения населения

при изменении границ и преобразовании МО (ч. 2 ст. 131 Конституции);

-

учёт исторических и местных традиций

;

-

транспортная и пешеходная доступность

административного центра для жителей;

-

территориальная целостность

— территория МО не может входить в состав другого МО

того же вида;

-

соответствие

видов МО установленным федеральным законом;

-

сочетание

территориальной организации МСУ с административно-территориальным устройством субъекта.

2. Административно-территориальное и муниципально-территориальное устройство

Административно-территориальное устройство субъекта РФ — система **административно-территориальных единиц** (районов, городов, сельсоветов, населённых пунктов), устанавливаемая законом субъекта для целей **государственного управления** (размещения органов, статистики, выборов).

Муниципально-территориальное устройство — система **муниципальных образований** на территории субъекта РФ, в которых осуществляется **местное самоуправление**.

Критерий

Административно-территориальное устройство
Муниципально-территориальное устройство

Цель

государственное управление
организация местного самоуправления

Регулирование

законы субъекта РФ (ведение субъекта)
федеральный закон об общих принципах (виды МО) и законы субъекта (границы, статус)

Единицы

административно-территориальные единицы (район, город областного значения, сельсовет)

муниципальные образования (муниципальный район, городской округ, поселение)

Воронежская область

Закон Воронежской области об административно-территориальном устройстве: 31 район, города областного значения

Закон № 83-ОЗ (2025): городские округа, муниципальные районы, городские и сельские поселения (сохранена двухуровневая система)

Как правило, границы административно-территориальных единиц и МО **совпадают** (Хохольский район — Хохольский муниципальный район), но совпадение не обязательно.

3. Понятие и виды муниципальных образований

Муниципальное образование — городской округ, муниципальный округ, внутригородское муниципальное образование города федерального значения, а в субъектах, сохранивших двухуровневую систему, — **муниципальный район, городское и сельское поселение**, в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы МСУ.

Признаки МО: территория в установленных границах; население; органы МСУ; муниципальная собственность и местный бюджет; устав; официальные символы (герб, флаг — по желанию); наименование и статус, установленные законом субъекта.

Виды МО по Закону № 33-ФЗ (ст. 9):

Вид

Характеристика

Пример (Воронежская область)

Городской округ

один или несколько объединённых общей территорией населённых пунктов, в которых не менее двух третей населения проживает в городах или иных городских населённых

пунктах; плотность населения — не менее чем в 5 раз выше средней по РФ; МСУ осуществляется по всем полномочиям городской округ город Воронеж, город Нововоронеж, Борисоглебский городской округ

Муниципальный округ

несколько объединённых общей территорией населённых пунктов (не являющихся МО), где МСУ осуществляется населением непосредственно и (или) через органы; одноуровневое МО

в Воронежской области пока не образованы (область сохранила двухуровневую систему); распространены в Белгородской, Курской, Тамбовской областях

Внутригородское муниципальное образование города федерального значения

часть территории Москвы, Санкт-Петербурга, Севастополя

муниципальные округа Москвы, муниципальные образования Санкт-Петербурга

Муниципальный район (при двухуровневой системе)

несколько поселений и (или) межселенных территорий, объединённых общей территорией; МСУ по вопросам межпоселенческого характера

31 муниципальный район Воронежской области (Хохоль-

ский, Лискинский, Россошанский и др.)

Городское поселение (при двухуровневой системе)
город или посёлок с прилегающей территорией
г. Лиски (городское поселение — город Лиски), рабочий
посёлок Рамонь

Сельское поселение (при двухуровневой системе)
один или несколько сельских населённых пунктов, объ-
единённых общей территорией
сельские поселения в составе Хохольского, Каширского и
других районов

Ранее (по Закону № 131-ФЗ) выделялись также **город-
ской округ с внутригородским делением** и **внутриго-
родской район** (в Воронежской области не применялись).

4. Территория и границы МО

Территория муниципального образования — земли городских, сельских поселений, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные зоны, земли для развития поселения, а также иные земли в границах МО **независимо от форм собственности и целевого назначения**.

Требования к границам:

- границы МО устанавливаются и изменяются

законами субъекта РФ

в соответствии с требованиями федерального закона;

- территория субъекта РФ

разграничивается

между МО (при одноуровневой системе — полностью, без

«межселенных» территорий);

- территория городского или сельского населённого пунк-

та

не может входить

в состав территории

другого

МО того же уровня;

- в составе территории МО могут находиться

межселенные территории

(в муниципальных районах с малочисленным населени-

ем);

- описание границ вносится в

ЕГРН

(карта-план).

5. Создание, преобразование и упразднение МО

Процедура

Содержание, учёт мнения населения

Изменение границ МО

по инициативе населения, органов МСУ, органов государственной власти субъекта или федеральных органов; согласие населения выражается представительными органами МО (или путём голосования — если изменение границ влечёт отнесение территорий поселений к другим районам)

Преобразование МО — объединение

объединение двух и более МО — с согласия населения, выраженного представительными органами каждого МО; пример по стране — объединение районов и поселений в муниципальные округа (2019–2025)

Разделение МО

с учётом мнения населения (голосование или решение представительного органа)

Изменение статуса (наделение статусом городского окру-

га, муниципального округа)
законом субъекта с согласия населения

Упразднение поселений
допускается на территориях с низкой плотностью населения или в труднодоступных местностях, при численности населения менее установленной, по итогам схода граждан

Создание вновь образованных МО
законом субъекта; до формирования органов — временные органы, переходные положения

Юридические процедуры: инициатива → **учёт мнения населения** (решение представительного органа, голосование, публичные слушания) → **закон субъекта** об изменении границ или преобразовании → внесение сведений в **государственный реестр** муниципальных образований (Минюст России) → формирование органов (при преобразовании), принятие **устава** вновь образованного МО.

Конституционный Суд РФ неоднократно указывал, что учёт мнения населения обязателен, но форма его учёта (голосование, решение представительного органа) определяется законом; мнение населения **не является** для законодателя субъекта абсолютно обязательным, однако должно быть **выявлено** и учтено.

6. Практикум

Ситуация Решение

Два сельских поселения Каширского района хотят объединиться

объединение поселений с согласия населения, выраженного представительными органами; закон Воронежской области

Жители деревни хотят перейти в состав соседнего района
изменение границ муниципальных районов — голосование жителей или учёт мнения, закон области

Можно ли в Воронежской области преобразовать район в муниципальный округ?

по Закону № 33-ФЗ — да, законом субъекта с учётом мнения населения; сейчас Закон № 83-ОЗ сохраняет двухуровневую систему

Чем «Хохольский район» отличается от «Хохольского муниципального района»?

первое — административно-территориальная единица;

второе — муниципальное образование

Основные понятия

Муниципальное образование; повсеместность МСУ; административно-территориальное устройство; муниципально-территориальное устройство; городской округ; муниципальный округ; внутригородское МО; муниципальный район; городское и сельское поселение; одноуровневая и двухуровневая системы; территория МО; границы; межселенная территория; преобразование МО; учёт мнения населения.

Вопросы для самопроверки

1. Назовите принципы территориальной организации МСУ.
2. Чем административно-территориальное устройство отличается от муниципально-территориального?
3. Что такое муниципальное образование? Назовите его признаки.
4. Какие виды МО предусмотрены Законом № 33-ФЗ? Какие МО существуют в Воронежской области?
5. Как устанавливаются и изменяются границы МО?
6. Назовите формы преобразования МО и порядок учёта мнения населения.

Лекция 4. Муниципальное образование как объект управления

Тема 3 рабочей программы · 2 часа

План лекции

1. Муниципальное образование как система.
2. Градообразующая сфера.
3. Градообслуживающая сфера (городское хозяйство).
4. Социальная сфера.
5. Население и территория (состав, зонирование).
6. Муниципальные образования специального типа. Особенности МСУ в городах федерального значения (обзор).
7. Практикум.

1. Муниципальное образование как система

Муниципальное образование как объект управления — сложная **социально-экономическая система**, включающая взаимосвязанные подсистемы: население, территорию, хозяйство (экономику), социальную инфраструктуру, органы управления. Управление МО — это деятельность органов МСУ по обеспечению **жизнедеятельности** населения и **комплексного развития** территории.

Структура МО как системы:

Подсистема

Состав

Население

жители, их демографическая, социальная, профессиональная структура

Территория

земли, природные ресурсы, функциональные зоны

Градообразующая сфера

предприятия, продукция которых выходит за пределы МО (формирует экономическую базу)

Градообслуживающая сфера (городское хозяйство)

ЖКХ, транспорт, дороги, связь, торговля, бытовое обслуживание

Социальная сфера

образование, здравоохранение, культура, спорт, социальная поддержка

Система управления

органы МСУ, муниципальные учреждения и предприятия

2. Градообразующая сфера

Градообразующая сфера — совокупность предприятий и организаций, производящих продукцию (услуги) главным образом для потребления за пределами МО, обеспечивающих приток доходов и рабочие места (промышленность, крупное сельское хозяйство, транспортные узлы, наука, высшее образование, органы государственной власти регионального и федерального уровня).

Примеры: для **Нововоронежа** — Нововоронежская АЭС (город с одним градообразующим предприятием); для **Россоши** — химический комбинат «Минудобрения»; для **Лисок** — железнодорожный узел; для **Воронежа** — машиностроение, авиастроение (ВАСО), IT, вузы.

Моногорода — МО с одним градообразующим предприятием, включённые в перечень Правительства РФ; для них действуют меры государственной поддержки (территории опережающего развития, Фонд развития моногородов — с 2021 г. функции переданы ВЭБ.РФ).

3. Градообслуживающая сфера (городское хозяйство)

Градообслуживающая сфера (городское хозяйство)

— совокупность предприятий, организаций и объектов, обслуживающих **население и предприятия** данного МО.

Отрасль

Роль органов МСУ

Жилищное хозяйство

муниципальный жилищный фонд, предоставление жилья малоимущим по договорам социального найма, муниципальный жилищный контроль

Коммунальное хозяйство

организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, водоотведения в границах МО (например, в Воронеже — концессия в сфере водоснабжения)

Транспорт и дороги

дорожная деятельность в отношении местных дорог, организация транспортного обслуживания (муниципальные маршруты)

Благоустройство

правила благоустройства, озеленение, уличное освещение, места (площадки) накопления ТКО

Торговля, общественное питание, бытовое обслуживание
создание условий (схемы размещения нестационарных торговых объектов, ярмарки)

Связь

создание условий для обеспечения жителей услугами связи

4. Социальная сфера

-

образование

— дошкольное и общее образование (муниципальные детские сады и школы), дополнительное образование детей, организация отдыха детей в каникулы;

-

культура

— библиотеки, дома культуры, музеи, охрана объектов культурного наследия местного значения;

-

физическая культура и спорт

, молодёжная политика;

-

здравоохранение

— с 2012 г. полномочия по организации медицинской помощи переданы на

региональный

уровень; органы МСУ создают

условия

для оказания медицинской помощи (по закону субъекта) и участвуют в профилактике;

-

социальная поддержка

— муниципальные меры (доплаты к пенсиям муниципальных служащих, помощь многодетным, почётным гражданам) и переданные государственные полномочия (в Воронежской области — отдельные полномочия по опеке и попечительству, по социальной поддержке отдельных категорий граждан — по законам области);

•

безопасность

— участие в профилактике терроризма и экстремизма, ГО и ЧС, первичные меры пожарной безопасности, содействие охране общественного порядка (народные дружины).

5. Население и территория

Население МО — граждане, постоянно или преимущественно проживающие на территории МО (**жители**). Население — **источник** и **субъект** местного самоуправления: участвует в выборах и референдумах, сходах, публичных слушаниях. Права граждан на осуществление МСУ (ст. 3 Закона № 33-ФЗ) — **равные** независимо от пола, расы, национальности, языка, происхождения, имущественного и должностного положения, отношения к религии, убеждений. По Закону № 33-ФЗ право на участие в МСУ принадлежит **гражданам РФ** (участие иностранных граждан, ранее допускавшееся на основании международных договоров, исключено).

Территория — пространственная основа МО, включает земли **всех категорий** в границах МО. **Зонирование** территории — разделение на **функциональные зоны** (жилые, общественно-деловые, производственные, рекреационные, сельскохозяйственные, зоны инженерной и транспортной инфраструктуры) в **генеральном плане**; **территориальные зоны** с градостроительными регламентами — в **правилах землепользования и застройки** (ГрК РФ). Утверждение генплана и ПЗЗ — полномочие органов МСУ поселений, городских и муниципальных округов (с обязательными **публичными слушаниями** или **общественны-**

ми обсуждениями).

6. МО специального типа. Города федерального значения (обзор)

Вид

Особенности

ЗАТО (закрытое административно-территориальное образование)

создаётся для безопасного функционирования объектов обороны, атомной промышленности; особый режим (контролируемая зона, ограничения въезда и проживания); МСУ с особенностями — участие Госкорпорации «Росатом» или Минобороны

Наукоград

МО со статусом наукограда (Закон № 70-ФЗ): научно-производственный комплекс — градообразующий; государственная поддержка программ развития (Обнинск, Дубна, Королёв; ближайший к Воронежу — Мичуринск, первый аграрный наукоград)

Приграничные территории

особенности изменения границ и формирования органов с учётом интересов безопасности государства; режим погра-

ничной зоны

Районы Крайнего Севера
особенности, связанные с ограниченными сроками завоза
грузов

Инновационный центр «Сколково»
МСУ на его территории не осуществляется (особый ре-
жим управления)

Города федерального значения
Москва, Санкт-Петербург, Севастополь — внутригород-
ские МО; перечень вопросов определяется законами этих го-
родов

Подробно — в лекции 16.

7. Практикум

Ситуация

Решение

Администрация Нововоронежа разрабатывает стратегию на случай снижения загрузки АЭС

управление МО с одним градообразующим предприятием (моногород): диверсификация экономики

Жители требуют от администрации района открыть новую больницу

организация медицинской помощи — полномочие субъекта РФ; органы МСУ создают условия (по закону субъекта)

Администрация Воронежа утверждает маршруты автобусов

градообслуживающая сфера, транспортное обслуживание (вопрос местного значения)

Администрация включает новый микрорайон в генплан зонирование территории, генеральный план, обязательные публичные слушания или общественные обсуждения

Основные понятия

МО как объект управления; градообразующая сфера; моногород; градообслуживающая сфера; городское хозяйство; социальная сфера; население МО; территория; функциональное и территориальное зонирование; генеральный план; ПЗЗ; ЗАТО; наукоград; приграничные территории.

Вопросы для самопроверки

1. Почему МО рассматривается как система? Назовите её подсистемы.
2. Что относится к градообразующей сфере? Приведите примеры по Воронежской области.
3. Какие отрасли входят в градообслуживающую сферу? Какова роль органов МСУ?
4. Каковы полномочия органов МСУ в социальной сфере?
5. Что такое зонирование территории МО? В каких документах оно закрепляется?
6. Назовите МО специального типа и их особенности.

Лекция 5. Муниципальные правовые акты

Тема 4 рабочей программы · 2 часа

План лекции

1. Понятие, признаки и юридическое значение муниципальных правовых актов.
2. Виды и система муниципальных правовых актов.
3. Муниципальный правотворческий процесс: понятие, стадии.
4. Вступление в силу, отмена и приостановление МПА.
5. Систематизация МПА. Федеральный регистр и регистр субъекта.
6. Практикум.

1. Понятие, признаки и юридическое значение МПА

Муниципальный правовой акт (МПА) — решение, принятое **непосредственно населением МО и (или) органом (должностным лицом) МСУ** по вопросам местного значения (полномочиям), по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам МСУ, а также по иным вопросам, отнесённым уставом МО к полномочиям органов МСУ, **документально оформленное**, обязательное для исполнения на территории МО, устанавливающее либо изменяющее **общеобязательные правила** или имеющее **индивидуальный** характер.

Признаки МПА:

- принимается

уполномоченным субъектом

(население, органы и должностные лица МСУ);

- принимается в пределах

компетенции

МСУ;

-

подзаконный

характер — не должен противоречить Конституции РФ, федеральным законам, законам субъекта, уставу МО;

-

документальная

форма с установленными реквизитами;

•

обязательность

на территории МО для всех — органов, организаций, граждан;

•

обеспеченность

принуждением (неисполнение влечёт ответственность, предусмотренную законами — например, административная ответственность за нарушение правил благоустройства по Закону Воронежской области об административных правонарушениях);

•

официальное опубликование

МНПА, затрагивающих права и свободы человека и гражданина.

Юридическое значение: МПА — **основной правовой инструмент** реализации МСУ; конкретизируют федеральное и региональное законодательство с учётом местных условий; являются **источником** муниципального права (нормативные МПА).

2. Виды и система МПА

Система муниципальных правовых актов:

Место в системе

Акт

1

Устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан) — обладают высшей юридической силой в системе МПА

2

нормативные и иные правовые акты представительного органа МО (решения Думы, Совета народных депутатов)

3

правовые акты главы МО (постановления и распоряжения по вопросам организации деятельности представительного органа или администрации — в зависимости от статуса главы)

4

правовые акты местной администрации (постановления — по вопросам местного значения и госполномочиям; рас-

поряжения — по вопросам организации работы администрации)

5

правовые акты иных органов и должностных лиц МСУ (контрольно-счётного органа — приказы, распоряжения), предусмотренные уставом

Классификация МПА:

Критерий

Виды

По субъекту принятия

акты населения (референдума, схода); акты органов; акты должностных лиц

По юридическим свойствам

нормативные (правила благоустройства, положение о бюджетном процессе) и ненормативные (индивидуальные: распоряжение о предоставлении земельного участка, о назначении на должность)

По форме

устав, решение, постановление, распоряжение, приказ

По сфере действия

внешние (обязательны для всех на территории МО) и
внутренние (для органов МСУ)

По сроку действия

постоянные и временные

Решения представительного органа:

- устанавливают правила, обязательные для исполнения на территории МО; решения по вопросам

местных налогов и сборов

, осуществления

расходов

из местного бюджета вносятся на рассмотрение по инициативе главы администрации или

при наличии его заключения

;

-

НПА

представительного органа принимаются, как правило,

большинством голосов

от

установленной

численности депутатов (если иное не установлено законом);

- принятый НПА направляется

главе

МО для

подписания и обнародования

в течение

10 дней

; глава, исполняющий полномочия главы администрации,

вправе

отклонить

акт (

право вето

) — если при повторном рассмотрении акт одобрен

не менее чем 2/3

голосов от установленной численности депутатов, он под-

лежит подписанию главой в течение

7 дней

и обнародованию.

3. Муниципальный правотворческий процесс

Муниципальный правотворческий процесс — урегулированная муниципальными правовыми актами деятельность субъектов МСУ по подготовке, принятию, обнародованию, изменению и отмене МПА.

Правовая основа: гл. 6 Закона № 33-ФЗ (ст. 52–61; ранее — гл. 7 Закона № 131-ФЗ), законы субъекта, **устав** МО, **регламент** представительного органа, положения о порядке подготовки МПА.

Стадии:

Стадия

Содержание

1) Правотворческая инициатива

внесение проекта субъектами права инициативы, установленными уставом: депутаты, глава МО, глава администрации, органы ТОС, инициативные группы граждан (правотворческая инициатива граждан), прокурор, иные субъекты

2) Подготовка и экспертиза проекта

правовая экспертиза, антикоррупционная экспертиза (Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ), оценка ре-

гулирующего воздействия проектов МНПА, затрагивающих предпринимательскую деятельность (для муниципальных районов, городских и муниципальных округов обязательна), проверка прокуратурой

3) Обсуждение

в комиссиях представительного органа; публичные слушания или общественные обсуждения (по отдельным проектам — обязательно)

4) Принятие

голосование на заседании (кворум, большинство); для устава — 2/3 от установленной численности депутатов

5) Подписание и обнародование

подписание главой; официальное опубликование в печатном издании, определённом уставом, на официальном сайте или в сетевом издании, на портале Минюста России «Нормативные правовые акты в РФ» (pravo-minjust.ru) — если указано в уставе

6) Вступление в силу

7) Включение в регистр

направление в регистр МНПА субъекта РФ

4. Вступление в силу, отмена и приостановление МПА

Вступление в силу:

- МНПА,

затрагивающие права, свободы и обязанности

человека и гражданина, устанавливающие правовой ста-

тус организаций, учредителями которых выступает МО, а также соглашения между органами МСУ вступают в силу

после их официального опубликования (обнародования)

;

- МПА о

налогах и сборах

— в порядке, установленном

НК РФ

(не ранее чем по истечении одного месяца со дня официального опубликования и не ранее 1-го числа очередного налогового периода);

- иные МПА — с момента

подписания

, если в них не указано иное.

Отмена и приостановление:

Способ

Кто

Отмена или приостановление действия

органы и должностные лица, принявшие (издавшие) акт; в случае их упразднения — органы, к полномочиям которых отнесено принятие такого акта

Отмена в части государственных полномочий

уполномоченный орган государственной власти РФ или субъекта РФ

Признание недействующим

суд (гл. 21 КАС РФ — оспаривание НПА; по заявлению прокурора, граждан, организаций)

Приостановление по предписанию антимонопольного органа

орган, принявший акт, — при выявлении признаков нарушения антимонопольного законодательства

Протест прокурора

прокурор приносит протест на незаконный акт, требование об изменении НПА с целью исключения коррупциогенных факторов; протест рассматривается в течение 10 дней (на ближайшем заседании представительного органа)

5. Систематизация МПА. Регистры

Проблемы систематизации: большое количество актов, их частое изменение, отсутствие единых требований к юридической технике, дублирование и противоречия, несвоевременное признание утратившими силу.

Формы систематизации: учёт (реестры, базы данных), **инкорпорация** (сборники, официальные сайты), **консолидация** (внесение изменений с изложением акта в новой редакции), **кодификация** (кодексы муниципальных правовых актов в отдельных МО).

Регистр муниципальных нормативных правовых актов субъекта РФ — государственная информационная система, в которую включаются **МНПА** всех МО субъекта; организация и ведение — **органы государственной власти субъекта** в порядке, установленном законом субъекта. Органы МСУ **обязаны** направлять в регистр принятые МНПА (как правило, в течение 15 дней после принятия) и сведения об их опубликовании.

Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов — объединение регистров субъектов РФ; ведётся **Минюстом России**; сведения из регистра размещаются на портале «**Нормативные правовые акты в Российской Федерации**».

Включение в регистр проводится **после юридической**

экспертизы; выявленные несоответствия направляются органам МСУ и в прокуратуру.

6. Практикум

Ситуация Решение

Воронежская городская Дума приняла новые правила благоустройства

нормативный акт представительного органа; вступает в силу после официального опубликования; включается в регистр МНПА Воронежской области

Глава администрации района издал распоряжение о предоставлении земельного участка конкретному ООО
индивидуальный (ненормативный) акт администрации

Прокурор установил, что решение сельского Совета противоречит федеральному закону

протест прокурора; при отклонении — административный иск в суд о признании акта недействующим (гл. 21 КАС РФ)

Глава муниципального района отклонил решение районного Совета о налоговых льготах

право вето; решение будет подписано, если Совет повтор-

но одобрит его $2/3$ голосов от установленной численности

Основные понятия

Муниципальный правовой акт; нормативный и индивидуальный МПА; система МПА; решение представительного органа; постановление и распоряжение; правотворческая инициатива; антикоррупционная экспертиза; оценка регулирующего воздействия; официальное опубликование; вето главы; отмена и приостановление; протест прокурора; регистр МНПА субъекта РФ; федеральный регистр.

Вопросы для самопроверки

1. Что такое муниципальный правовой акт? Назовите его признаки.
2. Какова система МПА? Какие акты обладают высшей юридической силой?
3. Как классифицируются МПА?
4. Назовите стадии муниципального правотворческого процесса.
5. Когда вступают в силу муниципальные нормативные правовые акты?
6. Кто и в каком порядке может отменить или приостановить МПА?
7. Что такое регистр МНПА субъекта РФ и федеральный регистр? Кто их ведёт?

Лекция 6. Устав муниципального образования

Тема 4 рабочей программы · 2 часа

План лекции

1. Понятие и особенности устава муниципального образования.
2. Содержание устава.
3. Порядок принятия устава и муниципального правового акта о внесении изменений.
4. Государственная регистрация устава.
5. Решения, принятые путём прямого волеизъявления граждан.
6. Практикум.

1. Понятие и особенности устава

Устав муниципального образования — основной муниципальный нормативный правовой акт, закрепляющий в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъекта РФ правовой статус МО, структуру и порядок формирования органов МСУ, формы участия населения, основы экономической деятельности и иные вопросы организации МСУ.

Особенности устава:

- **высшая юридическая сила**
в системе МПА: иные МПА
не должны противоречить
уставу;
- **учредительный**
характер — определяет структуру и компетенцию органов МСУ;
- **особый порядок**
принятия (квалифицированное большинство, обязательное обсуждение с населением);
- **обязательная государственная регистрация**

;

•

обязательность

наличия у каждого МО;

•

стабильность

— изменения вносятся в особом порядке.

2. Содержание устава

Уставом МО должны определяться:

-

наименование

МО (соответствующее закону субъекта) и его

статус

(вид);

- перечень

вопросов местного значения

(полномочий);

-

формы, порядок и гарантии

участия населения в решении вопросов местного значе-

ния, в том числе путём образования органов

ТОС

;

-

структура

и порядок

формирования

органов МСУ;

-

наименования и полномочия

выборных и иных органов МСУ, должностных лиц;

-

виды, порядок принятия

(издания), официального опубликования и вступления в силу МПА;

-

срок полномочий

представительного органа, депутатов, членов выборных органов, выборных должностных лиц, а также

основания и порядок прекращения

полномочий;

-

виды ответственности

органов и должностных лиц МСУ, основания наступления ответственности и порядок решения вопросов об отзыве (досрочном прекращении полномочий);

- порядок

составления и рассмотрения проекта

местного бюджета,

утверждения и исполнения

бюджета, контроля за исполнением, составления и утверждения

отчёта

об исполнении;

- порядок

внесения изменений и дополнений

в устав;

- иные вопросы — описание и порядок использования **официальных символов**

- порядок учреждения

- **почётных званий**

- условия предоставления гарантий выборным должност-

ным лицам.

Пример: Устав городского округа город Воронеж определяет: органы МСУ — Воронежская городская Дума, глава городского округа (возглавляет администрацию), администрация городского округа, контрольно-счётная палата; формы участия населения; порядок бюджетного процесса и т. д.

3. Порядок принятия устава и изменений в него

Этап

Содержание

1) Подготовка проекта устава (изменений)

рабочая группа, комиссии представительного органа, правовая и антикоррупционная экспертиза

2) Официальное опубликование проекта

не позднее чем за 30 дней до дня рассмотрения вопроса о принятии устава с одновременным опубликованием порядка учёта предложений граждан и порядка их участия в обсуждении (не требуется при внесении изменений в целях приведения устава в соответствие с Конституцией, федеральными законами, законами субъекта)

3) Публичные слушания

обязательны по проекту устава и проекту МПА о внесении изменений в устав (кроме изменений, вносимых дословно воспроизводящих нормы законов в целях приведения в соответствие)

4) Принятие

представительным органом большинством не менее $\frac{2}{3}$ голосов от установленной численности депутатов (в МО, где представительный орган не формируется, — сходом граждан)

5) Государственная регистрация

в территориальном органе Минюста России

6) Официальное опубликование

главой МО в течение 7 дней со дня поступления зарегистрированного устава из регистрирующего органа

7) Вступление в силу

после официального опубликования

Особое правило: изменения в устав, изменяющие **структуру органов МСУ, разграничение полномочий** между ними, **срок полномочий** выборных органов, вступающих в силу **после истечения срока полномочий** представительного органа, принявшего эти изменения (за исключением случаев, предусмотренных законом) — это гарантия против «подстройки» правил под действующий состав.

4. Государственная регистрация устава

Правовая основа: Федеральный закон от 21.07.2005 № 97-ФЗ «О государственной регистрации уставов муниципальных образований».

•

Регистрирующий орган

—

территориальный орган Минюста России
(Управление Минюста России по Воронежской области);

• документы представляются главой МО в течение
15 дней

со дня принятия устава (изменений);

•

срок регистрации

—

30 дней

со дня поступления документов;

•

основания отказа:

противоречие

устава Конституции РФ, федеральным законам, законам субъекта;

нарушение порядка

принятия устава; наличие в уставе

коррупциогенных

факторов;

- отказ может быть

обжалован

гражданами и органами МСУ

в суд

;

- сведения включаются в

государственный реестр

уставов МО; уставу присваивается

государственный регистрационный номер

; сведения размещаются на портале Минюста.

5. Решения, принятые путём прямого волеизъявления граждан

- решение вопросов местного значения

непосредственно гражданами

осуществляется путём

прямого волеизъявления

населения, выраженного на

местном референдуме

(сходе граждан);

- принятое решение

не нуждается в утверждении

какими-либо органами государственной власти, их долж-

ностными лицами или органами МСУ;

- если для реализации решения требуется

издание МПА

, орган (должностное лицо) МСУ, в компетенцию которого

входит его принятие,

обязан

в течение

15 дней

со дня вступления решения в силу определить

срок подготовки

и (или) принятия такого акта (срок не может превышать

3 месяцев

);

-

нарушение

этого срока —

основание

для

отзыва

выборного должностного лица,

досрочного прекращения

полномочий главы или представительного органа;

- решения могут быть

обжалованы в суде

.

6. Практикум

Ситуация

Решение

Совет народных депутатов сельского поселения принял изменения в устав 6 голосами из 10 (установленная численность — 10)

устав (изменения) не приняты — требуется не менее $\frac{2}{3}$ (7 голосов)

Проект устава опубликован за 10 дней до заседания
нарушен порядок — не позднее чем за 30 дней; основание
для отказа в регистрации

Дума изменила срок полномочий депутатов с 5 до 4 лет
изменения вступают в силу после истечения срока полномочий Думы, принявшей их

Управление Минюста отказало в регистрации изменений
в устав района
отказ может быть обжалован в суд

Основные понятия

Устав МО; высшая юридическая сила; содержание устава; публичные слушания по проекту устава; квалифицированное большинство 2/3; государственная регистрация устава; регистрирующий орган; основания отказа в регистрации; государственный реестр уставов; решение, принятое путём прямого волеизъявления.

Вопросы для самопроверки

1. Что такое устав МО? Каковы его особенности?
2. Какие вопросы должны быть урегулированы уставом?
3. Каков порядок принятия устава и изменений в него?
4. Кто и в какие сроки регистрирует устав? Каковы основания отказа в регистрации?
5. Когда вступают в силу изменения в устав, касающиеся структуры органов и срока полномочий?
6. Каковы особенности решений, принятых путём прямого волеизъявления граждан?

Лекция 7. Вопросы местного значения

Тема 5 рабочей программы · 2 часа

План лекции

1. Функции и компетенция местного самоуправления: понятие, принципы установления.
2. Вопросы местного значения: понятие, виды. Переход к «полномочиям» по Закону № 33-ФЗ.
3. Полномочия органов МСУ и права на решение вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения.
4. Основные направления деятельности МСУ.
5. Практикум.

1. Функции и компетенция МСУ

Функции местного самоуправления — основные направления деятельности МСУ, определяемые его сущностью и задачами: обеспечение **участия населения** в решении местных вопросов; **управление** муниципальной собственностью и финансами; обеспечение **комплексного развития** территории; **удовлетворение основных жизненных потребностей** населения (муниципальные услуги); **охрана общественного порядка** (содействие); **защита прав** МСУ.

Компетенция местного самоуправления — совокупность **предметов ведения** (вопросов местного значения) и **полномочий** органов и должностных лиц МСУ по их решению, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, законами субъекта и уставом МО.

Принципы установления компетенции:

•

субсидиарность

— вопросы решаются на уровне, наиболее приближенном к населению, если это обеспечивает эффективность;

•

соответствие

полномочий

финансовым ресурсам

(без финансового обеспечения полномочия не возлагаются);

-

исчерпывающий

перечень вопросов местного значения в федеральном законе (при их изменении — изменение закона);

-

разграничение

компетенции между видами МО;

-

возможность перераспределения

полномочий законом субъекта (с 2015 г.);

-

самостоятельность

в пределах компетенции.

2. Вопросы местного значения. Переход к «полномочиям»

Вопросы местного значения — вопросы **непосредственного обеспечения жизнедеятельности** населения МО, решение которых в соответствии с Конституцией РФ и федеральным законом осуществляется населением и (или) органами МСУ самостоятельно.

Переходный период (2025–2027): хотя Закон № 131-ФЗ заменён Законом № 33-ФЗ, до **31 декабря 2027 г.** органы МСУ осуществляют полномочия по **ст. 14–18 Закона № 131-ФЗ** (перечни вопросов местного значения поселений, районов, городских округов). С **1 января 2028 г.** вступает в силу **ст. 32 Закона № 33-ФЗ** — вместо «вопросов местного значения» закрепляются **полномочия органов МСУ по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности** населения, разделённые на группы:

Группа полномочий (ст. 32 Закона № 33-ФЗ) Содержание

Закреплённые (неперераспределяемые)

полномочия, которые могут осуществляться только органами МСУ: принятие и исполнение местного бюджета, уста-

новление местных налогов, владение и распоряжение муниципальной собственностью, благоустройство, организация участия населения и др.

Перераспределяемые

полномочия, которые законом субъекта могут быть перераспределены между органами МСУ и органами государственной власти субъекта

Дополнительные

полномочия, закрепляемые за органами МСУ законом субъекта (с финансовым обеспечением)

Виды вопросов местного значения по Закону № 131-ФЗ (переходный период):

Вид МО

Статья

Примеры вопросов

Городское поселение

ст. 14

бюджет; имущество; электро-, тепло-, газо- и водоснабжение населения, водоотведение; дорожная деятельность в отношении местных дорог; обеспечение малоимущих граждан жилыми помещениями; транспортное обслуживание; пер-

вичные меры пожарной безопасности; условия для досуга и культуры; благоустройство; генеральные планы и ПЗЗ; участие в организации деятельности по накоплению ТКО; организация ритуальных услуг и содержание мест захоронения

Сельское поселение

ч. 3 ст. 14

минимальный перечень (бюджет, налоги, имущество, пожарная безопасность, досуг, благоустройство, адресация, физкультура и спорт, архивные фонды, ритуальные услуги и др.); остальные вопросы — по закону субъекта или решаются районом

Муниципальный район

ст. 15

вопросы межпоселенческого характера: дошкольное и общее образование, дополнительное образование; межпоселенческие библиотеки; дороги вне границ населённых пунктов; территориальное планирование района; утилизация и захоронение отходов (с учётом полномочий субъекта); организация мероприятий межпоселенческого характера по охране окружающей среды

Городской округ

ст. 16

вопросы поселения и района в совокупности (образова-

ние, ЖКХ, дороги, благоустройство, градостроительство и др.)

3. Полномочия органов МСУ.

Права на решение иных вопросов

Полномочия органов МСУ по решению вопросов местного значения (ст. 17 Закона № 131-ФЗ): принятие **устава** и изменений; установление **официальных символов**; создание **муниципальных предприятий и учреждений**, финансирование муниципальных учреждений; установление **тарифов** на услуги муниципальных предприятий (если иное не предусмотрено законом); полномочия в сфере **водо- и теплоснабжения**; организационное и материально-техническое обеспечение **муниципальных выборов, референдума**, голосования по отзыву; принятие и организация выполнения **планов и программ** комплексного социально-экономического развития; организация **сбора статистических показателей**; учреждение печатного средства массовой информации для опубликования МПА; осуществление **международных и внешнеэкономических** связей; организация **профессионального образования** выборных лиц и муниципальных служащих; утверждение и реализация **муниципальных программ** в области энергосбережения; иные полномочия.

Права органов МСУ на решение вопросов, не отнесённых к вопросам местного значения (ст. 14.1, 15.1, 16.1 Закона № 131-ФЗ): создание **музеев**; совершение

нотариальных действий (в поселениях, где нет нотариуса); участие в осуществлении деятельности по **опеке и попечительству**; создание условий для **национально-культурного** развития, туризма; оказание помощи **общественным организациям** инвалидов, ветеранов; создание **муниципальной пожарной охраны**; оказание поддержки **добровольческой** деятельности; осуществление мероприятий по **отлову и содержанию животных без владельцев** и др. — осуществляются за **счёт собственных доходов** (без межбюджетных трансфертов).

Передача полномочий по соглашениям: органы местного самоуправления **поселений** и **муниципального района** вправе заключать **соглашения** о передаче друг другу **части полномочий** за счёт межбюджетных трансфертов (ч. 4 ст. 15 Закона № 131-ФЗ) — широко используется в Воронежской области (например, передача полномочий по внешнему финансовому контролю, по дорожной деятельности).

4. Основные направления деятельности МСУ

Направление
Содержание

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.