

под редакцией
П. В. КРАШЕНИННИКОВА

НОВЫЙ МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ЗАКОН

Постатейный комментарий
к Федеральному закону

**ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ
ОРГАНИЗАЦИИ
МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ
В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ
ПУБЛИЧНОЙ
ВЛАСТИ**



Москва

УДК 342.553(470)
ББК 67.401
Н76

Редакционный совет издания:
*Л. И. Брычева, Е. В. Бадулина, С. А. Белов, А. А. Клишас,
П. В. Крашенинников, А. В. Ситникова*

Н76 **Новый** муниципальный закон. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» / под редакцией П. В. Крашенинникова. — Москва : Эксмо, 2026. — 592 с. — (Актуальное законодательство).

ISBN 978-5-04-228691-9

Настоящее издание представляет собой научно-практический постатейный комментарий к Федеральному закону от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

Новый муниципальный закон вступил в силу 19 июня 2025 года (отдельные положения вступят в силу 1 января 2027 г.) и стал завершающим этапом формирования конституционных основ единства публичной власти в федеральном законодательстве. Закон в соответствии с Конституцией Российской Федерации устанавливает правовые, территориальные, организационные, экономические основы организации местного самоуправления.

Авторы комментария участвовали в подготовке поправок в Конституцию и другие законодательные акты, посвященные единой системе публичной власти. Комментируя Закон, авторы анализируют нормы Основного закона, федеральных конституционных и федеральных законов, нормы региональных и муниципальных правовых актов, рассматривают правовые позиции Конституционного Суда, анализируют актуальную судебную практику, дают необходимые рекомендации.

Комментарий предназначен в первую очередь для органов местного самоуправления, органов государственной власти, их должностных лиц, как муниципальных, так и государственных служащих. Издание будет полезно специалистам в области конституционного, муниципального права, государственного и муниципального управления, преподавателям и студентам юридических вузов, а также практикующим юристам.

УДК 342.553(470)
ББК 67.401

ISBN 978-5-04-228691-9

© Коллектив авторов, текст, 2025
© Оформление. ООО «Издательство «Эксмо», 2025

Предисловие

Изменения, внесенные в Конституцию Российской Федерации по инициативе Президента и одобренные в результате Общероссийского голосования 1 июля 2020 года более чем третью граждан нашей страны, послужили отправной точкой нормативно-правового оформления единой системы публичной власти в России.

Принцип единства системы публичной власти, призванный обеспечить решение государственных задач в интересах населения, взаимоувязывает все уровни публичной власти, органы и должностных лиц — непосредственно от Президента до органов местного самоуправления. Поскольку именно муниципальная власть представлена самыми многочисленными и приближенными к населению органами, граждане России и само государство заинтересованы в обеспечении их максимально слаженной и методологически скоординированной деятельности.

Павел Владимирович Крашенинников, будучи сопредседателем рабочей группы по подготовке предложений о внесении поправок в Конституцию и автором основных системообразующих федеральных конституционных и федеральных законов, оформляющих нормативно-правовую основу функционирования единой системы публичной власти в Российской Федерации, является признанным специалистом в данной области.

Учитывая, что Павел Владимирович стал одним из авторов Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти», завершающего цикл нормативно-правового оформления единой системы публичной власти, его совместная с коллективом специалистов в данной области работа над научно-практическим комментарием к этому закону, несомненно, будет способствовать эффективной имплементации в жизнь заложенных в него новаторских подходов.

Желаю авторскому коллективу научных успехов во благо развития местного самоуправления в Российской Федерации.

Помощник Президента Российской Федерации —
начальник Государственно-правового управления
Президента Российской Федерации
Л. И. Брычева

Оглавление

Предисловие	3
Авторы комментария	10
Список сокращений	13
Конституция и государственные законы о публичной власти (<i>Вступительное слово</i>)	19
I. Общие рассуждения	19
II. О системе конституционных поправок	26
III. Законы о публичной власти	28
IV. Развитие законодательства о местном самоуправлении	43
Глава 1. Общие положения	47
Статья 1. Местное самоуправление	47
Статья 2. Права граждан на осуществление местного самоуправления	54
Статья 3. Правовая основа местного самоуправления	56
Статья 4. Принципы правового регулирования местного самоуправления	63
Статья 5. Полномочия федеральных органов государственной власти в области местного самоуправления	70
Статья 6. Полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области местного самоуправления	75
Статья 7. Наименования муниципальных образований	79
Статья 8. Официальные символы муниципальных образований ..	83
Глава 2. Территориальные основы организации местного самоуправления	88
Статья 9. Виды муниципальных образований	88
Статья 10. Принципы территориальной организации местного самоуправления	95

Статья 11. Границы муниципальных образований	102
Статья 12. Преобразование муниципальных образований	106
Глава 3. Организационные основы местного самоуправления	112
Статья 13. Органы местного самоуправления	112
Статья 14. Структура органов местного самоуправления	121
Статья 15. Представительный орган муниципального образования	125
Статья 16. Полномочия представительного органа муниципального образования	132
Статья 17. Досрочное прекращение полномочий представительного органа муниципального образования	138
Статья 18. Фракции в представительном органе муниципального образования	144
Статья 19. Глава муниципального образования. Временно исполняющий полномочия главы муниципального образования	148
Статья 20. Полномочия главы муниципального образования	160
Статья 21. Досрочное прекращение полномочий главы муниципального образования	162
Статья 22. Местная администрация	178
Статья 23. Досрочное прекращение полномочий главы местной администрации	185
Статья 24. Контрольно-счетный орган муниципального образования	190
Статья 25. Должностные лица местного самоуправления. Статус лиц, замещающих муниципальные должности	194
Статья 26. Гарантии осуществления полномочий лица, замещающего муниципальную должность	198
Статья 27. Встречи депутата с избирателями	207
Статья 28. Ограничения для лиц, замещающих муниципальные должности	211
Статья 29. Ответственность лиц, замещающих муниципальные должности	218
Статья 30. Досрочное прекращение полномочий лиц, замещающих муниципальные должности	229
Статья 31. Муниципальная служба	237

Глава 4. Функциональные основы организации местного самоуправления	240
Статья 32. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения	240
Статья 33. Осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий	260
Статья 34. Порядок наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями	262
Статья 35. Порядок изъятия у органов местного самоуправления отдельных государственных полномочий	273
Статья 36. Участие органов местного самоуправления в осуществлении не переданных им государственных полномочий	274
Статья 37. Права органов местного самоуправления на осуществление полномочий, не отнесенных к полномочиям органов местного самоуправления	277
Статья 38. Временное осуществление отдельных полномочий органов местного самоуправления органами государственной власти субъектов Российской Федерации	280
Статья 39. Муниципальный контроль	289
Статья 40. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления	292
Статья 41. Контроль и надзор за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления	297
Глава 5. Непосредственное осуществление населением местного самоуправления и участие населения в осуществлении местного самоуправления	307
Статья 42. Формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления	307
Статья 43. Местный референдум	312
Статья 44. Муниципальные выборы	323
Статья 45. Сход граждан	330
Статья 46. Опрос	335

Статья 47. Публичные слушания, общественные обсуждения . . .	341
Статья 48. Собрание граждан	348
Статья 49. Инициативные проекты	354
Статья 50. Территориальное общественное самоуправление	362
Статья 51. Староста сельского населенного пункта	368
Глава 6. Муниципальные правовые акты	372
Статья 52. Система муниципальных правовых актов, порядок их подготовки и вступления в силу	372
Статья 53. Обнародование муниципальных правовых актов	380
Статья 54. Отмена муниципальных правовых актов и приостановление их действия	388
Статья 55. Федеральный регистр муниципальных нормативных правовых актов	392
Статья 56. Устав муниципального образования	397
Статья 57. Решения, принятые путем прямого волеизъявления граждан	413
Статья 58. Правила благоустройства территории муниципального образования	417
Статья 59. Нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования	421
Статья 60. Правовые акты главы муниципального образования	428
Статья 61. Правовые акты должностных лиц местного самоуправления	430
Глава 7. Экономическая основа местного самоуправления	432
Статья 62. Экономическая основа местного самоуправления	432
Статья 63. Муниципальное имущество	436
Статья 64. Владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом	440
Статья 65. Местные бюджеты	446
Статья 66. Расходы местных бюджетов	453
Статья 67. Закупки для обеспечения муниципальных нужд	456
Статья 68. Доходы местных бюджетов	458
Статья 69. Средства самообложения граждан	460

Статья 70. Финансовое и иное обеспечение реализации инициативных проектов	464
Статья 71. Предоставление субвенций местным бюджетам на осуществление органами местного самоуправления государственных полномочий	467
Статья 72. Субсидии, дотации и иные межбюджетные трансферты, предоставляемые местным бюджетам из бюджетов субъектов Российской Федерации	469
Статья 73. Муниципальные заимствования	473
Статья 74. Межбюджетные трансферты, предоставляемые из местных бюджетов	474
Глава 8. Межмуниципальное сотрудничество	476
Статья 75. Формы межмуниципального сотрудничества	476
Статья 76. Объединения муниципальных образований	480
Статья 77. Всероссийская ассоциация развития местного самоуправления	483
Статья 78. Межмуниципальные хозяйственные общества	486
Статья 79. Некоммерческие организации муниципальных образований	491
Глава 9. Международные и внешнеэкономические связи органов местного самоуправления	494
Статья 80. Полномочия федерального органа исполнительной власти, уполномоченного на осуществление функций по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления	494
Статья 81. Полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации в сфере международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления	498
Статья 82. Полномочия органов местного самоуправления в сфере международных и внешнеэкономических связей	500
Статья 83. Соглашения об осуществлении международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления	502

Статья 84. Информирование об осуществлении международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления	504
Статья 85. Перечень соглашений об осуществлении международных и внешнеэкономических связей органов местного самоуправления	506
Глава 10. Особенности организации местного самоуправления	508
Статья 86. Особенности организации местного самоуправления на отдельных территориях	508
Статья 87. Особенности организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации — городах федерального значения	511
Статья 88. Особенности организации местного самоуправления на территориях административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации	523
Статья 89. Особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, образующих двухуровневую систему организации местного самоуправления	526
Глава 11. Особенности осуществления полномочий органами местного самоуправления на отдельных территориях	540
Статья 90. Особенности организации и осуществления северного завоза в муниципальных образованиях	540
Глава 12. Заключительные положения	544
Статья 91. Заключительные положения	544
Статья 92. Особенности организации местного самоуправления в случае введения особого правового режима	554
Статья 93. Признание утратившими силу отдельных законодательных актов (положений законодательных актов) Российской Федерации	559
Статья 94. Порядок вступления в силу настоящего Федерального закона	590

Авторы комментария

Бадулина Екатерина Владимировна, директор Общественно полезного фонда «Центр нотариальных исследований», доцент кафедры гражданского права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, кандидат юридических наук

Ст. 1 (в соавт. с Крашенинниковым П.В., Ситниковой А.В.); ст. 2 (в соавт. с Ситниковой А.В.); ст. 9 (в соавт. с Жамалетдиновым М.Х.); ст. 15, 16, 24, 63; ст. 89 (в соавт. с Ситниковой А.В.).

Белов Сергей Александрович, декан юридического факультета Санкт-Петербургского государственного университета, заведующий кафедрой конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета, кандидат юридических наук, профессор

Ст. 4, 49, 50; ст. 78, 79 (в соавт. с Шугриной Е.С.).

Блажеев Виктор Владимирович, ректор Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, кандидат юридических наук, заслуженный юрист РФ

Ст. 54, 55.

Брычева Лариса Игоревна, помощник Президента РФ — начальник Государственно-правового управления Президента РФ, кандидат юридических наук, заслуженный юрист РФ

Предисловие.

Виноградова Полина Анатольевна, руководитель аппарата Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Совета Федерации Федерального Собрания РФ, кандидат юридических наук

Ст. 26; ст. 52–62, 56, 57, 59 (в соавт. с Уманской В.П.).

Грачев Евгений Николаевич, заместитель начальника Управления Президента РФ по внутренней политике, кандидат политических наук

Ст. 62, 65–74 (в соавт. с Мальцевым С.И., Кискиным Е.В.); ст. 75 (в соавт. с Мальцевым С.И.); ст. 76, 77 (в соавт. с Гусевой С.М.).

Гусева Ирина Михайловна, сопредседатель Ассоциации «Всероссийская ассоциация развития развития местного самоуправления»

Ст. 76, 77 (в соавт. с Грачевым Е.Н.).

Жамалетдинов Марат Хайдарович, заместитель начальника департамента Государственно-правового управления Президента РФ

Ст. 9 (в соавт. с Бадулиной Е.В.); ст. 10–12; ст. 17 (в соавт. с Лесивым Б.В.); ст. 19, 20, 22, 23; ст. 25 (в соавт. с Ситниковой А.В.); ст. 28

(в соавт. с Кротовой К.О.); ст. 32 (в соавт. с Ситниковой А.В.); ст. 36, 37, 51; ст. 86, 91 (в соавт. с Ситниковой А.В.); ст. 94.

Забелина Елена Павловна, доцент кафедры конституционного и муниципального права Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина, кандидат юридических наук, доцент

Ст. 64, 93.

Кискин Евгений Владимирович, директор центра экспертно-консультационного сопровождения местного самоуправления Высшей школы государственного управления Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Ст. 62, 65–74 (в соавт. с Грачевым Е.Н., Мальцевым С.И.).

Клишас Андрей Александрович, председатель Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Совета Федерации Федерального Собрания РФ, доктор юридических наук, профессор, заслуженный деятель науки РФ, заслуженный юрист РФ

Ст. 13, 14.

Крашенинников Павел Владимирович, председатель Комитета по государственному строительству и законодательству Государственной Думы Федерального Собрания РФ, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист РФ

Вступительное слово; ст. 1 (в соавт. с Бадулиной Е.В., Ситниковой А.В.); ст. 3.

Кротова Кристина Олеговна, начальник департамента Государственно-правового управления Президента РФ

Ст. 28 (в соавт. с Жамалетдиновым М.Х.); ст. 34, 35, 40, 60, 61.

Лесив Богдан Васильевич, главный советник департамента Государственно-правового управления Президента РФ, доцент департамента теории права и сравнительного правоведения факультета права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук

Ст. 17 (в соавт. с Жамалетдиновым М.Х.); ст. 21; ст. 41 (в соавт. с Ситниковой А.В.); 90.

Мальцев Святослав Игоревич, главный советник департамента Управления Президента РФ по внутренней политике

Ст. 62, 65–74 (в соавт. с Грачевым Е.Н., Кискиным Е.В.); ст. 75 (в соавт. с Грачевым Е.Н.).

Мионов Илья Борисович, руководитель аппарата Комитета по государственному строительству и законодательству Государственной Думы Федерального Собрания РФ, кандидат юридических наук

Ст. 7, 8, 29–31.

Неронов Илья Анатольевич, начальник департамента Управления Президента РФ по внутренней политике

Ст. 18, 27, 42–48, 87, 88 (в соавт. со Степанюком Д.Ю.).

Ситникова Александра Вадимовна, референт Государственно-правового управления Президента РФ, кандидат юридических наук

Ст. 1 (в соавт. с Бадулиной Е.В., Крашенинниковым П.В.); ст. 2 (в соавт. с Бадулиной Е.В.); ст. 5, 6; ст. 25, 32 (в соавт. с Жамалетдиновым М.Х.); ст. 38, 39; 41 (в соавт. с Лесивым Б.В.); 80–85; ст. 86 (в соавт. с Жамалетдиновым М.Х.); ст. 89 (в соавт. с Бадулиной Е.В.); ст. 91 (в соавт. с Жамалетдиновым М.Х.); ст. 92 (в соавт. со Степанюком Д.Ю.).

Степанов Вячеслав Александрович, советник аппарата Комитета по государственному строительству и законодательству Государственной Думы Федерального Собрания РФ

Ст. 58.

Степанюк Денис Юрьевич, заместитель начальника Управления Президента РФ по внутренней политике

Ст. 18, 27, 42–48, 87, 88 (в соавт. с Нероновым И.А.); ст. 92 (в соавт. с Ситниковой А.В.).

Треско Елена Игоревна, главный советник аппарата Комитета по конституционному законодательству и государственному строительству Совета Федерации Федерального Собрания РФ, кандидат юридических наук

Ст. 33.

Уманская Виктория Петровна, профессор департамента публичного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук, доцент

Ст. 52, 53, 56, 57, 59 (в соавт. с Виноградовой П.А.).

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

Ст. 78, 79 (в соавт. с Беловым С.А.).

Список сокращений

I. Органы публичной власти

Президент — Президент Российской Федерации

Федеральное Собрание — Федеральное Собрание Российской Федерации

Совет Федерации — Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Государственная Дума — Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации

Конституционный Суд — Конституционный Суд Российской Федерации

Верховный Суд — Верховный Суд Российской Федерации

Правительство — Правительство Российской Федерации

Государственный Совет — Государственный Совет Российской Федерации

ЦИК — Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

Следственный комитет — Следственный комитет Российской Федерации

Минюст — Министерство юстиции Российской Федерации

Минфин — Министерство финансов Российской Федерации

Минэкономразвития — Министерство экономического развития Российской Федерации

Роскомнадзор — Федеральная служба по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций

II. Нормативные правовые акты

Конституция — Конституция Российской Федерации

Закон о поправке к Конституции 2020 года — Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»

ФКЗ о Конституционном Суде — Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»

ФКЗ об арбитражных судах — Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 года № 1-ФКЗ «Об арбитражных судах в Российской Федерации»

ФКЗ об Уполномоченном по правам человека — Федеральный конституционный закон от 26 февраля 1997 года № 1-ФКЗ «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации»

ФКЗ о судах общей юрисдикции — Федеральный конституционный закон от 07 февраля 2011 года № 1-ФКЗ «О судах общей юрисдикции в Российской Федерации»

ФКЗ о Правительстве — Федеральный конституционный закон от 6 ноября 2020 года № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации»

Гражданский кодекс — Гражданский кодекс Российской Федерации

Жилищный кодекс — Жилищный кодекс Российской Федерации

Бюджетный кодекс — Бюджетный кодекс Российской Федерации

Градостроительный кодекс — Градостроительный кодекс Российской Федерации

Трудовой кодекс — Трудовой кодекс Российской Федерации

Уголовный кодекс — Уголовный кодекс Российской Федерации

Налоговый кодекс — Налоговый кодекс Российской Федерации

Гражданский процессуальный кодекс — Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации

Уголовно-процессуальный кодекс — Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации

Кодекс административного судопроизводства — Кодекс административного судопроизводства Российской Федерации

Кодекс об административных правонарушениях — Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях

Закон о региональной власти — Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»

Закон о местном самоуправлении 2003 года — Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Комментируемый закон — Федеральный закон от 20 марта 2025 года № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»

Закон о СМИ — Закон РФ от 27 декабря 1991 года № 2124-1 «О средствах массовой информации»

Закон о прокуратуре — Федеральный закон от 17 января 1992 года № 2202-1 «О прокуратуре Российской Федерации»

Закон о ЗАТО — Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-1 «О закрытом административно-территориальном образовании»

Закон о Государственной границе Российской Федерации — Закон Российской Федерации от 1 апреля 1993 года № 4730-1 «О Государственной границе Российской Федерации»

Закон о международных договорах — Федеральный закон от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации»

Закон об оперативно-розыскной деятельности — Федеральный закон от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности»

Закон об акционерных обществах — Федеральный закон от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах»

Закон о некоммерческих организациях — Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»

Закон об ООО — Федеральный закон от 08.02.1998 № 14-ФЗ «Об обществах с ограниченной ответственностью»

Закон о статусе наукограда — Федеральный закон от 7 апреля 1999 года № 70-ФЗ «О статусе наукограда Российской Федерации»

Закон о политических партиях — Федеральный закон от 11 июля 2001 года № 95-ФЗ «О политических партиях»

Закон о государственной регистрации юридических лиц — Федеральный закон от 08 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей»

Закон о приватизации — Федеральный закон от 21 декабря 2001 года № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества»

Закон об основных гарантиях избирательных прав — Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»

Закон о несостоятельности (банкротстве) — Федеральный закон от 26 октября 2002 года № 127-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)»

Закон о государственных и муниципальных предприятиях — Федеральный закон от 14 ноября 2002 года № 161-ФЗ «О государственных и муниципальных унитарных предприятиях»