

Научная статья

УДК 342. 553

DOI 10.17150/1819-0928.2026.27(2).289-298

EDN YQGINC



Законодательное регулирование двухуровневой системы организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации

Роман Юрьевич Хертуев

Иркутский государственный университет, г. Иркутск, Россия
rommmaa@list.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7695-3188>

АННОТАЦИЯ

Реформа местного самоуправления предполагает ликвидацию первого уровня местного самоуправления и повсеместный переход на одноуровневую модель территориальной организации местного самоуправления. Однако к окончательному чтению новый федеральный закон был дополнен нормой о возможности сохранения двухуровневой модели территориальной организации местного самоуправления в отдельных субъектах Российской Федерации с учетом социально-экономических, исторических, национальных и иных особенностей. Данной возможностью воспользовалось сравнительно небольшое количество регионов, однако их законодательные акты обнажили отдельные проблемы. Было установлено отсутствие конкретного способа выражения решения о сохранении двухуровневой модели территориальной организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации. В результате начинают складываться разнородная региональная правотворческая практика по ее регулированию. Автором выявлены необходимость полноценного правового регулирования вопросов организации и функционирования двухуровневой системы в субъектах Российской Федерации, противоречие положений регионального закона правовым позициям Конституционного Суда Российской Федерации, расширение способов избрания глав муниципальных образований. Анализ законодательных актов республик Мордовия и Саха (Якутия) позволил сформулировать ряд вопросов, требующих решения. Может ли субъект Российской Федерации пересматривать и изменять уже выбранную модель территориальной организации местного самоуправления? Отсутствие четкого ответа на этот вопрос позволяет субъектам Российской Федерации фактически игнорировать либо по-иному интерпретировать положения федерального закона о переходе на одноуровневую модель территориальной организации местного самоуправления. И каковы пределы законодательного регулирования двухуровневой системы в законах субъектов Российской Федерации? Наконец, вправе ли региональный законодатель расширять или суживать установленное федеральным законом правовое регулирование?

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

двухуровневая система, способы избрания, глава муниципального образования, региональные полномочия, Республика Саха (Якутия), правовая позиция Конституционного Суда

ДЛЯ ЦИТИРОВАНИЯ

Хертуев Р.Ю. Законодательное регулирование двухуровневой системы организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации / Р.Ю. Хертуев. – DOI 10.17150/1819-0928.2026.27(2).289-298. – EDN YQGINC // Академический юридический журнал. – 2026. – Т. 27, № 2. – С. 289–298.

Original article

Legislative regulation of the two-level system of local self-government organization in the subjects of the Russian Federation

Roman Yu. Khertuev

Irkutsk State University, Irkutsk, Russia
rommmaa@list.ru, <https://orcid.org/0000-0002-7695-3188>

ABSTRACT

The local self-government reform envisions the elimination of the first level of local self-government and a widespread transition to a single-level model of territorial organization. However, at the last moment, the new federal law on local self-government provided for the possibility of preserving the two-level model of territorial organization in certain constituent entities of the Russian Federation, taking into account socio-economic,

© Хертуев Р.Ю., 2026

historical, national, and other specific characteristics. A relatively small number of regions have availed themselves of this opportunity, yet an analysis of their regional laws has exposed certain problems that require legislative resolution. It was found that there is no specific method for establishing the two-level model of territorial organization of local self-government in the constituent entities of the Russian Federation. As a result, a diverse regional law-making practice regarding the regulation of the two-level system is beginning to take shape. In particular, the following issues were identified: the need for comprehensive legal regulation of the organization and functioning of the two-level system in the constituent entities of the Russian Federation; contradictions between provisions of regional law and the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation; and the expansion of methods for electing heads of municipalities. Based on an analysis of the legislative acts of the Republics of Mordovia and Sakha (Yakutia), the article formulates two questions that require resolution. First, can a constituent entity of the Russian Federation reconsider and change the already chosen model of territorial organization of local self-government? The absence of a clear answer to this question allows constituent entities of the Russian Federation to effectively ignore or otherwise interpret the provisions of the federal law on the transition to a single-level model of territorial organization of local self-government. Second, what are the limits of legislative regulation of the two-level system in the laws of the constituent entities of the Russian Federation? Can a region regulate matters not covered by federal law? Can a regional legislator expand or narrow the legal regulation established by federal law?

KEYWORDS

two-level system, methods of electing, the head of a municipality, regional powers, Republic of Sakha (Yakutia), legal position of the Constitutional Court

FOR CITATION

Khertuev R.Y. Legislative regulation of the two-level system of local self-government organization in the subjects of the Russian Federation. *Akademicheskij yuridicheskij zhurnal = Academic Law Journal*. 2026;27(2):289–298. (In Russian). DOI: 10.17150/1819-0928.2026.27(2).289-298. EDN: YQGINC.

Введение

В целях реализации конституционных положений о единой системе публичной власти в декабре 2021 года в Государственную Думу Российской Федерации был внесен проект нового закона о местном самоуправлении, который был принят 20 марта 2025 года. Между первоначальной и окончательной редакциями проекта закона о местном самоуправлении есть одно существенное отличие, которое было предметом долгих и многочисленных обсуждений, — судьба «низового» уровня местного самоуправления.

Это четвертая в истории постсоветской России реформа местного самоуправления [1, с. 59]. Поэтому одни авторы уже успели обнаружить сходства Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹ (далее — Федеральный закон № 33-ФЗ) с Законом СССР от 9 апреля 1990 года № 1417-1 «Об основных началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»² в части формулирования понятия «местное самоуправление» [2, с. 136], а другие констатировали фактический откат к территори-

альной организации местного самоуправления 30-летней давности [3, с. 1409].

Однако основной посыл научной дискуссии сводился к важности сохранения двухуровневой системы организации местного самоуправления (далее — двухуровневая система), хотя бы на отдельных территориях [4, с. 29]. Признанный специалист в области муниципального права Е.С. Шугрина отмечает необходимость многовариантности, т.е. возможности создания как одноуровневой, так и двухуровневой систем местного самоуправления [5, с. 4]. Как итог, Федеральный закон № 33-ФЗ предусмотрел компромиссный вариант реализации муниципальной реформы.

Несмотря на то, что практика реализации Федерального закона № 33-ФЗ пошла по пути повсеместного перехода на одноуровневую систему, указанным законом предусмотрено право субъектов Российской Федерации с учетом социально-экономических, исторических, национальных и иных особенностей сохранить двухуровневую систему на всей территории региона или ее части. Такой возможностью на начало 2026 года воспользовалось более 10 субъектов Российской Федерации.

Как отмечает Конституционный Суд Российской Федерации, законодательное регулирование общих принципов организации системы органов местного самоуправления не исключает введение нормативных правил организации местного самоуправления на конкретных территориях, объективная специфика которых допускает специаль-

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : Федер. закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.

² Об основных началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР : Закон СССР от 9 апр. 1990 г. № 1417-1 // Ведомости СНД СССР и ВС СССР. 1990. № 16. Ст. 267.

ное правовое регулирование в целях обеспечения необходимого уровня гарантирования баланса местных и общегосударственных интересов³. Законодательное регулирование должно быть по возможности гибким и гарантировать местным сообществам реальную возможность самостоятельно определять конкретные требования, касающиеся организации и осуществления местного самоуправления на соответствующей территории, которые учитывали бы исторические и иные местные традиции и позволяли бы эффективно решать вопросы местного значения в интересах населения⁴.

Поэтому сама по себе возможность установления двухуровневой системы на отдельных территориях с учетом социально-экономических, исторических, национальных и иных особенностей согласуется с конституционными требованиями организации местного самоуправления в Российской Федерации. Вместе с тем вопросы функционирования двухуровневой системы в Федеральном законе № 33-ФЗ практически не регламентируются, что дает субъектам Российской Федерации широкие возможности по самостоятельному регулированию указанных вопросов. Целью настоящей статьи является изучение первого регионального опыта законодательного регулирования двухуровневой системы.

Выражение решения о сохранении двухуровневой системы

Из части 7 статьи 9 Федерального закона № 33-ФЗ следует, что в отдельных субъектах Российской Федерации регулирование вопросов организации местного самоуправления может осуществляться с учетом особенностей, предусматривающих возможность сохранения установленной законом субъекта Российской Федерации на день вступления в силу Федерального закона № 33ФЗ территориальной организации местного самоуправления с осуществлением местного самоуправления в городских и муниципальных округах, и (или) муниципальных образованиях, образующих двухуровневую систему.

³ Об отказе в принятии к рассмотрению жалобы главы муниципального образования «Мирный» Архангельской области на нарушение конституционных прав и свобод абзацами первым и третьим пункта 3 статьи 4 Закона Российской Федерации «О закрытом административно-территориальном образовании»: Определение Конституционного Суда РФ от 5 марта 2009 г. № 375-О-О // СПС «КонсультантПлюс».

⁴ По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова: Постановление Конституционного Суда РФ от 18 мая 2011 г. № 9-П // Собрание законодательства РФ. 2011. № 22. Ст. 3239.

Как справедливо отмечает профессор А.Н. Костюков, процедура сохранения двухуровневой системы в законе никак не прописана [6, с. 28]. Федеральный закон № 33-ФЗ не устанавливает ни содержания регионального закона о сохранении двухуровневой системы, ни обязательности принятия такого закона для сохранения двухуровневой системы. Поэтому в субъектах Российской Федерации этот вопрос решается по-разному.

В большинстве регионов для сохранения двухуровневой системы приняты новые региональные законы о местном самоуправлении или об отдельных (некоторых) вопросах организации местного самоуправления в субъекте Российской Федерации. Такой способ выражения решения о сохранении двухуровневой системы выглядит очевидным и логичным, поэтому большинство регионов выбрали именно его (Воронежская область⁵, Краснодарский край⁶, Республика Мордовия⁷, Саратовская область⁸, Республика Саха (Якутия)⁹, Еврейская автономная область¹⁰, Астраханская область¹¹).

⁵ О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Воронежской области и признании утратившими силу отдельных законодательных актов Воронежской области: Закон Воронежской области от 11 июня 2025 г. № 83-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 2025. 11 июня.

⁶ Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Краснодарском крае: Закон Краснодарского края от 12 дек. 2025 г. № 5458-КЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 2025. 17 дек.

⁷ О территориальной организации местного самоуправления в Республике Мордовия: Закон Республики Мордовия от 2 июня 2025 г. № 41-З // Известия Мордовии. 2025. 6 июня.

⁸ О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Саратовской области и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Саратовской области и отдельных положений законодательных актов Саратовской области: Закон Саратовской области от 11 июня 2025 г. № 42-ЗСО // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru/>. 2025. 20 июня.

⁹ О местном самоуправлении в Республике Саха (Якутия): Закон Республики Саха (Якутия) от 29 дек. 2025 г. № 2913-З № 501-VII // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 2025. 30 дек.

¹⁰ Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Еврейской автономной области и признании утратившими силу отдельных положений закона Еврейской автономной области «Об отдельных вопросах осуществления местного самоуправления в Еврейской автономной области»: Закон Еврейской автономной области от 16 июля 2025 г. № 575-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 2025. 25 июля.

¹¹ Об отдельных вопросах правового регулирования организации местного самоуправления в Астраханской области: Закон Астраханской области от 27 февр. 2026 г. № 9/2026-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 2026. 2 марта.

Статьей 2 Закона Воронежской области предусмотрено, что с учетом социально-экономических и культурных особенностей местное самоуправление в Воронежской области осуществляется в следующих видах муниципальных образований: 1) городские округа; 2) муниципальные округа; 3) муниципальные районы; 4) городские и сельские поселения. Аналогичные нормы о видах муниципальных образований можно встретить, например, в законах Краснодарского края (статья 4), Саратовской области (статья 1), Республики Саха (Якутия) (часть 3 статьи 1). При этом большинство регионов, сохраняя двухуровневую систему, в качестве вида муниципального образования выделяют и муниципальные округа. Это означает, что данные субъекты Российской Федерации устанавливают двухуровневую систему только на части территории региона, допуская возможность последующего преобразования муниципальных районов в муниципальные округа. Лишь отдельные субъекты Российской Федерации сохранили двухуровневую систему на всей территории региона, отказавшись выделять муниципальный округ в качестве вида муниципального образования (например, Республика Саха (Якутия)).

Из указанных законов субъектов Российской Федерации следует, что решение о сохранении двухуровневой системы выражено путем *перечисления видов муниципальных образований, образующих двухуровневую систему*, во вновь принятом региональном законе о местном самоуправлении.

Но есть и другие законодательные подходы. Например, законы о местном самоуправлении Еврейской автономной области и Астраханской области не определяют виды муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление. Однако в них содержится указание на органы местного самоуправления сельских, городских поселений и муниципальных районов. Поскольку законы Еврейской автономной области и Астраханской области приняты в целях реализации положений Федерального закона № 33-ФЗ, а также учитывая иные действующие в этих регионах законы¹², можно сделать вывод

¹² В Астраханской области продолжает действовать Закон Астраханской области от 6 августа 2004 г. № 43/2004-ОЗ «Об установлении границ муниципальных образований и наделянии их статусом сельского, городского поселения, городского округа, муниципального округа, муниципального района», которым установлены границы и статус муниципальных образований, образующих двухуровневую систему. В Еврейской автономной области продолжает действовать Закон Еврейской автономной области от 17 нояб. 2014 г. № 607-ОЗ «Об отдельных вопросах осуществления местного самоуправления в Еврейской автономной области», которым определяются вопросы местного значения сельского поселения.

о том, что указанные субъекты Российской Федерации сохранили у себя двухуровневую систему. Причем в Астраханской области она закреплена на части территории, а в Еврейской автономной области – на всей территории.

Для сохранения двухуровневой системы в Липецкой области, Республике Дагестан и Хабаровском крае новые законы о местном самоуправлении не принимались. Вместо этого в указанных регионах вносились изменения в уже действующие законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении.

Так, Законом Хабаровского края «О внесении изменений в Закон Хабаровского края «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Хабаровском крае»¹³ статья краевого закона о местном самоуправлении, устанавливающая виды муниципальных образований, изложена в новой редакции, в которой наряду с городскими и муниципальными округами также выделены муниципальные районы и поселения.

По-иному решение о сохранении двухуровневой системы реализовано в законодательстве Липецкой области. В закон о местном самоуправлении Липецкой области¹⁴ внесены изменения¹⁵, в соответствии с которыми он приведен в соответствие с Федеральным законом № 33-ФЗ. При этом поселения и муниципальные районы в качестве видов муниципальных образований в законе не выделены, однако указание на органы местного самоуправления муниципальных районов и поселений сохранилось. В добавление к этому в Липецкой области продолжает действовать закон о статусе муниципальных образований¹⁶ и принят новый закон о границах муниципальных образований¹⁷, из которых следует, что двухуровневая

¹³ О внесении изменений в Закон Хабаровского края «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Хабаровском крае»: Закон Хабаровского края от 1 авг. 2025 г. № 84 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 2025. 4 августа.

¹⁴ О некоторых вопросах местного самоуправления в Липецкой области: Закон Липецкой области от 2 окт. 2014 г. № 322-ОЗ // Липецкая газета. 2014. 8 окт.

¹⁵ О внесении изменений в Закон Липецкой области «О некоторых вопросах местного самоуправления в Липецкой области»: Закон Липецкой области от 19 нояб. 2025 г. № 716-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 2025. 21 нояб.

¹⁶ О наделении муниципальных образований в Липецкой области статусом городского округа, муниципального округа, муниципального района, сельского поселения: Закон Липецкой области от 2 июля 2004 г. № 114-ОЗ // Липецкая газета. 2004. 8 июля.

¹⁷ О границах муниципальных образований Липецкой области: Закон Липецкой области от 1 окт. 2025 г. № 696-ОЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 2025. 2 окт.

система в данном субъекте Российской Федерации сохранилась только в одном единственном муниципальном районе, который носит гордое название «Лев-Толстовский». Аналогичным образом решение о сохранении двухуровневой системы оформилось в законодательстве Республики Дагестан. Такой вывод следует из анализа изменений в закон о местном самоуправлении республики¹⁸ и закона о статусе муниципальных образований¹⁹. В Республике Крым в закон о местном самоуправлении²⁰ изменения вовсе не вносились, вместо этого был принят закон о видах муниципальных образований²¹, закрепивший наряду с городскими и муниципальными округами муниципальные районы и поселения.

Таким образом, в субъектах Российской Федерации, причем как в тех, кто принял новые законы о местном самоуправлении, так и в тех, где вносились изменения в действующие региональные законы о местном самоуправлении, сформировались два способа выражения решения о сохранении двухуровневой системы:

1) прямой способ выражения решения путем закрепления (перечисления) видов муниципальных образований, образующих двухуровневую систему;

2) «молчаливый» способ выражения решения путем продолжения действия региональных законов о местном самоуправлении.

По мнению авторов Федерального закона № 33-ФЗ, для сохранения двухуровневой системы принятия отдельного закона субъекта Российской Федерации не требуется [7, с. 94], что согласуется с выводом о возможности «молчаливого» сохранения двухуровневой системы. Соответственно, субъекты Российской Федерации, которые до 1 января 2027 года не исключили из своих законов о местном самоуправлении указание на муниципальные районы и поселения, автоматически выберут двухуровневую систему.

Однако необходимо обратить внимание, что согласно части 2 статьи 91 Федерального закона

¹⁸ О некоторых вопросах организации местного самоуправления в Республике Дагестан : Закон Республики Дагестан от 8 дек. 2015 г. № 117 // Дагестанская правда. 2015. 10 дек.

¹⁹ О статусе муниципальных образований Республики Дагестан : Закон Республики Дагестан от 13 янв. 2005 г. № 6 // Дагестанская правда. 2005. 15 янв.

²⁰ Об основах местного самоуправления в Республике Крым : Закон Республики Крым от 21 авг. 2014 г. № 54-ЗПК // Крымские известия. 2014. 28 авг.

²¹ О видах муниципальных образований и установлении границ муниципальных образований Республики Крым : Закон Республики Крым от 2 июля 2025 г. № 68-ЗПК/2025 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 2025. 2 июля.

№ 33-ФЗ законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, регулирующие вопросы организации местного самоуправления, подлежат приведению в соответствие с Федеральным законом № 33-ФЗ не позднее 1 января 2027 года. Если учесть, что этот закон не предусматривает такие виды муниципальных образований, как городское поселение, сельское поселение, муниципальный район, то законы субъектов Российской Федерации о местном самоуправлении, которые после 1 января 2027 года будут содержать указание на данные виды муниципальных образований, можно будет рассматривать как противоречащие федеральному законодательству, поскольку никаких исключений на этот счет Федеральным законом № 33-ФЗ не предусмотрено. Поэтому «молчаливый» способ сохранения двухуровневой системы не согласуется с положением части 2 статьи 91 Федерального закона № 33-ФЗ. И в целях исключения неопределенности в вопросе выбора модели территориальной организации местного самоуправления регионам желательно отказаться от указанного способа сохранения двухуровневой системы и принять соответствующие законодательные акты.

Особая ситуация с выбором модели территориальной организации местного самоуправления сложилась в Республике Мордовия. В июне 2025 года там был принят Закон «О территориальной организации местного самоуправления в Республике Мордовия», который установил, что местное самоуправление осуществляется на всей территории республики в городских, сельских поселениях, муниципальных районах, муниципальных и городских округах. Из этого закона следует однозначный вывод о сохранении двухуровневой системы. Но в ноябре 2025 года был принят Закон «Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Республике Мордовия»²², который установил процедуру «установления территориальной организации местного самоуправления в видах муниципальных образований «городской округ» и «муниципальный округ» на всей территории Республики или на территории отдельного муниципального района». А в феврале 2026 года в Республике Мордовия принято девять региональных законов об установлении одноуровневой системы на территориях отдельных муниципальных районов.

²² Об отдельных вопросах организации местного самоуправления в Республике Мордовия : Закон Республики Мордовия от 7 нояб. 2025 г. № 74-3 // Известия Мордовии. 2025. 14 нояб.

Таким образом, в республике была установлена двухуровневая система с возможностью перехода на одноуровневую систему в будущем. Этот «маневр» ставит перед федеральным законодателем достаточно сложный вопрос. Если взять за основу описанное правовое регулирование и дополнить его возможностью «установления территориальной организации» в двух направлениях (путем установления как одноуровневой, так и двухуровневой системы), то получится, что субъект Российской Федерации приобретет право самостоятельно выбирать и изменять модель территориальной организации местного самоуправления. Фактически ставится вопрос о возможности пересмотра выбора модели территориальной организации местного самоуправления.

По мнению современных исследователей муниципальной реформы, федеральный законодатель, устанавливая возможность перехода на одноуровневую систему, не предполагал возможности возвращения к двухуровневой системе [8, с. 225; 9, с. 36; 10, с. 21]. С таким выводом нельзя не согласиться, поскольку «маятниковое» правовое регулирование вопросов территориальной организации местного самоуправления искажает саму суть правового регулирования — установление устойчивых правовых отношений в сфере организации и осуществления муниципальной власти. Разумный баланс властных полномочий между органами местного самоуправления является важной гарантией стабильности всей системы местного самоуправления [11, с. 52].

Поэтому полагаем, что используемую в части 7 статьи 9 Федерального закона № 33-ФЗ формулировку «возможность сохранения установленной территориальной организации местного самоуправления», которая подчеркивает право субъекта сохранить двухуровневую модель, необходимо было изложить более категорично, как «обязанность субъекта Российской Федерации выбрать один из двух возможных вариантов». Подобное юридико-техническое решение позволили бы оформить недопустимость возврата к двухуровневой системе в качестве законодательного императивного требования.

Содержание региональных законов о двухуровневой системе

Вопросы организации и функционирования двухуровневой системы в Федеральном законе № 33-ФЗ регулируются исключительно в одной статье 89, которая в основном посвящена организационным основам местного самоуправления.

Положения Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»²³ (далее — Федеральный закон № 131-ФЗ), касающиеся муниципальных районов и поселений, в настоящее время уже не действуют, за исключением главы о компетенции муниципалитетов.

Таким образом, сформировался значительный пробел, связанный с отсутствием федерального правового регулирования вопросов функционирования двухуровневой системы в субъектах Российской Федерации. Это вызвано тем, что новый закон о местном самоуправлении изначально был ориентирован исключительно на одноуровневую систему, и появившиеся в нем положения о двухуровневой системе смотрятся инородно и не согласуются с другими положениями закона. Поэтому возникает множество вопросов о применении положений Федерального закона № 33-ФЗ в отношении отдельных аспектов функционирования двухуровневой системы. Кратко обозначим некоторые из них.

Во-первых, абсолютно неясно, как применять положения статьи 12 Федерального закона № 33-ФЗ к вопросам преобразования сельских и городских поселений. Например, весной — летом 2025 года органы местного самоуправления отдельных поселений Слюдянского района Иркутской области инициировали процедуру преобразования, которая предполагала образование в Слюдянском районе двух самостоятельных муниципальных округов — Слюдянского и Байкальского. Органами местного самоуправления указанных поселений была проделана большая предварительная работа (оценка социально-экономических последствий, выявление мнения населения поселений и т.д.), итогом которой стало внесение в Законодательное Собрание Иркутской области проекта закона Иркутской области «О преобразовании части поселений, входящих в состав муниципального образования «Слюдянский муниципальный район Иркутской области, путем их объединения»²⁴. Однако при рассмотрении указанного проекта закона участники законодательного процесса пришли к выводу, что статья 12 Федерального закона № 33-ФЗ не пред-

²³ Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации : Федер. закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

²⁴ О преобразовании части поселений, входящих в состав муниципального образования «Слюдянский муниципальный район Иркутской области, путем их объединения» : Паспорт проекта закона № ПЗ-1558 от 15 авг. 2025 г. URL: <https://eparlament.irzs.ru/Doc/pasport/7367>.

усматривает механизм преобразования муниципальных образований, образующих двухуровневую систему²⁵. Отсутствие в Федеральном законе № 33-ФЗ правовых оснований для преобразования сельских поселений Слюдянского муниципального района в условиях, когда положения Федерального закона № 131-ФЗ о преобразовании муниципальных образований уже утратили силу, послужило одним из оснований для отклонения указанного проекта закона.

Однако часть 6 статьи 89 Федерального закона № 33-ФЗ устанавливает, что в отношении сельских поселений, городских поселений и муниципальных районов положения Федерального закона № 33-ФЗ применяются с учетом особенностей, предусмотренных статьей 89 Федерального закона № 33-ФЗ. Стало быть, статья 12 Федерального закона № 33-ФЗ потенциально может применяться к вопросам преобразования поселений. Однако в настоящее время этот вопрос открыт для обсуждения.

Во-вторых, Федеральный закон № 33-ФЗ, определяя функциональные основы местного самоуправления, не разграничивает полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения между муниципальным районом и поселениями. Статья 32 Федерального закона № 33-ФЗ устанавливает полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения для всех видов муниципальных образований, без учета существования двухуровневой системы. Поэтому после того, как глава 4 Федерального закона № 33-ФЗ вступит в силу, а глава 3 Федерального закона № 131-ФЗ утратит силу, возникнет вопрос о том, как будет разграничиваться компетенция органов местного самоуправления первого и второго уровней. Более того, Федеральный закон № 33-ФЗ ничего не говорит о возможности перераспределения полномочий в соответствии с частью 2 статьи 32 указанного закона в отношении поселений. Не содержат соответствующих положений о непосредственном обеспечении жизнедеятельности населения муниципальных районов и поселений и рассмотренные нами законы

Воронежской области, Краснодарского края, Астраханской области, других регионов. Однако с опорой на часть 30 статьи 89 Федерального закона № 33-ФЗ можно утверждать, что указанные вопросы должны быть урегулированы законами субъектов Российской Федерации.

Таким образом, для осуществления законодательного регулирования вопросов функционирования двухуровневой системы субъекты Российской Федерации должны принять законы не просто о сохранении двухуровневой системы, а полновесные законы о местном самоуправлении, призванные регулировать все возможные вопросы, связанные с функционированием двухуровневой системы. Подобный закон в настоящее время принят только одним субъекте Российской Федерации – Республике Саха (Якутия).

Субъектам Российской Федерации представлена уникальная возможность самостоятельно и творчески подойти к вопросу регламентации общественных отношений, связанных с функционированием двухуровневой системы. Поэтому реализация муниципальной реформы в субъектах Российской Федерации может приобрести разновекторный характер, когда каждый регион потенциально может выстроить свою собственную, оригинальную двухуровневую систему. В этой связи возникает закономерный вопрос о выходе субъектов Российской Федерации за пределы предоставленных полномочий, поскольку положения Федерального закона № 33-ФЗ касаются исключительно одноуровневой системы.

На примере положений Закона Республики Саха (Якутия)²⁶ попытаемся сформулировать проблематику данного вопроса. Законом Республики Саха (Якутия) установлено, что глава сельского поселения, в котором полномочия представительного органа муниципального образования осуществляются сходом граждан, избирается на сходе граждан. Избрание главы поселения на сходе граждан – это понятная и легитимная форма избрания в тех поселениях, где нет представительного органа. Данный способ избрания главы поселения ранее был предусмотрен Федеральным законом № 131-ФЗ и применялся в небольших по численности муниципальных образованиях. Однако Федеральный закон № 33-ФЗ такой способ избрания главы муниципального образования не предусматривает, равно как и возможность субъекта Российской Федерации

²⁵ См.: заключение правового управления Законодательного Собрания Иркутской области на проект закона Иркутской области № ИЗ-1558 «О преобразовании части поселений, входящих в состав муниципального образования «Слюдянский муниципальный район» Иркутской области», путем их объединения». URL: <https://eparlament.irzs.ru/Files/getFile/56389>.

²⁶ О местном самоуправлении в Республике Саха (Якутия) : Закон Республики Саха (Якутия) от 29 дек. 2025 г. № 2913-3 № 501-VII // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://pravo.gov.ru>. 2025. 30 дек.

расширять предусмотренные федеральным законом способы избрания глав муниципальных образований.

Более того статья 45 Федерального закона № 33-ФЗ, определяющая порядок проведения схода граждан, не допускает осуществление схода граждан полномочий представительного органа. Однако очевидно, что при сохранении сельских поселений на территориях с низкой плотностью населения сход граждан, осуществляющий полномочия представительного органа поселения, имеет право на существование. Поэтому предложенный законом Республики Саха (Якутия) способ избрания глав таких поселений не должен вызывать правового отторжения.

В отношении главы городского или сельского поселения Законом Республики Саха (Якутия) установлен один-единственный способ его избрания — депутатами представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса. Указанное законоположение не согласуется с правовой позицией Конституционного Суда Российской Федерации. По итогам проверки конституционности отмены прямых выборов мэра г. Иркутска²⁷ Конституционный Суд Российской Федерации указал, что в отношении первичного (базового) территориального уровня осуществления местного самоуправления, по смыслу Конституции Российской Федерации в ее нормативно-доктринальном толковании Конституционным Судом Российской Федерации, недопустимо установление отличного от прямых муниципальных выборов способа формирования представительного органа (если таковой должен создаваться в силу закона), а также, по общему правилу, недопустимо введение законом безальтернативного способа замещения должности главы муниципального образования и определения его места в структуре органов местного самоуправления, при том что в числе альтернативных способов во всяком случае должно быть предусмотрено проведение прямых муниципальных выборов. Из указанной правовой позиции следует, что региональные законы

должны предусматривать несколько способов избрания глав сельских и городских поселений, при этом одним из этих способов должны быть прямые выборы [12, с. 41; 13, с. 70]. Таким образом, положение Закона Республики Саха (Якутия) дважды расходится с мнением Конституционного Суда Российской Федерации, в первом случае, устанавливая безальтернативность способа избрания, во-втором — ограничивая доступ к прямым выборам.

Приведенные выше противоречия показывают, что субъекты Российской Федерации при регулировании вопросов функционирования двухуровневой системы формально игнорируют положения Федерального закона № 33-ФЗ. Однако нюанс заключается в том, что положения указанного федерального закона сложно, а иногда невозможно применить к двухуровневой системе. Отсутствие в Федеральном законе № 33-ФЗ рамочных норм, в равной степени касающихся как одноуровневой, так и двухуровневой систем, а также его тотальная неадаптированность к двухуровневой системе порождает обозначенную выше проблему.

Законодатель субъекта Российской Федерации, который в силу Конституции Российской Федерации не вправе вторгаться в сферу ведения Российской Федерации и ограничивать права местного самоуправления, установленные Конституцией Российской Федерации и федеральным законом, может в рамках предусмотренных на уровне федерального закона правовых предписаний осуществлять конкретизирующее правовое регулирование в этой сфере, а также самостоятельно решать правотворческие задачи по вопросам, не получившим содержательного выражения в федеральном законе²⁸. Таким образом, Закон Республики Саха (Якутия) либо произвел конкретизирующее правовое регулирование и вышел за пределы предоставленных полномочий, либо осуществил самостоятельное правовое регулирование вопросов, не получивших содержательного выражения в федеральном законе.

²⁷ По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 31 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 11 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : Постановление Конституционного Суда РФ от 1 дек. 2015 г. № 30-П // Собрание законодательства РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

²⁸ По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 31 статьи 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и части 11 статьи 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : Постановление Конституционного Суда РФ от 1 дек. 2015 г. № 30-П // Собрание законодательства РФ. 2015. № 50. Ст. 7226.

Выводы

Проведенный анализ региональных законов выявил отдельные проблемы, связанные с невозможностью применения положений Федерального закона № 33-ФЗ к двухуровневой системе субъектов Российской Федерации. В результате регионы установили такое правовое регулирование, которое местами расходится с федеральным, порождая противоречия и основания для судебного оспаривания.

Часть 6 статьи 89 Федерального закона № 33-ФЗ предусматривает применение указан-

ного закона в отношении сельских поселений, городских поселений и муниципальных районов. Однако положения Федерального закона № 33-ФЗ настроены исключительно на одноуровневую систему, они никак не адаптированы и не учитывают особенности двухуровневой системы. Поэтому для реализации правовой нормы части 6 статьи 89 Федерального закона № 33-ФЗ и сохранения двухуровневой системы в субъектах Российской Федерации рассмотренный федеральный закон необходимо наполнить рамочными положениями, которые будут учитывать специфику двухуровневой системы.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Савинов Л.В. Реформа местного самоуправления: региональные реалии и перспективы / Л.В. Савинов, А.П. Бауэр. – DOI 10.24412/2071-5358-2025-6-58-67. – EDN FHBPNY // Власть. – 2025. – Т. 33, № 6. – С. 58–67.
2. Кожевников О.А. Местное управление и местное самоуправление: некоторые историко-правовые параллели / А.О. Кожевников. – EDN UZRXXQ // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2025. – № 2(5). – С. 134–138.
3. Праскова С.В. Первичное формирование территориальной основы местного самоуправления в Иркутской области (к 30-летию юбилею) / С.В. Праскова. – DOI 10.17150/2411-6262.2024.15(4).1402-1412. – EDN NRSYTT // Baikal Research Journal. – 2024. – Т. 15, № 4. – С. 1402–1412.
4. Чертков А.Н. Новые конституционные возможности синергии взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в России / А.Н. Чертков. – DOI 10.18572/1813-1247-2022-8-26-30. – EDN PVGEQI // Государственная власть и местное самоуправление. – 2022. – № 8. – С. 26–30.
5. Шугрина Е.С. «Новые тренды в местном самоуправлении как поиск баланса между развитием местного самоуправления и развитием территории» / Е.С. Шугрина. – EDN TQSTZU // Государственная власть и местное самоуправление. – 2023. – № 1. – С. 3–7.
6. Костюков А.Н. Конституционное развитие современной России / А.Н. Костюков. – DOI 10.52468/2542-1514.2025.9(3).25-31. – EDN NCEUIL // Правоприменение. – 2025. – Т. 9, № 3. – С. 25–31.
7. Новый муниципальный закон. Постатейный комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» / под ред. П.В. Крашенинникова. – Москва : Эксмо, 2026. – 592 с.
8. Ильиных А.В. Конституционно-правовая трансформация территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации / А.В. Ильиных. – DOI 10.47643/1815-1329_2025_11_224. – EDN RBDKWO // Аграрное и земельное право. – 2025. – № 11. – С. 224–227.
9. Новое законодательство о местном самоуправлении: инструкция по применению / И.Е. Кабанова, Е.В. Кискин, М.А. Клишина [и др.]. Москва : Дело, 2025. – 200 с.
10. Шугрина Е.С. Первые шаги субъектов Российской Федерации по реализации нового федерального закона о местном самоуправлении / Е.С. Шугрина. – DOI 10.18572/2500-0349-2025-4-18-24. – EDN НКМВYV // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. – 2025. – № 4. – С. 18–24.
11. Хертуев Р.Ю. Участие представительного органа муниципального образования в формировании местной администрации / Р.Ю. Хертуев. – DOI 10.26516/2071-8136.2022.2.47. – EDN BWYSZS // Сибирский юридический вестник. – 2022. – № 2. – С. 47–52.
12. Бабошин О.А. Глава муниципального образования в структуре органов местного самоуправления / О.А. Бабошин. – EDN YSTGOT // Вопросы управления. – 2018. – № 5. – С. 38–44.
13. Гриценко Е.В. Муниципальная реформа в фокусе решений Конституционного Суда России: новое в материально-правовых и процессуальных подходах / Е.В. Гриценко. – DOI 10.21128/1812-7126-2016-5-43-71. – EDN WXPVWV // Сравнительное конституционное обозрение. – 2016. – № 5. – С. 43–71.

REFERENCES

1. Savinov L.V., Bauer A.P. Local Government Reform: Regional Realities and Prospects. *Vlast' = Power*, 2025, vol. 33, no. 6, pp. 58–67. (In Russian). EDN: FHBPNY. DOI: 10.24412/2071-5358-2025-6-58-67.
2. Kozhevnikov O.A. Local Government and Local Self-Government: Some Historical and Legal Parallels. *Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii = Vestnik of Siberian Law Institute of the MIA of Russia*, 2025, no. 2, pp. 134–138. (In Russian). EDN: UZRXXQ.

3. Praskova S.V. Primary Formation of the Territorial Basis of Local Self-Government in Irkutsk Region (For the 30th Anniversary). *Baikal Research Journal*, 2024, vol. 15, no. 4, pp. 1402–1412. (In Russian). EDN: NRSYTT. DOI: 10.17150/2411-6262.2024.15(4).1402-1412.

4. Chertkov A.N. New Constitutional Opportunities for the Synergy of Interaction Between Government and Local Self-Government in Russia. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2022, no. 8, pp. 26–30. (In Russian). EDN: PVGEQI. DOI: 10.18572/1813-1247-2022-8-26-30.

5. Shugrina E.S. Ekaterina Shugrina: “New Trends in Local Self-Government as the Search of a Balance Between Development of Local Self-Government and Territory Development”. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2023, no. 1, pp. 3–7. (In Russian). EDN: TQSTZU.

6. Kostyukov A.N. The Constitutional Development of Modern Russia. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2025, vol. 9, no. 3, pp. 25–31. (In Russian). EDN: NCEUIL. DOI: 10.52468/2542-1514.2025.9(3).25-31.

7. Krasheninnikov P.V. (ed.). *New municipal law. Article-by-article commentary to the Federal Law “On the General Principles of the Organization of Local Self-Government in the Unified System of Public Authority”*. Moscow, Ehksmo Publ., 2026. 592.

8. Ilinykh A.V. Constitutional and Legal Transformation of the Territorial Organization of Local Self-Government in the Russian Federation. *Agrarnoe i zemel'noe pravo = Agrarian and Land Law*, 2025, no. 11, pp. 224–227. (In Russian). EDN: RBDKWO. DOI: 10.47643/1815-1329_2025_11_224.

9. Kabanova I.E., Kiskin E.V., Klishina M.A. [et al.]. *New legislation on local self-government: instructions for use*. Moscow, Delo Publ., 2025. 200 p.

10. Shugrina E.S. First Steps of the Constituent Entities of the Russian Federation Aimed at Implementation of the New Federal Law on Local Self-Government. *Munitsipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie = Municipal property: economics, law, management*, 2025, no. 4, pp. 18–24. (In Russian). EDN: HKMVYV. DOI: 10.18572/2500-0349-2025-4-18-24.

11. Khertuev R.Yu. Participation of Municipal Council in the Formation of the Local Administration. *Sibirskii yuridicheskii vestnik = Siberian Legal Bulletin*, 2022, no. 2, pp. 47–52. (In Russian). EDN: BWYSZS. DOI: 10.26516/2071-8136.2022.2.47.

12. Baboshin O.A. Head of the Municipality in the System of Local Government Bodies. *Voprosy upravleniya = Management Issues*, 2018, no. 5, pp. 38–44. (In Russian). EDN: YSTGOT.

13. Gritsenko E. The Municipal Reform in the Focus of the Russian Constitutional Court: New Substantive and Procedural Approaches. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2016, no. 5, pp. 43–71. (In Russian). EDN: WXPVWV. DOI: 10.21128/1812-7126-2016-5-43-71.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Роман Юрьевич Хертуев – кандидат юридических наук, доцент, кафедра конституционного права и теории права Юридического института. Иркутский государственный университет. 664003, Россия, г. Иркутск, ул. К. Маркса, 1. Researcher ID: AAC-2841-2022.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Roman Yu. Khertuev – Ph.D. in Law, Associate Professor, the Department of Constitutional Law and Theory Law Institute. Irkutsk State University. 1 K. Marx Str., Irkutsk, 664003, Russia. Researcher ID: AAC-2841-2022.

Поступила в редакцию / Received 28.03.2026

Доработана после рецензирования / Revised 20.04.2026

Принята к публикации / Accepted 20.05.2026