



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ  
Государственное образовательное учреждение высшего образования Московской области  
**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОБЛАСТНОЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
(МГОУ)  
**ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЙ ПРОБЛЕМ  
ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Веры Волошиной ул., д. 24,  
г. Мытищи, Московская область, 141014

Тел.: (495) 780-09-46; факс: (499) 261-22-28  
E-mail: CIPTUS@mgou.ru

---

### **Заключение**

**о поправках к статьям 132 и 133 Конституции Российской Федерации, предложенных Президентом Российской Федерации в законопроекте № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти», и возможных правовых последствиях закрепления в Конституции Российской Федерации положения о вхождении органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти в Российской Федерации**

1. Проект закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации № 885214-7 «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти», внесенный в Государственную Думу Президентом Российской Федерации (далее – законопроект № 885214-7), предлагает дополнить статью 132 Конституции Российской Федерации частью 3, устанавливающей, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Данному предложению может быть дано следующее толкование.

Вхождение органов местного самоуправления и органов государственной власти в единую систему публичной власти в Российской Федерации уже закреплено в статье 3 Конституции Российской Федерации, относящейся к основам конституционного строя Российской Федерации. Согласно части 2

указанной статьи власть осуществляется народом непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления. Многонациональный народ Российской Федерации является единственным источником власти в Российской Федерации (часть 1 указанной статьи), это означает единство системы публичной власти в Российской Федерации, то есть неделимость народного суверенитета.

Поправки могут вноситься в Конституцию Российской Федерации в целях изменения существующего конституционного регулирования либо в целях закрепления в тексте Основного закона реально сложившегося конституционного регулирования. В данном случае преследуется вторая цель, поскольку принцип единства системы публичной власти в Российской Федерации, следующий из неделимости суверенитета народа, уже истолкован Конституционным Судом Российской Федерации и реализован в законодательстве Российской Федерации во второй половине 1990-х годов – первой половине 2000-х годов.

Понятие «публичная власть» было легитимировано в актах Конституционного Суда Российской Федерации в качестве синонима понятий «власть народа», «народовластие». В Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 24.01.1997 № 1-П было отмечено, что из основ конституционного строя Российской Федерации вытекают принципы демократии и децентрализации власти, на которых строится организация публичной власти на местах, независимо от того, осуществляется она органами государственной власти местного уровня или муниципальными органами, не входящими в систему органов государственной власти.

Публичная власть включает в себя как государственную власть, так и местное самоуправление (Определения Конституционного Суда Российской Федерации от 04.03.1999 № 19-О, от 01.12.1999 № 214-О и др.). Единство системы публичной власти в Российской Федерации, следующее из единства суверенитета народа и общих демократических принципов организации власти, относящихся к основам конституционного строя Российской Федерации, не

исключает установление в Конституции Российской Федерации и законах разного регулирования в отношении отдельных вопросов организации государственной власти и местного самоуправления.

В частности, принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную (статья 10 Конституции Российской Федерации) не распространяется непосредственно на местное самоуправление. Органы местного самоуправления не входят в единую систему исполнительной власти в Российской Федерации, которую образуют в пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации (часть 2 статьи 77 Конституции Российской Федерации).

Таким образом, единство системы публичной власти в Российской Федерации заключается в единстве ее источника, основных целей деятельности, демократических принципов осуществления власти, организации и формирования её институтов, а также в единстве правового и экономического пространства в Российской Федерации, наличии единого рынка и единого гражданского законодательства Российской Федерации, единстве бюджетной и налоговой систем Российской Федерации, единстве правового статуса личности, гарантий избирательных и иных прав граждан Российской Федерации, единстве социальной политики, проводимой всеми уровнями публичной власти, унификации государственной гражданской службы и муниципальной службы, правил закупки товаров, работ и услуг для государственных нужд и для муниципальных нужд, статуса государственного и муниципального имущества, предназначенного для выполнения функций публичной власти, и порядка приватизации указанного имущества и т.д. Это подтверждено в целом ряде актов Конституционного Суда Российской Федерации и реализовано в законодательстве Российской Федерации (в том числе в Гражданском, Бюджетном, Налоговом кодексах Российской Федерации).

Федерации). Вместе с тем каждый уровень публичной власти в Российской Федерации имеет свои особенности организации и деятельности.

Понимание местного самоуправления как формы осуществления народом своей власти, обеспечивающей самостоятельное решение населением вопросов местного значения, обуславливает необходимость учета природы данной публичной власти как наиболее приближенной к населению и ориентированной в том числе на выполнение задач социального государства, связанных, в частности, с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 11.11.2003 № 16-П).

Бюджет субъекта Российской Федерации и местный бюджет не существуют изолированно – они являются составной частью финансовой системы Российской Федерации. Недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципальных образований влечет обязанность органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации осуществлять в целях сбалансированности местных бюджетов надлежащее бюджетное регулирование, что обеспечивается, в частности, посредством использования правовых механизмов, закрепленных в Бюджетном кодексе Российской Федерации (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17.06.2004 № 12-П, от 15.05.2006 № 5-П и др.).

Социальное обеспечение граждан Российской Федерации, нуждающихся в силу возраста, болезни и иных причин в социальной поддержке, не ограничивается лишь пенсионными выплатами, а представляет собой систему мер социальной поддержки, предоставляемых таким лицам на различных уровнях публичной власти (Определение Конституционного Суда Российской Федерации от 15.02.2005 № 17-О и др.). Из этого следует единство социальной политики в Российской Федерации, осуществляемой на всех уровнях публичной власти, а также требование согласованности и сбалансированности

мер социальной поддержки, предоставляемых за счет средств федерального бюджета, бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов.

Закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве основного принципа его взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция Российской Федерации исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной, она не предполагает отрицания организационного и иных форм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти, но, однако, исключает решающее участие органов государственной власти в собственно формировании органов местного самоуправления, равно как и подмену органов местного самоуправления органами государственной власти при решении вопросов местного значения. Самостоятельность местного самоуправления, проявляющаяся и в вопросах определения структуры его органов, служит, таким образом, не только пределом, ограничивающим произвольное вмешательство органов государственной власти в дела местного самоуправления, но и базой для его интеграции в систему публичной власти и поддержания в ней – на основе баланса интересов – межуровневого взаимодействия (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 18 мая 2011 года № 9-П, от 01.12.2015 № 30-П и др.).

Федеральный законодатель вправе, исходя из конституционных основ единства публичной власти в Российской Федерации и объективной необходимости взаимодействия с органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта Российской Федерации, на которые возложена ответственность за обеспечение социального, экономического и иного развития территории субъекта Российской Федерации, а значит, и каждого входящего в его состав муниципального образования, предусмотреть те или иные формы участия выборных лиц местного сообщества, учета их мнения в рамках процедуры замещения должности высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти)

субъекта Российской Федерации (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24.12.2012 № 32-П).

Возложение Конституцией Российской Федерации именно на органы местного самоуправления самостоятельного решения вопросов местного значения не препятствует, согласно правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной в ряде его решений, конструктивному, основанному на признании и гарантировании самостоятельности местного самоуправления взаимодействию между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, равно как и участием органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории – как в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, так и в иных формах (Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2018 № 33-П).

Таким образом, предложение о дополнении статьи 132 Конституции Российской Федерации частью 3 направлено на закрепление на конституционном уровне принципа, который уже системно и непротиворечиво истолкован Конституционным Судом Российской Федерации и реализован в законодательстве Российской Федерации. Этим, однако, не исключается возможность развития данного принципа в федеральном законодательстве после внесения соответствующего дополнения в статью 132 Конституции Российской Федерации.

Нельзя исключать появление в Федеральном законе от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 131-ФЗ) новелл, направленных на дальнейшую интеграцию региональной государственной власти и местного самоуправления, в том числе предусматривающих возможность:

1) участия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в согласовании назначения отдельных должностных лиц местного самоуправления, руководителей отдельных органов местной администрации;

2) отмены органами государственной власти во внесудебном порядке отдельных муниципальных правовых актов, изданных в связи с осуществлением публичных функций и полномочий, имеющих государственное значение (помимо уже предусмотренного частью 1 статьи 48 Федерального закона № 131-ФЗ случая отмены во внесудебном порядке уполномоченными органами государственной власти Российской Федерации и субъекта Российской Федерации муниципальных правовых актов в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации);

3) контроля органов государственной власти субъектов Российской Федерации не только за законностью, но и за целесообразностью принятия органами и должностными лицами местного самоуправления отдельных решений, в том числе в части рационального расходования местных финансов, обеспечения социальных прав граждан, а также направления органам местного самоуправления в связи с осуществлением указанного контроля предложений и предписаний (например, возможно развитие регулирования, предусмотренного подпунктом «е» пункта 2 статьи 21 Федерального закона от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»);

4) издания органами государственной власти субъектов Российской Федерации (в случаях, указанных в федеральных законах) не только законов, но и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, обязательных для органов и должностных лиц местного самоуправления при решении вопросов местного значения, в частности, утверждения органами государственной власти субъектов Российской Федерации административных

регламентов предоставления органами местного самоуправления отдельных муниципальных услуг.

Появление в Федеральном законе № 131-ФЗ подобных новелл не исключено и будет зависеть от реальных задач, которые будут решаться в ближайшие годы федеральным законодателем.

2. Действующая редакция статьи 133 Конституции Российской Федерации гарантирует местному самоуправлению право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти. Предложенная в законопроекте № 885214-7 новая редакция данной статьи уточняет указанную формулировку. Местному самоуправлению будет гарантироваться право на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате выполнения органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций и полномочий, имеющих государственное значение. В остальной части положения статьи 133 Конституции Российской Федерации законопроектом не изменяются.

Таким образом, речь идет исключительно о том, в каких случаях государство обязано компенсировать дополнительные расходы местных бюджетов. Основанием для компенсации будут не собственно решения органов государственной власти, влекущие дополнительные расходы местных бюджетов, а выполнение органами местного самоуправления во взаимодействии с органами государственной власти публичных функций и полномочий, имеющих государственное значение.

Федеральный закон № 131-ФЗ предусматривает финансовое обеспечение отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления, только за счет предоставляемых местным бюджетам субвенций из бюджета субъекта Российской Федерации в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации, иными федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (часть 5 статьи 19, статья 63). Можно полагать, что в этой части не предполагается изменение порядка



финансирования отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления. Передача местным бюджетам финансовых средств на осуществление целевых расходов также предусмотрена бюджетным законодательством Российской Федерации.

Что же касается возможности участия органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории, не только в порядке наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, но и в иных формах, то об этой возможности уже было сказано в Постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2018 № 33-П. Конституционный Суд Российской Федерации также неоднократно высказывался по поводу обязанности органов государственной власти покрывать недостаточность собственных доходных источников на уровне муниципальных образований (Постановления Конституционного Суда Российской Федерации от 17.06.2004 № 12-П, от 15.05.2006 № 5-П и др.).

Таким образом, речь идет об уточнении формулировки статьи 133 Конституции Российской Федерации в соответствии с уже сложившимися в бюджетной системе Российской Федерации правилами межбюджетных отношений. Этим не исключается возможность развития в дальнейшем этих правил.

**Директор Центра**



**В.В. Балытников**