

Научная статья
УДК 342.55

Государственная власть и местное самоуправление: динамика правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации

Олег Александрович Кожевников, доктор юридических наук, профессор

Уральский государственный юридический университет им. В. Ф. Яковлева
Екатеринбург (620137, ул. Комсомольская, д. 21), Российская Федерация
Уральский государственный экономический университет
Екатеринбург (620144, ул. 8 Марта/Народной Воли, д. 62/45), Российская Федерация
jktu1976@yandex.ru
<https://orcid.org/0000-0003-1371-7249>

Аннотация:

Введение. Развитие единой системы публичной власти в Российской Федерации сопровождается не только интенсивным развитием законотворчества, но и весьма неоднозначной практикой правоприменения. Во многих субъектах Российской Федерации резко активизировалась судебная практика по рассмотрению споров, вытекающих из положений законов, регламентирующих механизм реализации единой системы публичной власти, в частности, положений Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Как следствие, происходит увеличение числа обращений в Конституционный Суд Российской Федерации за оценкой складывающейся судебной и правоприменительной практики в части применения норм о единой системе публичной власти на предмет их соответствия Конституции Российской Федерации. Только на начало 2026 года на рассмотрении Конституционного Суда Российской Федерации находилось 6 обращений, касающихся реализации органами местного самоуправления своих полномочий в рамках существующей единой системы публичной власти. В сложившихся условиях значительно возросла роль конституционного правосудия и итогов его деятельности (решений и правовых позиций) как «направляющего вектора» в формировании истинных конституционно-правовых основ публичной власти, обеспечении ее функционального единства и целевой направленности – решения задач в интересах населения, проживающего на территории соответствующего субъекта. На основе анализа отдельных решений Конституционного Суда Российской Федерации автор акцентировал внимание на самых важных позициях федерального органа конституционного правосудия, которые должны стать перспективным ориентиром в формировании законодательства и правоприменительной практики в части организации и функционирования органов государственной власти и местного самоуправления на современном этапе поиска оптимального развития властных институтов нашего государства.

Методы. При написании статьи применялся целый комплекс методов, традиционно выработанных и апробированных конституционно-правовой, муниципально-правовой и административно-правовой науками. В ходе исследования использовались методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, диалектический подход, а также иные общепринятые в юридической доктрине способы познания. **Выводы.** По итогам исследования сделан вывод, что конституционно-правовое толкование норм о публичной власти, единой системе публичной власти, механизмах их функционирования, правовых моделях взаимодействия между органами государственной власти и местного самоуправления имеет длительную историю. При этом произошедшие в 2020 году изменения текста Конституции нашей страны и последующее вступление в силу целого ряда федеральных законов, регламентирующих федеральный, региональный и муниципальные «срезы» единой системы публичной власти значительно активизировали конституционное правосудие в части выработки новых и развития ранее высказанных правовых позиций о базовых механизмах взаимодействия между государственной властью и местным самоуправлением, построении организационных, финансовых и иных основ функционального единства публичной власти в Российской Федерации. Автор полагает, что до настоящего времени ни законодателем, ни правоприменительными органами недооценен содержательный и юридический потенциал правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации, которые при их неукоснительном соблюдении могли бы стать опорной точкой в поступательном развитии как в целом единой системы

Ключевые слова:

Конституция Российской Федерации, Единая система публичной власти, органы государственной власти, органы местного самоуправления, Конституционный Суд Российской Федерации, правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, глава государства

Для цитирования:

Кожевников О. А. Государственная власть и местное самоуправление: динамика правовых позиций Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2026. № 3 (111). С. 101–110.



публичной власти, так и ее отдельных структурных единиц – органов государственной власти и местного самоуправления. Однако для достижения этой цели прежде всего нужна государственная воля и постоянный контроль за неукоснительным соблюдением правоприменителями соответствующих правовых позиций конституционного правосудия, выраженных в решениях Конституционного Суда Российской Федерации.

Статья поступила в редакцию 07.05.2026;
одобрена после рецензирования 01.07.2026;
принята к публикации 25.09.2026.

Original article

State power and local self-government: the dynamics of the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation

Oleg A. Kozhevnikov, Doc. Sci. (Jurid.), Professor

Ural State Law University named after V. F. Yakovlev
21, Komsomolskaya str., Yekaterinburg, 620137, Russian Federation
Ural State University of Economics
62/45, 8 Marta/Narodnaya Volya, str., Yekaterinburg, 620144, Russian Federation
jktu1976@yandex.r
<https://orcid.org/0000-0003-1371-7249>

Abstract:

Introduction. The development of a unified system of public authority in the Russian Federation is accompanied not only by intensive development of law-making, but also by highly ambiguous practices of law enforcement. In many constituent entities of the Russian Federation, there has been a sharp increase in judicial practice concerning the adjudication of disputes arising from the provisions of laws regulating the mechanism for implementing the unified system of public authority, in particular, the provisions of the Federal Law of March 20, 2025 No. 33-FZ "On the general principles of the organisation of local self-government in the unified system of public authority". Consequently, there has been an increase in the number of applications to the Constitutional Court of the Russian Federation seeking an assessment of emerging judicial and law-enforcement practice regarding the application of provisions on the unified system of public authority for their compliance with the Constitution of the Russian Federation. By early 2026 alone, the Constitutional Court of the Russian Federation had six applications under consideration concerning the exercise by local self-government bodies of their powers within the framework of the existing unified system of public authority. Under the current circumstances, the role of constitutional justice and the outcomes of its activities (decisions and legal positions) has significantly increased as a "guiding force" in shaping the true constitutional and legal foundations of public authority, ensuring its functional unity and purpose – the resolution of tasks in the interests of the population residing within the territory the relevant constituent entity. Based on the analysis of specific rulings of the Constitutional Court of the Russian Federation, the author has focused attention on the most important positions of the federal body of constitutional justice, which should serve as a forward-looking guideline in the development of legislation and law enforcement practice regarding the organisation and functioning of state authorities and local self-government at the present stage of seeking the optimal development of our state's governing institutions. **Methods.** In writing this article, a comprehensive set of methods was applied, traditionally developed and tested by the fields of constitutional law, municipal law and administrative law. In the course of the research, methods of analysis and synthesis, induction and deduction, dialectical approach, as well as other methods of inquiry generally accepted in legal doctrine, were used. **Conclusions.** Based on the findings of the study, it has been concluded that the constitutional and legal interpretation of the provisions on public authority, the unified system of public authority, the mechanisms governing their functioning, and the legal models of interaction between state authorities and local self-government bodies has a long history. At the same time, the amendments made to the text of the Constitution of our country in 2020 and the subsequent entry into force of a whole series of federal laws regulating the federal, regional and municipal "levels" of the unified system of public authority have significantly intensified constitutional jurisprudence in terms of formulating new and developing previously articulated legal positions on the fundamental mechanisms of interaction between central government and local self-government, and in establishing the organisational, financial and other foundations for the functional unity of public authority in the Russian Federation. The

Keywords:

Constitution of the Russian Federation, unified system of public authority, state authorities, local government bodies, Constitutional Court of the Russian Federation, legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, head of the state

For citation:

Kozhevnikov O. A. State power and local self-government: the dynamics of the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation // Vestnik of Saint Petersburg University of the MIA of Russia. 2026. № 3 (111). P. 101–110.

author believes that, to date, neither the legislator nor the law-enforcement bodies have fully appreciated the substantive and legal potential of the legal positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, which, if strictly adhered to, could serve as a cornerstone in the progressive development both of the unified system of public authority as a whole and of its individual structural units – state authorities and local self-government bodies. However, to achieve this objective, first and foremost, there must be political will and constant oversight to ensure strict compliance by law enforcement bodies with the relevant legal positions of constitutional justice, as set out in the rulings of the Constitutional Court of the Russian Federation.

The article was submitted May 7, 2026;
approved after reviewing July 1, 2026;
accepted for publication September 25, 2026.

Введение

Вопросы организации, функционирования и взаимодействия между уровнями публичной власти уже давно находятся в зоне самого пристального внимания многочисленных исследователей, причем не только профильных отраслей права – конституционного, муниципального [1–4], административного права, но и иных областей гуманитарных исследований – политологии, социологии [5], философии, экономики [6], управления¹ и др. Однако процесс познания, изучения и оценки властных институтов и сопутствующих им категорий не останавливается, а только набирает силу и вес. Очередным толчком к повышению интереса к структурным элементам публичной власти стали проведенная в России в 2020 году конституционная реформа и складывающаяся в последнее пятилетие законотворческая и правоприменительная практика. Для современных исследователей важно постоянно анализировать как законодательную, так и правоприменительную практику для проверки ее соответствия Конституции Российской Федерации² и складывающейся конституционно-правовой практике Конституционного суда Российской Федерации.

Методы

В ходе исследования использовались методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, диалектический подход, иные общепринятые в юридической науке и практике способы познания. В частности, аналитический метод использовался для выявления существенных черт современного этапа взаимоотношений между государственной властью и местным самоуправлением государственного управления. Системный метод позволил выстроить общие подходы конституционной судебной практики к организации и функционированию единой системы публичной власти. Формально-юридический метод использовался при анализе правовых актов, регламентирующих вопросы организации, функционирования и взаимодействия в рамках публичной власти. Применение метода толкования позволило проанализировать правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации и их воздействие на совершенствование правоприменительной практики.

Результаты

Первые попытки обозначить конституционно-правовые ориентиры формирования взаимоотношений между государственной властью и местным самоуправлением в преддверии начала конституционной реформы 2020 года Конституционный Суд Российской Федерации предпринял в своем, ныне крайне редко упоминаемом заключении от 16 марта 2020 г. № 1-З³. В частности, Конституционный суд Российской Федерации дал свое конституционно-правовое толкование целому комплексу изменений в главы 4–7 Конституции Российской Федерации, касающихся организации, функционирования и взаимодействия федеральных органов государственной власти – Президента Российской Федерации, Государственной Думы и Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации,

¹ См.: Мазалова Т. Г., Крыжановский И. М. Местное самоуправление и государственная власть: проблемы и перспективы развития / Управление в условиях глобальных мировых трансформаций: экономика, политика, право : сборник научных трудов. Симферополь : Крымский федеральный университет им. В. И. Вернадского, 2021. С. 55–58.

² Конституция Российской Федерации : [принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.] // Официальный интернет-портал правовой информации (pravo.gov.ru) : [сайт]. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202210060013> (дата обращения: 24.04.2025).

³ О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации : заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-З // Собрание законодательства Российской Федерации (далее – СЗ РФ). 2020. № 12. Ст. 1855.

судебной системы. Обозначая конституционное предназначение публичной власти, федеральный орган конституционного судебного контроля опирался на целый ряд положений главы 1 Конституции Российской Федерации, провозглашающей правовой и демократический характер российского государства, его обязанность признавать, соблюдать и защищать права и свободы человека и гражданина как высшей ценности, стремиться к обеспечению согласованного функционирования органов власти, представляющих весь многонациональный народ нашей страны, который в свою очередь является единственным носителем суверенитета и источником власти. Также Конституционный Суд Российской Федерации, определяя конституционность вносимых в основной закон страны изменений, особо подчеркнул необходимость оптимального разграничения полномочий между различными ветвями власти как по вертикали, так и по горизонтали с тем, чтобы определенный в Конституции механизм взаимных сдержек и противовесов проявлял себя максимально эффективно. Чрезвычайно важно обратить внимание на позиции Конституционного Суда Российской Федерации относительно изменений в конституционное регулирование организации и функционирования местного самоуправления в рамках новой конституционно-правовой категории «единая система публичной власти». Так, Судом было отмечено, что «единая система публичной власти» является производной единицей от таких основополагающих понятий, как «государственность» и «государство», которые в свою очередь представляют собой политический союз (объединение) многонационального российского народа. Также конструкция «единая система публичной власти» распространяется на всю территорию Российской Федерации и функционирует как единая система, но в конкретных организационных формах, определенных ст. 5, 10–12 Конституции Российской Федерации. Конституционный Суд Российской Федерации особо подчеркнул, что вхождение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти не означает, что они одновременно являются частью системы органов государственной власти, их обособленность от системы государственной власти сохраняется, как сохраняется и функциональное предназначение всей системы публичной власти – строгое и неукоснительное соблюдение верховенства прав, свобод человека и гражданина. И последняя важная позиция Конституционного Суда Российской Федерации, ставшая впоследствии магистральной в целом ряде его решений – это наличие конституционной объективной необходимости взаимодействия органов государственной власти с органами местного самоуправления для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных как с решением вопросов местного значения, так и выполнения тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач на соответствующей территории. При этом складывающиеся модели взаимодействия не предполагают ни лишения самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий, ни вхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти.

Ознакомившись с названными конституционно-правовыми предпосылками трансформации государственной власти и местного самоуправления, 77,92 % граждан Российской Федерации на общероссийском голосовании по вопросу одобрения изменений в Конституцию Российской Федерации, состоявшемся 1 июля 2020 года, выразили одобрение обновленному тексту Конституции Российской Федерации⁴ [7; 8], и с этого момента начался новый этап построения системы публичной власти и выработка обновленных подходов к механизмам построения и взаимодействия между уровнями публичной власти нашей страны.

Вместе с тем практика законодательной реализации конституционных новелл и их последующее применение свидетельствуют, что формируемые Конституционным Судом Российской Федерации позиции не всегда и не во всем являются ориентиром для федерального законодателя и правоприменителей. Достаточно обратить внимание на отдельные положения Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»⁵, в котором понятие единой системы публичной власти расходится с положениями ч. 3. ст. 132 Конституции РФ как по составу субъектов власти, так и по целевому предназначению, Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», который ввел в правовой оборот категорию «единая система публичной власти в субъекте Российской Федерации»⁶. Эта категория которая еще более расширила круг субъектов власти, входящих в единую систему публичной власти, но теперь уже регионального уровня, крайне слабо закрепив взаимосвязь региональной системы

⁴ URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0001202210060013> (дата обращения: 24.04.2025).

⁵ О Государственном Совете Российской Федерации : Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // СЗ РФ. 2020. № 50 (ч. III). Ст. 8039.

⁶ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 25.05.2026) // СЗ РФ. 2021. № 52 (ч. I). Ст. 8973.

публичной власти с федеральной единой системой публичной власти. При этом построение региональной единой системы публичной власти проходит далеко не гладко, о чем свидетельствуют внесение в профильный закон многочисленных изменений, в среднем по девять изменений ежегодно. Наконец, весьма показательным примером своеобразного прочтения положений Конституции Российской Федерации и пренебрежения позициями Конституционного Суда Российской Федерации стало сначала «мучительное прохождение», а затем и последующее принятие Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»⁷, который не только включил «все местное самоуправление» в единую систему власти [9; 10], но и создал множественные предпосылки для последующего дискуссионного применения и даже невозможности реализации отдельных его положений в первоначально установленные законом сроки.

В сложившихся весьма непростых условиях функционирования единой системы публичной власти Конституционный Суд РФ в целях защиты основ конституционного строя, основных прав и свобод человека и гражданина, обеспечения верховенства и прямого действия Конституции Российской Федерации на всей территории Российской Федерации все чаще вынужден выступать в роли «проводника духа и смысла» конституционного текста не только для правоприменительных органов, но и для уполномоченных законодательных органов государственной власти, взявших на себя, на наш взгляд, непосильную ношу по формированию нормативных основ функционирования единой системы публичной власти.

При анализе современного этапа конституционной судебной практики нельзя не вспомнить о том, что и до конституционной реформы 2020 года Конституционный Суд Российской Федерации неоднократно обозначал свою позицию относительно базовых конституционных концептов публичной власти и механизмов взаимодействия между государственными и муниципальными органами. Достаточно вспомнить постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П⁸, в котором было отмечено:

1) государственная власть и местное самоуправление, осуществляемое в лице органов, не входящих в систему органов государственной власти, являются способами осуществления публичной власти на конкретной территории власти;

2) в основе разделения власти между государственным и муниципальным уровнем лежит не территория, а компетенция (предметы ведения).

В дальнейшем, Конституционный Суд Российской Федерации в своем постановлении от 15 января 1998 г. № 3-П еще больше расширил границы своего понимания публичной власти указав, что «публичная власть может быть и муниципальной», «местная публичная власть решает вопросы местного значения», «публичная власть на местах осуществляет функции самоуправления». Однако включенность муниципальной власти в состав публичной вовсе не означает ее вхождение и подчиненность государственной власти, поскольку это означало бы фактическое игнорирование положений ст. 12 Конституции Российской Федерации⁹.

В подтверждение наличия нескольких функционально самостоятельных уровней публичной власти стоит вспомнить также позиции Конституционного суда Российской Федерации, изложенные в постановлениях от 10 июня 1998 г. № 17-П¹⁰, от 25 июня 2001 г. № 9-П¹¹, от 2 апреля 2002 г. № 7-П¹² в которых использованы такие выражения, как «различные уровни публичной

⁷ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти : Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ (ред. от 09.04.2026) // СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.

⁸ По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 24 января 1997 г. № 1-П // СЗ РФ. 1997. № 5. Ст. 708.

⁹ По делу о проверке конституционности статей 80, 92, 93 и 94 Конституции Республики Коми и статьи 31 Закона Республики Коми от 31 октября 1994 года «Об органах исполнительной власти в Республике Коми» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 15 января 1998 г. № 3-П // СЗ РФ. 1998. № 4. Ст. 532.

¹⁰ По делу о проверке конституционности положений пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 года «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 10 июня 1998 г. № 17-П // СЗ РФ. 1998. № 25. Ст. 3002.

¹¹ По делу о проверке конституционности Указа Президента Российской Федерации от 27 сентября 2000 года № 1709 «О мерах по совершенствованию управления государственным пенсионным обеспечением в Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 25 июня 2001 г. № 9-П // СЗ РФ. 2001. № 27. Ст. 2804.

¹² По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А. Г. Злобина и Ю. А. Хнаева : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г. № 7-П // СЗ РФ. 2002. № 14. Ст. 1374.

власти», «соответствующий орган публичной власти», «органы публичной власти соответствующих уровней» и др. При этом слово «уровень» вовсе не свидетельствует о наличии каких-либо иерархических ступеней власти, а напоминает нам о единственном ее источнике – народе и, следовательно, о разной степени близости государственной и муниципальной власти к населению и связи с ним [11].

Таким образом, еще до введения в текст Конституции Российской Федерации упоминания о единой системе публичной власти Конституционный Суд Российской Федерации обозначал целый ряд правовых позиций, которые, с одной стороны, должны были стать конституционно-правовым фундаментом в законодательном закреплении структуры и механизмов реализации единой системы публичной власти, с другой стороны – точкой опоры для дальнейшего конституционно-правового толкования единой системы публичной власти и механизмов ее функционирования. Однако этого не произошло, и федеральный орган конституционного правосудия вновь стал напоминать законодателям и правоприменителям о конституционных основах построения публичной власти в Российской Федерации.

Остановимся лишь на отдельных примерах в подтверждение наших доводов.

1. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 мая 2021 г. № 23-П¹³. Рассматривая вопрос о механизме опубликования муниципальных правовых актов, Конституционный Суд Российской Федерации отметил, что принцип единства публичной власти предполагает обязанность органов государственной власти всех уровней оказывать необходимое содействие муниципальным образованияам, ресурсы которых ограничены, в обеспечении официального опубликования муниципальных нормативных правовых актов. Такое содействие, в частности, может выражаться в размещении принятых муниципальных нормативных правовых актов в местах, доступных для неограниченного круга лиц, в т. ч. и в помещениях государственных органов, государственных библиотек и др.

2. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2023 г. № 55-П¹⁴. Обращаясь к принципу единства системы публичной власти, Конституционный Суд Российской Федерации пояснил, что данный принцип направлен прежде всего на улучшение функционирования всей системы власти, что предполагает именно слаженное взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления, построенное на началах сбалансированного организационного и финансового участия в соответствующем процессе всех органов публичной власти. В ином случае допускалось бы нарушение баланса между финансово-экономическим обеспечением полномочий органов власти соответствующих уровней публичной власти.

3. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 2023 г. № 27-П¹⁵. Данное решение федерального органа конституционного правосудия сразу после его вынесения буквально произвело эффект разорвавшейся бомбы. Оно полностью перевернуло сложившуюся практику правоприменения в регионах, поддерживаемую судами общей юрисдикции. Во-первых, Конституционный Суд Российской Федерации в очередной раз напомнил, что местное самоуправление, являясь формой публично-территориальной самоорганизации населения, включено в единый механизм управления делами государства, в рамках которого на началах взаимодействия и согласованного функционирования все органы единой системы публичной власти участвуют в реализации функций государства. Усиливая свою позицию о функциональном предназначении единой системы публичной власти, Суд в этом решении подчеркнул, что взаимодействие между органами местного самоуправления и органами государственной власти предназначено как для максимального решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами местного значения и в интересах населения муниципальных образований, так и для

¹³ По делу о проверке конституционности пункта 6 части 1 статьи 44, частей 1 и 3 статьи 47 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Ю. Г. Ефремова : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 мая 2021 г. № 23-П // СЗ РФ. 2021. № 23. Ст. 4175.

¹⁴ По делу о проверке конституционности пункта 1 статьи 231 Гражданского кодекса Российской Федерации в связи с жалобой городского округа Архангельской области «Город Новодвинск» : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 4 декабря 2023 г. № 55-П // СЗ РФ. 2023. № 50. Ст. 9137.

¹⁵ По делу о проверке конституционности положений статьи 3.3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации», пункта 18 части 1, частей 3 и 4 статьи 14 и пункта 14 части 1 статьи 15 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», статей 10 и 51 Федерального закона «Об охране окружающей среды», пункта 1 статьи 22 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», пункта 2 статьи 9 и пунктов 1 и 2 статьи 13 Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также пунктов 16 – 18 Правил обращения с твердыми коммунальными отходами в связи с жалобами муниципального образования «Городское поселение город Козинск Кежемского муниципального района Красноярского края» и администрации Новосибирского района Новосибирской области : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 30 мая 2023 г. № 27-П // СЗ РФ. 2023. № 23 (ч. II). Ст. 4273.

решения общегосударственных публичных функций и задач на соответствующих территориях. Во-вторых, судом была особо обозначена необходимость построения организационно-правовых и финансовых механизмов взаимодействия между органами власти в рамках единой системы публичной власти. Данные механизмы должны быть основаны на принципе сбалансированного участия в соответствующих процедурах реализации публичных функций государства каждого из трех уровней публичной власти.

4. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2025 г. № 29-П¹⁶. Продолжая работу по выстраиванию конституционно-правового содержания механизмов взаимодействия государственной и муниципальной власти и построения единой системы публичной власти, Конституционный Суд Российской Федерации особо подчеркнул, что наделение органов местного самоуправления государственными полномочиями должно быть обусловлено созданием наиболее благоприятных условий для успешной реализации передаваемых полномочий в муниципалитеты и с учетом конкретных социально-экономических условий. При этом наделение государственными полномочиями муниципальных властей не снимает с соответствующего уровня государственной власти ответственности за их реализацию, в т. ч. за их надлежащее финансирование. При этом именно в рамках контрольных полномочий органы государственной власти обязаны следить за уровнем финансирования переданных полномочий, быть постоянно осведомленными о порядке реализации переданных органам местного самоуправления государственных полномочий, в т. ч. о достаточности или недостаточности соответствующих субвенций. Следует отметить, что в Российской Федерации сложилась повсеместная устойчивая практика «сбрасывания» государственных полномочий на уровень муниципальных властей без надлежащего обоснования и тем более достаточного уровня финансирования с последующим возложением всего бремени ответственности на органы местного самоуправления. Очень хочется надеется, что описанная нами правовая позиция Конституционного Суда Российской Федерации прекратит эту порочную практику.

5. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 февраля 2026 г. № 10-П¹⁷. Конституционный суд Российской Федерации констатировал необходимость более тщательной и пристальной работы властей по повышению качества и эффективности использования имеющихся в распоряжении публичных образований (Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, федеральной территории и муниципальных образований) материальных ресурсов и финансовых средств для осуществления полномочий на соответствующих территориях. Именно на органы публичной власти законодательно возложена обязанность самостоятельно обеспечивать сбалансированность бюджетов и эффективность использования бюджетных средств. При исполнении судебных решений, предполагающих перераспределение уже определенных целевым образом бюджетных средств органам публично-правового образования должна быть обеспечена возможность принять меры по перераспределению бюджетных средств с учетом того, чтобы реализация права на судебную защиту не парализовала деятельность соответствующих властных структур и не привела бы к нарушению обеспечиваемых их функционированием прав и свобод человека и гражданина. Данное толкование имеет чрезвычайно важное значение, поскольку судебная практика полна примеров того, что суды различных инстанций, возлагая на органы публичной власти соответствующие обязательства, не учитывают необходимость соблюдения соответствующих бюджетных и иных процедур (проведения строительных экспертиз, конкурсных процедур при заключении муниципального контракта и т. д.). Это приводит к тому, что суды и судебные приставы-исполнители фактически подталкивают органы власти к нарушению установленных законодательством норм и процедур ради скорейшего исполнения судебных решений. Но реализация права на судебную защиту не должна происходить за счет нарушения установленных норм, поскольку несоблюдение последних также может привести к судебным разбирательствам и еще большему нанесению вреда законным правам и интересам граждан, в т. ч. и праву на местное самоуправление.

6. Одним из самых дискуссионных моментов Федерального закона от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти»¹⁸ были и остаются положения ст. 32, определяющие полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов непосредственного обеспечения деятельности

¹⁶ По делу о проверке конституционности части 5 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 17 июля 2025 г. № 29-П // СЗ РФ. 2025. № 30 (ч. III). Ст. 4621.

¹⁷ По делу о проверке конституционности части 4 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Правительства Омской области : постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 27 февраля 2026 г. № 10-П // СЗ РФ. 2026. № 10. Ст. 1222.

¹⁸ СЗ РФ. 2025. № 12. Ст. 1200.

населения. Не зря же при рассмотрении в Государственной Думе Российской Федерации законопроекта № 1058242-8¹⁹, посвященного организации контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, выяснилось, что ни один уровень власти пока не в состоянии понять и реализовать предложенную в вышеназванной статье закона чехарду по распределению полномочий между муниципальными и региональными властями, что привело в конечном итоге к отсрочке вступления в силу вышеназванной статьи закона до 1 января 2028 г. Важно обратить внимание на целый ряд позиций Конституционного Суда Российской Федерации, изложенных в постановлении от 2 апреля 2026 г. № 20-П²⁰. В данном решении федеральный орган конституционного правосудия ориентировал при формировании «пула компетенции» на то, что при решении задач, возложенных на органы публичной власти различных уровней, они должны действовать совместно и согласованно, реализуя тем самым установленный в Конституции принцип единства системы публичной власти. Недопустимы случаи, когда орган публичной власти одного уровня своим бездействием фактически делает невозможной исполнение другим органом его публичных полномочий, что в конечном итоге приводит к итоговому недостижению законодательно определенных целей. В то же время и орган публичной власти, осуществление полномочий которого затруднено вследствие бездействия другого органа, не может в силу этого уклониться от исполнения возложенных на него полномочий, поскольку на нем в равной мере лежит обязанность по выполнению публичной задачи. Конституционный Суд Российской Федерации резюмировал, что недопустимы такие ситуации, когда органы публичной власти взаимно перекладывают ответственность за конечный результат друг на друга, тем самым пренебрегая законодательно гарантированными правами граждан.

Выводы

Еще в 2021 году, когда только начиналась работа по законодательному обеспечению реализации положений ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации, на пленарной сессии в рамках XVIII ежегодного заседания клуба «Валдай» Президент Российской Федерации В. В. Путин для характеристики ситуации в мире и в нашей стране привел известное китайское изречение: «Не дай бог жить в эпоху перемен». При этом глава государства отметил, что «чем дальше будет двигаться страна, тем перемены будут все глубже, все фундаментальнее»²¹ [12]. Спустя пятилетие, обращая внимание на ситуацию с формированием правовых основ единой системы публичной власти, высказывание главы государства можно воспринимать во многом как пророческое, поскольку трудности растут как снежный ком, а их решение порой находят лишь на уровне соответствующих решений органа конституционного правосудия. В таких условиях важно, чтобы «корабль публичной власти» не стал неуправляемым, не ударялся своими несущими конструкциями о встречаемые на его пути соблазны преодолеть верховенство Конституции и общеобязательный смысл ее положений, чтобы выработанные правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации имели не только исследовательско-доктринальное предназначение [13–15], но и неукоснительно выполнялись при формировании конституционно-правовых ориентиров построения и функционирования единой системы публичной власти, помогая преодолению объективно возникающих трудностей в трансформации публичной власти. В этом смысле настоящая статья – еще один маленький шаг к тому, чтобы обратить внимание заинтересованных представителей власти на значимость конституционно-правовой практики, выработанных Конституционным Судом Российской Федерации правовых позиций, которые при их надлежащем применении позволят нам уменьшить количество

¹⁹ Законопроект № 1058242-8 «Об организации контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления и о внесении изменений в Федеральный закон „Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти“»: (в части установления порядка организации и осуществления контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления) // Система обеспечения законодательной деятельности Государственной автоматизированной системы «Законотворчество» (СОЗД ГАС «Законотворчество»): [официальный сайт]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/bill/1058242-8> (дата обращения: 20.06.2026).

²⁰ По делу о проверке конституционности подпункта 6 статьи 39.5 Земельного кодекса Российской Федерации, пунктов 4, 5 и 6 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», части 2 статьи 9 Закона Иркутской области «О бесплатном предоставлении земельных участков в собственность граждан» в связи с жалобой администрации городского округа муниципального образования города Братска Иркутской области: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2026 г. № 20-П // СЗ РФ. 2026. № 15. Ст. 1950.

²¹ Ямпольская Ю. Путин описал ситуацию в мире китайской поговоркой // Lenta.ru: [электронное издание]. URL: <https://lenta.ru/news/2021/10/21/presid/?ysclid=mouyl0d43j305762711> (дата обращения: 06.05.2026).

ошибок и негативных аспектов функционирования единой системы публичной власти и не позволяют воспользоваться постоянно возникающим соблазном «соскочить» с пути построения подлинного демократического, социального правового государства, в котором институты власти совместно с гражданами приносят пользу и несут ответственность за будущее своей Родины.

Список источников

1. Авдеев Д. А. Проблемы легитимации публичной власти в современной России // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. 2021. Т. 7, № 1. С. 95–111. <https://doi.org/10.21684/2411-7897-2021-7-1-95-111>
2. Корсун К. И. Публичная власть в Российской Федерации: структура, содержание, взаимодействие элементов // Вестник Барнаульского юридического института МВД России. 2021. № 1 (40). С. 103–104.
3. Тарасова Н. Л. Публичная власть современного российского государства: некоторые подходы к правовому регулированию // Вестник Поволжского института управления. 2023. Т. 23, № 6. С. 57–63. <https://doi.org/10.22394/1682-2358-2023-6-57-63>
4. Чертков А. Н. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 10. С. 19–23. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2020-10-19-23>
5. Забнева Э. И. Местное самоуправление в контексте российского государства // Медицина. Социология. Философия. Прикладные исследования. 2018. № 4. С. 59–61.
6. Козлов Д. С., Кичигин О. Э. Проблемы государственного управления городскими агломерациями в условиях развития цифровой экономики / Устойчивое развитие цифровой экономики, промышленности и инновационных систем : сборник трудов научно-практической конференции с зарубежным участием, г. Санкт-Петербург, 20–21 ноября 2020 г. / под ред. Д. Г. Родионова, А. В. Бабкина. Санкт-Петербург : ПОЛИТЕХ-ПРЕСС, 2020. С. 186–188. <https://doi.org/10.18720/IEP/2020.7/54>
7. Мархгейм М. В. Общероссийское голосование: народовластные признаки и призраки // Nomothetika: Философия. Социология. Право. 2021. Т. 46, № 1. С. 145–154. <https://doi.org/10.52575/2712-746X-2021-46-1-145-154>
8. Старостина И. А. Общероссийское голосование в контексте конституционных поправок 2020 г. // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 18–23. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2020-8-18-23>
9. Баликоева Л. М. Новый шаг в развитии местного самоуправления в России // Право и государство: теория и практика. 2025. № 6. С. 167–169. https://doi.org/10.47643/1815-1337_2025_6_167
10. Пешин Н. Л. Реформа местного самоуправления в России 2025 года: переход к модели единой публичной власти // Северо-Кавказский юридический вестник. 2026. № 1. С. 19–28.
11. Мецержаков А. Н. Формирование конституционно-правовой модели единой системы публичной власти в решениях Конституционного Суда Российской Федерации // Юридическая наука и правоохранительная практика. 2022. № 4 (62). С. 6–15.
12. Шахназарян М. М. Правовые позиции Конституционного Суда России по вопросам взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления // Евразийский юридический журнал. 2025. № 1 (200). С. 187–189. <https://doi.org/10.46320/2073-4506-2025-1-200-187-189>
13. Деметьев А. Н. Проблемы законодательной реализации поправок в Конституцию Российской Федерации 2020 года о территориальной организации публичной власти // Муниципальное имущество: экономика, право, управление. 2021. № 3. С. 15–18. <https://doi.org/10.18572/2500-0349-2021-3-15-18>
14. Иванов И. В. Развитие публичной власти в судебных актах и правовых позициях Конституционного Суда Российской Федерации: к 30-летию Конституции Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. 2023. Т. 18, № 10 (155). С. 112–120. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2023.155.10.112-120>
15. Конева Н. С. Развитие доктрины публичной власти в решениях конституционного суда РФ: баланс судебной интерпретации и судебного правотворчества // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия: Право. 2025. Т. 25, № 2. С. 89–97. <https://doi.org/10.14529/law250214>

References

1. Avdeev D. A. Problemy legitimacii publichnoy vlasti v sovremennoy Rossii // Vestnik Tyumenskogo gosudarstvennogo universiteta. Social'no-ekonomicheskie i pravovye issledovaniya. 2021. T. 7, № 1. S. 95–111. <https://doi.org/10.21684/2411-7897-2021-7-1-95-111>
2. Korsun K. I. Publichnaya vlast' v Rossijskoj Federacii: struktura, sodержanie, vzaimodejstvie elementov // Vestnik Barnaul'skogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. 2021. № 1 (40). S. 103–104.
3. Tarasova N. L. Publichnaya vlast' sovremennogo rossijskogo gosudarstva: nekotorye podhody k pravovomu regulirovaniyu // Vestnik Povolzhskogo instituta upravleniya. 2023. T. 23, № 6. S. 57–63. <https://doi.org/10.22394/1682-2358-2023-6-57-63>
4. Chertkov A. N. Publichnaya vlast': sostav, edinstvo i sushchnost' vzaimodejstviya // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2020. № 10. S. 19–23. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2020-10-19-23>
5. Zabneva E. I. Mestnoe samoupravlenie v kontekste rossijskogo gosudarstva // Medicina. Sociologiya. Filosofiya. Prikladnye issledovaniya. 2018. № 4. S. 59–61.
6. Kozlov D. S., Kichigin O. E. Problemy gosudarstvennogo upravleniya gorodskimi aglomeracijami v usloviyah razvitiya cifrovoj ekonomiki / Ustojchivoe razvitie cifrovoj ekonomiki, promyshlennosti i innovacionnyh sistem : sbornik trudov nauchno-prakticheskoy konferencii s zarubezhnym uchastiem, g. Sankt-Peterburg, 20–21 noyabrya 2020 g. / pod red. D. G. Rodionova, A. V. Babkina. Sankt-Peterburg : POLITEKH-PRESS, 2020. S. 186–188. <https://doi.org/10.18720/IEP/2020.7/54>
7. Marhgejm M. V. Obshcherossiyskoe golosovanie: narodovlastnye priznaki i prizraki // Nomothetika: Filosofiya. Sociologiya. Pravo. 2021. T. 46, № 1. S. 145–154. <https://doi.org/10.52575/2712-746X-2021-46-1-145-154>
8. Starostina I. A. Obshcherossiyskoe golosovanie v kontekste konstitucionnyh popravok 2020 g. // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2020. № 8. S. 18–23. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2020-8-18-23>
9. Balikoeva L. M. Novyj shag v razvitii mestnogo samoupravleniya v Rossii // Pravo i gosudarstvo: teoriya i praktika. 2025. № 6. S. 167–169. https://doi.org/10.47643/1815-1337_2025_6_167

10. Peshin N. L. Reforma mestnogo samoupravleniya v Rossii 2025 goda: perekhod k modeli edinoj publichnoj vlasti // Severo-Kavkazskij yuridicheskij vestnik. 2026. № 1. S. 19–28.
11. Meshcheryakov A. N. Formirovanie konstitucionno-pravovoj modeli edinoj sistemy publichnoj vlasti v resheniyah Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii // Yuridicheskaya nauka i pravoohranitel'naya praktika. 2022. № 4 (62S. 6–15.
12. Shahnazaryan M. M. Pravovye pozicii Konstitucionnogo Suda Rossii po voprosam vzaimodejstviya organov gosudarstvennoj vlasti i organov mestnogo samoupravleniya // Evrazijskij yuridicheskij zhurnal. 2025. № 1 (200). S. 187–189. <https://doi.org/10.46320/2073-4506-2025-1-200-187-189>
13. Dement'ev A. N. Problemy zakonodatel'noj realizacii popravok v Konstituciyu Rossijskoj Federacii 2020 goda o territorial'noj organizacii publichnoj vlasti // Municipal'noe imushchestvo: ekonomika, pravo, upravlenie. 2021. № 3. S. 15–18. <https://doi.org/10.18572/2500-0349-2021-3-15-18>
14. Ivanov I. V. Razvitie publichnoj vlasti v sudebnyh aktah i pravovyh poziciyah Konstitucionnogo Suda Rossijskoj Federacii: k 30-letiyu Konstitucii Rossijskoj Federacii // Aktual'nye problemy rossijskogo prava. 2023. T. 18, № 10 (155). S. 112–120. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2023.155.10.112-120>
15. Koneva N. S. Razvitie doktriny publichnoj vlasti v resheniyah konstitucionnogo suda RF: balans sudebnoj interpretacii i sudebnogo pravotvorchestva // Vestnik Yuzhno-Ural'skogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya: Pravo. 2025. T. 25, № 2. S. 89–97. <https://doi.org/10.14529/law250214>