

УДК 342.25

Тимошина Екатерина Игоревна, магистрант юридического факультета,
специализация – конституционное и муниципальное право, Московский
университет им. С.Ю.Витте, г. Москва

КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО: СОЮЗНИКИ ИЛИ СОПЕРНИКИ

Аннотация. В статье исследуется соотношение конституционного и муниципального права в условиях закрепления «единой системы публичной власти», даётся юридико-догматический анализ ключевых норм Конституции Российской Федерации и федеральных законов, в том числе Федерального закона от 20.03.2025 № 33-ФЗ, выявляются механизмы согласования и потенциальные зоны конкуренции между уровнями публичной власти. Цель исследования – определить, выступают ли конституционное и муниципальное право в современной правовой системе Российской Федерации преимущественно как союзники либо проявляют свойства соперничества. Методология основана на формально-юридическом, сравнительно-правовом и системном подходах, с привлечением данных правоприменительной практики и текущей статистики публичных финансов. Научная новизна состоит в актуализации анализа после кодификации 2025 года и выявлении правовых конструкций координации и разграничения полномочий. В результате показано: конституционные нормы закрепляют единство публичной власти при организационном обособлении местного самоуправления; муниципально-правовой уровень функционально интегрирован в систему публичной власти, однако риски «огосударствления» местного уровня возрастают при перераспределении полномочий и бюджетной зависимости. Сформулированы выводы и предложения по развитию правового регулирования координации,

разграничения компетенций и финансовой самостоятельности муниципалитетов.

Abstract. The article examines the relationship between constitutional and municipal law in Russia after the legal consolidation of the “unified system of public authority”. It provides a formal legal analysis of the Constitution and federal laws, including Federal Law No. 33-FZ of March 20, 2025, and identifies mechanisms for coordination and possible areas of competition between levels of public authority. The research goal is to determine whether constitutional and municipal law act primarily as allies or competitors. Methods include doctrinal, comparative and systemic approaches with reference to case materials and current public finance data. The study argues that constitutional norms secure unity of public authority while organizationally separating local self-government; integration is functional, yet risks of over-statization increase where powers and finances are shifted away from municipalities. Recommendations are made to strengthen coordination rules and municipal fiscal autonomy.

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации; единая система публичной власти; местное самоуправление; координация; разграничение полномочий; муниципальные финансы.

Keywords: Constitution of the Russian Federation; unified system of public authority; local self-government; coordination; allocation of powers; municipal finance.

Введение. Российская конституционная реформа 2020 года и последующее нормативное развитие закрепили в Основном законе и федеральных актах новое понятийное и институциональное состояние публичной власти. В ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации прямо обозначено единство системы публичной власти и согласованность её функционирования и взаимодействия, что стало методологическим ориентиром для отраслевого законодательства и правоприменения [1]. С 2025 года действует специальный закон, системно кодифицирующий основы организации местного самоуправления в единой системе публичной власти, – Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ (далее

– Закон № 33-ФЗ), который структурно определяет территориальные, организационные, функциональные и экономические основы муниципального уровня, включая формы непосредственного участия населения, систему муниципальных правовых актов и экономическую базу местного самоуправления [2]. В субъектах Российской Федерации действие муниципального уровня сопрягается с регулированием по Федеральному закону от 21.12.2021 № 414-ФЗ, задающему принципы организации публичной власти на региональном уровне и контуры взаимодействия с муниципальными образованиями [3]. Электоральная основа участия граждан и формирования органов власти (включая муниципальный уровень) опосредуется федеральным законом № 67-ФЗ, обеспечивающим гарантии избирательных прав и участие в референдумах [4].

Цель и задачи исследования заключаются в выявлении правовой природы связей между конституционным и муниципальным правом и в определении баланса союзничества и соперничества в этих связях после принятия Закона № 33-ФЗ. Для этого требуется: проанализировать конституционные положения о единой системе публичной власти и самостоятельности местного самоуправления; сопоставить конструкцию «координации» и механизмы перераспределения полномочий; оценить влияние бюджетно-финансовых параметров на реальную автономию муниципалитетов.

В научной литературе закрепилось понимание того, что введение в текст Конституции категории «публичная власть» и упоминание единства органов публичной власти не устраняют организационную обособленность местного самоуправления. Показателен вывод: «...нормативное закрепление единства органов публичной власти в Конституции Российской Федерации не отменяет организационное обособление местного самоуправления и его органов от органов государственной власти» [8]. Это программное положение согласуется с конституционной логикой ст. 12 и ч. 3 ст. 132, где самостоятельность местного самоуправления совмещается с включением в систему публичной власти [1].

Параллельно важна концептуализация института координации. В отечественной доктрине подчёркивается, что именно законодательное закрепление термина «координация» стало правовой основой для дальнейшего развития соответствующего института в отношении деятельности органов местного самоуправления: «введение Федеральным законом № 394-ФЗ термина “координация” можно считать полноценной правовой основой для дальнейшего развития указанного института» [6]. Координация здесь функционирует как правовой инструмент согласования, альтернативный субординации, что принципиально для баланса между конституционными и муниципальными началами.

Вместе с тем в научном дискурсе звучит предостережение относительно неверного отождествления публичной и государственной власти. Так, подчёркнуто: «нельзя отождествлять публичную и государственную власть, что выражается во включении в систему единой публичной власти органов местного самоуправления как равноправного субъекта этой системы» [5]. Это не просто доктринальная оговорка: она имеет непосредственное нормативное значение при толковании ст. 11, 12 и 132 Конституции и при применении Закона № 33-ФЗ [2].

Конституция Российской Федерации устанавливает высшую юридическую силу Основного закона, прямое действие его норм и недопустимость противоречия законов и иных правовых актов конституционным положениям. С точки зрения предмета настоящей работы ключевыми выступают положения ст. 12, ч. 3 ст. 132 и связанные с ними предписания о разграничении предметов ведения и полномочий, а также базовые конституционные гарантии прав граждан участвовать в управлении делами государства и местного сообщества [1]. Закон № 33-ФЗ детализирует: виды муниципальных образований, структуру органов, компетенцию представительных и исполнительных органов, формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления (местный референдум, муниципальные выборы, сход граждан, публичные слушания и иные формы), экономическую основу, муниципальный контроль и оценку эффективности

деятельности [2]. Региональный уровень по Закону № 414-ФЗ обязан обеспечивать согласованное функционирование органов государственной власти субъекта и их взаимодействие с муниципалитетами, исходя из принципов единства публичной власти и самостоятельности местного уровня в пределах конституционно определённых рамок [3]. Электоральная составляющая в силу Закона № 67-ФЗ обеспечивает легитимность представительных органов местного самоуправления и процедур непосредственной демократии, включая местные референдумы и выборы [4].

Координация как юридическая форма согласования деятельности – это «равноправный» механизм взаимодействия органов публичной власти, отличающийся от субординации и контроля [6]. Её конституционная опора – единство публичной власти при самостоятельности муниципального уровня [1]. На этой основе Закон № 33-ФЗ закрепляет закрытый перечень муниципальных полномочий по непосредственному обеспечению жизнедеятельности населения, правила наделения и изъятия отдельных государственных полномочий, а также формы участия населения, включая публичные слушания и инициативные проекты [2]. На практике, как свидетельствует анализ правоприменительных материалов, использование инструментов перераспределения полномочий зачастую сопровождается изъятием компетенций в ключевых «развивающих» сферах – территориальное планирование, землепользование, градостроительная деятельность, что несёт риск снижения реальной самостоятельности муниципалитетов [9]. Характерна констатация: «органы государственной власти субъектов РФ, осуществляя свои дискреционные полномочия, поступают весьма хаотично... [что] приводит к умалению местного самоуправления» [9]. Эта оценка требует нормативной реактивности: закрепления процедурных фильтров и критериев целесообразности при перераспределении компетенций, а также ясных правил публичных слушаний в условиях изъятия полномочий [2].

Экономическая самостоятельность – функциональный критерий реальности муниципальной автономии. Закон № 33-ФЗ детально описывает местные бюджеты, доходы, расходы, межбюджетные трансферты, субсидии и

иные инструменты выравнивания [2]. Одновременно динамика публичных финансов субъектов Федерации в 2024 году демонстрировала исполнение консолидированных бюджетов с дефицитом 297,4 млрд рублей при доходах 24,62 трлн рублей и расходах 24,92 трлн рублей, что усиливает зависимость муниципального уровня от регионального финансирования и межбюджетной поддержки [10]. Это объективно усиливает роль координации бюджетных решений и прозрачности межбюджетных трансфертов, чтобы исключать «скрытую субординацию» через финансовые рычаги [6].

Единство публичной власти не подменяет демократических процедур на местном уровне. Закон № 67-ФЗ фиксирует гарантии избирательных прав граждан при формировании органов местного самоуправления и проведении референдумов; местный народовластный компонент остаётся обязательным элементом легитимации муниципальных решений [4]. Закон № 33-ФЗ развивает формы непосредственного участия, включая местные референдумы, сходы граждан, публичные слушания, инициативные проекты, территориальное общественное самоуправление и институт старосты сельского населённого пункта, что призвано укреплять согласование публичной власти «снизу вверх» [2].

Содержательная связь конституционного и муниципального права в постреформенный период проявляется как союз: конституционные нормы создают «рамку единства» и гарантируют самостоятельность, муниципальные – наполняют рамку конкретным содержанием компетенций, процедур и форм участия. В то же время соперничество возникает там, где: во-первых, перераспределение полномочий осуществляется без чётких критериев и прогнозируемых процедур; во-вторых, бюджетно-финансовая зависимость подменяет координацию фактической субординацией; в-третьих, региональные акты «поглощают» муниципальную компетенцию в градостроительной и земельной сферах, что уменьшает возможность локальной политики развития [9]. Современная доктрина, подчёркивая недопустимость отождествления публичной и государственной власти, исходит из необходимости удерживать

баланс: «местное самоуправление – самостоятельный элемент системы, включённый в единую публичную власть, но организационно обособленный» [8].

Требуется нормативное закрепление процедурных рамок координации: перечня оснований, критериев и пределов координационного вмешательства; правил уведомления и участия населения при перераспределении полномочий; механизмов обратной связи, отчётности и контроля за качеством выполнения переданных функций. Целесообразно развить модель «бюджетной координации» с прозрачными условиями предоставления межбюджетных трансфертов, увязанных с целевыми показателями муниципального развития, при одновременном расширении собственных доходных источников местных бюджетов [6]. Для градостроительной сферы – обеспечить «процедурную симметрию»: если компетенция изымается, регион обязан обеспечивать равный уровень публичности и участия населения, сопоставимый с муниципальными стандартами [2]. В части института местного референдума и иных форм непосредственной демократии полезно обновить методические разъяснения для унификации практик обеспечения прав граждан [4].

Конституционное и муниципальное право по своей природе призваны выступать союзниками: первое задаёт рамку и принципы единства публичной власти при сохранении самостоятельности местного уровня, второе реализует их в конкретных институтах территориальной, организационной, функциональной и финансовой самоорганизации. Соперничество возникает на «стыках» – в перераспределении полномочий и бюджетной политике – и требует тонкой юридической настройки механизмов координации, прозрачности и участия населения. Закон № 33-ФЗ создал основу для такой настройки; дальнейшее развитие должно минимизировать риски «огосударствления» муниципального уровня, укрепить содержательную самостоятельность и ответственность при одновременной согласованности всей системы публичной власти.

Список использованных источников:

1. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12.12.1993: с изм. и доп. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://publication.pravo.gov.ru/document/0001202210060013>
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: Федеральный закон от 20.03.2025 № 33-ФЗ. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://publication.pravo.gov.ru/document/0001202503200023>
3. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ. Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <https://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202112210031>
4. Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ. Министерство юстиции Российской Федерации. URL: <https://minjust.gov.ru/ru/documents/7627/>
5. Бабаева Ю. Г. Самостоятельность местного самоуправления в условиях вхождения в систему органов публичной власти / Ю. Г. Бабаева // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2022. – Т. 26, № 2. – С. 329–347
6. Комлев Е. Ю. Координация деятельности местных органов власти в России и Испании: сравнительно-правовое исследование / Е. Ю. Комлев // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2022. – Т. 26, № 3. – С. 634–654
7. Мусинова Н. Н. Об организации местного самоуправления в единой системе публичной власти / Н. Н. Мусинова // Вестник университета (ГУУ). – 2022. – № 2. – С. 77–84
8. Чихладзе Л. Т., Ганина О. Ю. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти России: вопросы теории и истории / Л. Т.

Чихладзе, О. Ю. Ганина // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. – 2021. – Т. 25, № 4. – С. 750–767

9. Шугрина Е. С. Перераспределение полномочий по решению вопросов местного значения в материалах правоприменительной практики / Е. С. Шугрина // Vestnik Kemerovskogo gosudarstvennogo universiteta. Public and State Law. – 2024. – Т. 8, № 2. – С. 187–194

Краткая информация об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации (данные за 2024 год) / Минфин России. Информационное сообщение. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/conbud/execute/>; см. также: «Консолидированные бюджеты субъектов РФ в 2024 году исполнены с дефицитом 297,4 млрд руб.» // Интерфакс. 19.02.2025. URL: <https://www.interfax.ru/business/1009832>

References:

1. Constitution of the Russian Federation: adopted by popular vote on 12.12.1993: with amendments and additions. Official Internet Portal of Legal Information. URL: <https://publication.pravo.gov.ru/document/0001202210060013>

2. On the General Principles of Organizing Local Self-Government in a Unified System of Public Authority: Federal Law of 20.03.2025 No. 33-FZ. Official Internet Portal of Legal Information.

URL:<https://publication.pravo.gov.ru/document/0001202503200023>

3. On the General Principles of Organizing Public Authority in the Constituent Entities of the Russian Federation: Federal Law of 21.12.2021 No. 414-FZ. Official Internet Portal of Legal Information.

URL:<https://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202112210031>

4. On the Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in Referendums of Citizens of the Russian Federation: Federal Law of 12.06.2002 No. 67-FZ. Ministry of Justice of the Russian Federation.

URL:<https://minjust.gov.ru/ru/documents/7627/>

5. Babaeva Yu. G. Autonomy of Local Self-Government in the Context of Inclusion in the System of Public Authorities / Yu. G. Babaeva // Bulletin of Peoples' Friendship University of Russia. Series: Legal Sciences. - 2022. - Vol. 26, No. 2. - P. 329-347

6. Komlev E. Yu. Coordination of the Activities of Local Authorities in Russia and Spain: A Comparative Legal Study / E. Yu. Komlev // Bulletin of Peoples' Friendship University of Russia. Series: Legal Sciences. – 2022. – Vol. 26, No. 3. – Pp. 634–654

7. Musinova, N. N.. On the Organization of Local Self-Government in a Unified System of Public Authority / N. N. Musinova // Bulletin of the University (SMU). – 2022. – No. 2. – Pp. 77–84

8. Chikhladze, L. T., Ganina, O. Yu. Local Self-Government Bodies in a Unified System of Public Authority in Russia: Theoretical and Historical Issues / L. T. Chikhladze, O. Yu. Ganina // Bulletin of Peoples' Friendship University of Russia. Series: Legal Sciences. – 2021. – Vol. 25, No. 4. – Pp. 750–767

9. Shugrina E. S. Redistribution of Powers to Resolve Local Issues in Law Enforcement Practice / E. S. Shugrina // Vestnik of Kemerovo State University. Public and State Law. – 2024. – Vol. 8, No. 2. – Pp. 187–194

10. Brief Information on the Execution of the Consolidated Budget of the Russian Federation (Data for 2024) / Ministry of Finance of the Russian Federation. Information Message. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/statistics/conbud/execute/>; see also: "Consolidated Budgets of the Subjects of the Russian Federation in 2024 Were Executed with a Deficit of RUB 297.4 Billion" // Interfax. February 19, 2025. URL: <https://www.interfax.ru/business/1009832>