

Связанные одной целью (о единой системе публичной власти)

Вячеслав Зикеев

https://zakon.ru/blog/2020/10/13/svyazannye_odnoj_celyu_o_edinoj_sisteme_publichnoj_vlasti

Отрасль права: [Конституционное право](#)

13.10.2020 — 21:57

В январском [послании](#) Федеральному Собранию Президент России предложил закрепить в [Конституции](#) принципы единой системы публичной власти, выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами. **При этом глава государства подчеркнул, что «полномочия и реальные возможности местного самоуправления – самого близкого к людям уровня власти - могут и должны быть расширены и укреплены».**

Предельно конкретно и акцентированно на эту тему глава государства высказался еще в конце декабря 2019 года [в ходе встречи с руководством палат](#) Федерального Собрания Российской Федерации:

«Я думаю, что основополагающие положения Конституции лучше не трогать, а Конституцию лучше не менять, но какие-то вещи, связанные с тем, что жизнь меняется и встают какие-то задачи, которые, мы полагаем, можно было бы как-то отрегулировать по-другому. В том числе Вы сейчас упомянули взаимоотношения между муниципальными органами власти, государственными органами власти, имея в виду, что **у нас должна быть создана единая система публичной власти. Вот об этом тоже нужно подумать, конечно, не ущемляя интересов и прав муниципальных образований».**

Как и во многих политико-правовых вопросах, взгляд на местное самоуправление как низовой уровень публичной власти долгое время оставался предметом дискуссии по линии de-jure/de-facto. Методичное «огосударствление» местного самоуправления эксперты отмечают на протяжении многих лет. Базовыми предпосылками этого стала сложившаяся система бюджетирования территорий, а также практика делегирования государственных полномочий органам местного самоуправления.

Некоторые [юристы](#), поддерживая экспансию государства (в лице органов государственной власти) в решении общегосударственных проблем на уровне местного самоуправления, отмечают, что поспешный, неподготовленный перенос решений социальных вопросов на муниципальный уровень, фактический отказ государства от их реализации, экономическая несостоятельность местных властей привели к кризисному положению в большинстве муниципальных образований.

Как подчеркнул в своем [Заклучении](#) от 16 марта 2020 года № 1-З Конституционный Суд Российской Федерации **единство системы публичной власти**, имплицитно следующей из конституционных положений, понимается как **функциональное единство**, что не исключает **организационного взаимодействия** органов государственной власти и органов местного самоуправления **для наиболее эффективного решения общих задач**, непосредственно связанных с вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований, не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти и не лишает их конституционно закрепленной

самостоятельности. Категория «**единая система публичной власти**» производна от основополагающих понятий «**государственность**» и «**государство**», **означающих политический союз (объединение) многонационального русского народа**. Общая суверенная власть данного политического союза распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией. Иное влекло бы нарушение государственного единства Российской Федерации и означало бы неприменимость к местному самоуправлению **базовых конституционно-правовых характеристик** Российского государства, что является конституционно-правовым нонсенсом.

Изложенную позицию Конституционного Суда Российской Федерации о единстве системы публичной власти ошибочно считать конъюнктурной, ибо она исчерпывающим образом раскрывается через ранее высказанные главной конституционной инстанцией выводы по смежным вопросам.

Приведу некоторые из постулируемых Конституционным Судом умозаключений в подтверждение того, что **местное самоуправление является неотъемлемой частью общей федеративной архитектуры русского государства** (именно на федеративную природу государства и народовластие очевидно намекает КС РФ говоря о базовых конституционно-правовых характеристиках Российского государства):

1. «На этом [муниципальном] уровне **публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления** и его органов, не входящих в систему органов государственной власти» ([Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П](#)).
2. «Многонациональный народ России осуществляет [суверенную власть] как непосредственно, так и через органы публичной власти» ([Постановление Конституционного Суда РФ от 9 июля 2002 г. № 12-П](#)).
3. «Местное самоуправление как один **из уровней публичной власти** призвано в **единой системе народовластия** совместно с федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации обеспечивать признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, создавать условия для достойной жизни и свободного развития человека» ([Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П](#)).
4. «В целях обеспечения **принципиального единства всей системы публичной власти в Российской Федерации** [Конституция Российской Федерации](#) относит к предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов, установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления, что **гарантирует осуществление публичной власти в различных формах** – исходя из признания особенностей ее организации и осуществления на каждом из территориальных уровней, в том числе с учетом специфических характеристик конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации, а также муниципальных образований ([Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П](#)).
5. **Органы местного самоуправления**, не входя в систему органов государственной власти, вместе с тем **обладают публично-властными полномочиями** по решению возложенных на местное самоуправление задач, т.е. **выполняют функции публичной власти на соответствующем**

территориальном уровне ([Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П](#)).

6. **Предоставляя местному самоуправлению возможность в соответствующей форме определенным образом влиять на формирование органов государственной власти субъекта Российской Федерации, федеральный законодатель исходил из наличия в законодательстве различных правовых форм взаимоотношений органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации** ([Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П](#)).
7. **Конституция Российской Федерации исходит из признания ценности различных неимперативных форм сотрудничества между этими уровнями публичной власти** ([Постановление Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П](#)).
8. С точки зрения своего конституционно-правового статуса местное самоуправление является обязательной на всей территории России формой публично-территориальной самоорганизации населения и одновременно представляет собой неотъемлемую часть единого механизма управления делами государства, в рамках которого **органы местного самоуправления на началах взаимодействия и согласованного функционирования с федеральными и региональными органами государственной власти** участвуют в конституционно закрепленных пределах в осуществлении на соответствующей территории функций демократического, правового и социального государства ([Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 26 апреля 2016 года № 13-П](#)).
9. Конституционно-правовым статусом и предназначением местного самоуправления, ориентированного прежде всего на решение социально-экономических задач в пределах муниципального образования как территории компактного проживания населения и вместе с тем призванного обеспечить ее социально-экономическое развитие в качестве элемента комплексного социально-экономического развития территории субъекта Российской Федерации, обуславливается **необходимость сбалансированного сочетания в его организации и деятельности общегосударственных, региональных и местных интересов** ([Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П](#)).
10. Объективно наиболее тесными взаимосвязями органов местного самоуправления и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, складывающимися в процессе реализации возложенных на них функций и задач, предопределяется необходимость их **согласованной деятельности на основе сотрудничества, координации, взаимного учета интересов, гарантирующих стабильное и эффективное осуществление функций публичной власти** по созданию на соответствующей территории достойных условий жизни и свободного развития человека ([Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П](#)).
11. Установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления имеет своей целью обеспечение **принципиального единства системы публичной власти в Российской Федерации** ([Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П](#)).
12. Органы государственной власти призваны оказывать на местное самоуправление регулирующее воздействие, в частности путем определения основных, принципиальных параметров организационного устройства муниципальной власти и взаимосвязей между ее элементами, обусловленных **конституционно-правовой природой местного самоуправления как одного из уровней публичной власти, наиболее приближенного к населению, и**

учитывающих необходимость достижения с участием местного самоуправления конституционных целей государственного, экономического, экологического, социального, культурного и национального развития Российской Федерации ([Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П](#)).

13. Исходя из **конституционных основ единства публичной власти** в Российской Федерации, объективной необходимости **взаимодействия с органами местного самоуправления органов государственной власти субъекта Российской Федерации**, призванных создавать условия для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах всей территории данного субъекта Российской Федерации, **федеральный законодатель вправе предусмотреть конкретные основания участия субъектов Российской Федерации в законодательном регулировании порядка формирования органов местного самоуправления**, обеспечивая при этом необходимые гарантии, исключающие произвольное ограничение самостоятельности населения в осуществлении местного самоуправления ([Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П](#)).
14. Муниципальные образования, сочетающие качества территориального объединения граждан, совместно реализующих на соответствующей территории право на местное самоуправление, и качества **публично-территориальной единицы, интегрированной в систему государственно-властных отношений, органы публичной власти** которой призваны не только решать вопросы местного значения, но и **участвовать в осуществлении на своей территории государственных функций**, прежде всего - исполняя отдельные государственные полномочия, возложенные на них Российской Федерацией или субъектом Российской Федерации. Этим обуславливается **необходимость правовых средств, которые позволяли бы обеспечивать взаимодействие и согласованное функционирование органов местного самоуправления указанных муниципальных образований и органов государственной власти соответствующего субъекта Российской Федерации** ([Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П](#)).
15. Наделение муниципального образования специальным (особым) правовым статусом (накоград, приграничная территория и др.), а также статусом административного центра (столицы) субъекта Российской Федерации предполагает **необходимость создания дополнительных гарантий достижения баланса государственных (региональных) и местных интересов при организации и осуществлении публичной власти в пределах соответствующих границ, включая обеспечение согласованного функционирования органов государственной власти и органов местного самоуправления в ходе реализации стоящих перед ними административно-политических задач** ([Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П](#)).

В [Постановлении](#) Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П, как мы видим, **окончательно оформилась конституционная идея единства публичной власти**. Этот посыл можно вывести и из анализа Мнения судьи Конституционного Суда РФ А.Н. Кокотова к данному постановлению, который назвал местное самоуправление *«третьим» уровнем российского федерализма, добавив при этом, что «если субъекты Российской Федерации есть форма децентрализации государства в целом, то муниципальные образования в субъектах Российской Федерации - это децентрализация в децентрализации»*. Хотя справедливости ради стоит заметить – именно в том, что создаваемая в целях централизации и

вертикализации государственного управления единая система публичной власти выводится через принцип федерализма просматривается весьма любопытная правовая дихотомия организации публичной власти в России.

Судья Конституционного Суда РФ Н.С. Бондарь ранее также верно подметил, что в сознании граждан, как свидетельствуют социологические исследования, муниципальная власть воспринимается во многом как власть государственная. С этим действительно трудно спорить, учитывая еще советскую традицию трехуровневой системы государственного управления. При этом отсутствие сколь-нибудь осязаемого признака выделения муниципальной публичной власти из общей управленческой архитектуры в глазах рядового гражданина сопровождается определенным формализованным политесом со стороны органов государственной власти во взаимодействии с местными органами власти. Со всей очевидностью наблюдается фактическое сращивание и вертикализация публичной власти.

Примечательно и то, что практика территориальной организации местного самоуправления в российских регионах в последние годы существенным образом менялась. Последние 5-8 лет активизировался процесс реформирования двухуровневой системы местного самоуправления (в основе которой лежал поселенческий принцип) под систему одноуровневую (более восприимчивую к всякого рода централизациям и унификациям). Иными словами, начались активные преобразования муниципальных районов в городские округа. «Застрельщиком» в этом вопросе выступила Московская область, вслед за которой создавать городские округа из муниципальных районов начали и другие регионы (Белгородская, Нижегородская, Тульская и Ленинградская области, Пермский и Ставропольский край, Республика Коми и др.). Новый тренд в организации местного самоуправления вызвал озабоченность федерального законодателя. И первоначально данная идея вызвала неприятие в Государственной Думе. Один из вариантов [проекта федерального закона](#) был отклонен с созвучной мотивировкой профильного комитета Государственной Думы и Правительства Российской Федерации – «представленный законопроект направлен на узаконение имеющей место порочной практики создания городских округов вместо муниципальных районов и создает очевидные предпосылки для ликвидации поселенческого уровня местного самоуправления в стране».

Однако впоследствии законодатель пошел навстречу новым веяния и принял таки законодательное решение ad hoc ([Федеральный закон от 03.04.2017 № 62-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»](#)).

Следующим этапом к реформированию территориальной организации муниципального управления стало введение нового вида муниципальных образований – муниципального округа, который призван создать одноуровневую систему местного самоуправления в «неурбанизированных» территориях ([Федеральный закон от 1 мая 2019 г. № 87-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»](#)). Изменения были направлены «на упорядочение сложившейся неоднородной практики территориальной организации местного самоуправления, в первую очередь связанной с соотношением статуса муниципального образования и специфики административно-

территориального устройства, а также на устранение семантического противоречия, возникающего вследствие объединения поселений с городским округом с последующей утратой муниципальным районом статуса муниципального образования».

Завершил этот процесс конституционный законодатель, исключив из Конституции поселенческий принцип территориальной организации местного самоуправления, к которому апеллировали критики повсеместных муниципальных реформ. Таким образом, теперь на территориях, где местное самоуправление организовано в одноуровневом формате единая система публичной власти действительно может быть оформлена в виде трехступенчатой управленческой системы. Там же, где сохраняется поселенческий принцип и сохраняются муниципальные районы организация публичной власти на местном уровне разветвляется.

В ходе обсуждения конституционных поправок с треском ломались копыя вокруг [статьи 12](#) Конституции Российской Федерации, которая корреспондирует статье 4 [Европейской хартии местного самоуправления](#) – в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти.

Стоит вернуться к позиции, высказанной судьей Конституционного Суда РФ, А.Н. Кокотовым, – ***как одна из основ конституционного строя местное самоуправление должно сохранять статусную самостоятельность, с одной стороны, но по своим конституционно-правовым характеристикам его публично-властная природа не может существовать и функционировать изолированно от государственной власти - с другой. На этой конституционной основе становится возможным понимание местного самоуправления как публичной власти особого рода, получающей реализацию на основе сочетания государственных и «негосударственных» (общественных) начал.***

И в этом смысле также стоит обратиться к сложившейся системе неимперативных отношений муниципальной власти и власти государственной, которые очевидно упрочатся в рамках единой системы публичной власти. В первую очередь речь идет о практике участия органов государственной власти в формировании органов местного самоуправления, а также передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления. Учитывая, что в развитие конституционных положений о единстве системы власти государственной ([часть 3 статьи 5](#) Конституции РФ), и единстве системы исполнительной власти ([часть 2 статьи 77](#) Конституции РФ) существует обширная практика согласования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации с федеральными органами власти кандидатур на должность руководителей отраслевых государственных органов субъектов Российской Федерации, [\[1\]](#) при внесении изменений в федеральное законодательство, направленных на установление правовых основ организации единой системы публичной власти вполне стоит ожидать углубления неимперативных форм взаимодействия, в том числе речь может идти о внедрении практики согласования с органами государственной власти субъектов Российской Федерации кандидатур для назначения должностных лиц местного самоуправления в отраслевые органы муниципальной власти.

К слову о законодательном развитии конституционной новеллы о единой системе публичной власти стоит выделить несколько обсуждаемых среди юристов идей. Безусловно, на уровне федерального закона должны быть закреплены понятия «единая система публичной власти», «публичная власть», «орган публичной власти», принципы организации и деятельности единой системы публичной власти, ее структура и т.д. Думаю, что на этот счет есть всеобщий консенсус (в отличие от подхода к раскрытию данных аспектов в законодательстве).

Одна из ожидаемых новаций – закрепление в федеральном законе сфер совместной деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Отмечается, что «четкое разграничение полномочий в рамках конкретных предметов совместного ведения позволит исключить размытость и неопределенность их формулировок, что в настоящее время нередко является причиной превышения субъектами публичной власти собственной компетенции».^[2]

В данном контексте в первую очередь следует обратить внимание на существующий разрозненный массив полномочий органов публичной власти разного уровня. К этой проблеме неоднократно обращались в российском парламенте, [обсуждая на разных площадках](#) целесообразность **инвентаризации полномочий** органов местного самоуправления, в том числе в целях обеспечения бюджетной сбалансированности. Теперь эта проблема во весь рост становится перед законодателем в рамках подготовки законодательства о единой системе публичной власти. Поэтому необходимо **пересмотреть полномочия, механизм их делегирования между уровнями публичной власти в рамках проработки единой системы публичной власти** (собственно эта идея вытекает из комплексного подхода к возможному развитию поправок к [статье 132](#) Конституции Российской Федерации). Стоит ожидать введения новых форм административного контроля за деятельностью органов местного самоуправления. Упомянутая Европейская хартия местного самоуправления допускает в частности контроль, осуществляемый вышестоящими органами власти, за целесообразностью задач, выполнение которых поручено органам местного самоуправления.

Для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории, возможно стоит **расширить охват территории деятельности региональных органов государственной власти посредством создания их территориальных органов в муниципальных образованиях** (межмуниципальных или муниципальных структурных подразделений), т.к. в настоящее время территориальные подразделения федеральных органов государственной власти в регионах или органы государственной власти субъектов Российской Федерации находятся, как правило, в административных центрах субъектов Российской Федерации. При том в силу разграничения полномочий между уровнями власти, обеспечить реализацию, например полномочий регионального уровня на отдельно взятой территории муниципального образования, даже профильные подразделения местных администраций не могут. В качестве альтернативы можно также рассмотреть институт муниципальных или межмуниципальных представителей профильных органов государственной власти.

Учитывая тенденцию к цифровизации в том числе в сфере государственного управления, представляется целесообразным подумать над разработкой **государственной автоматизированной системы** (условно назовем ее ГАС «Федерация»), которая позволяла бы оперативно обмениваться и представлять актуальную информацию между органами публичной власти всех уровней. По сути, речь идет о цифровой платформе (привет адептам [legaltech](#)) единой системы публичной власти, которая бы способствовала наиболее эффективному решению задач. Однако реализация этой идеи требует дополнительной технической и инфраструктурной проработки, и как следствие – существенных финансовых затрат, поэтому ее целесообразность подлежит дополнительному изучению.

Согласно пункту е5 [статьи 83](#) Конституции Российской Федерации Президент Российской Федерации **в целях** обеспечения согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти формирует Государственный Совет Российской Федерации (ссылка на подробный материал о Госсовете [здесь](#)). Поэтому именно на этот президентский орган по всей видимости ляжет основная задача по координации деятельности федеральных, региональных и муниципальных органов публичной власти.

Процесс формирования единой системы публичной власти, производной от созвучного конституционного принципа, находится только на первом этапе, хотя ее концепция в отечественном конституционном праве и в практике Конституционного Суда РФ существует уже не первый год. Однако теперь огромная ответственность возлагается на законодателя, которому предстоит, обобщив эти теоретические и практические постулаты, сформировать законодательную базу для эффективного и согласованного функционирования и взаимодействия федеральной, региональной и муниципальной публичной власти.

[1] [ст. 12](#) Жилищного кодекса Российской Федерации, [ст. 83](#) "[Лесного кодекса](#) Российской Федерации", [ст. 23](#) Федерального закона от 30.12.2004 № 214-ФЗ "Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации", [ст. 6](#) Федерального закона от 29.11.2010 № 326-ФЗ "Об обязательном медицинском страховании в Российской Федерации", [ст. 6](#) Федерального закона от 31.12.2014 № 488-ФЗ "О промышленной политике в Российской Федерации", [ст. 89](#) Федерального закона от 29.12.2012 № 273-ФЗ "Об образовании в Российской Федерации", [ст. 33](#) Федерального закона от 24.07.2009 № 209-ФЗ "Об охоте и о сохранении охотничьих ресурсов и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации", [ст. 4](#) Федерального закона от 15.11.1997 № 143-ФЗ "Об актах гражданского состояния", [ст. 24](#) Федерального закона от 26.03.2003 № 35-ФЗ "Об электроэнергетике").

[2] <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=42678607&>