



Научная статья

УДК 342

<https://doi.org/10.33874/2072-9936-2026-0-1-106-116>

КОНСТИТУЦИОННЫЙ ПРИНЦИП ЕДИНСТВА ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ В ФИНАНСОВОМ ПРАВЕ

Ирина Валерьевна Рукавишникова

Всероссийский государственный университет юстиции (РПА Минюста России),
117638, Россия, г. Москва, ул. Азовская, д. 2, корп. 1

ramucni@gmail.com

Аннотация

В статье описываются особенности реализации органами местного самоуправления переданных полномочий, порядок их финансирования в условиях соблюдения принципа единства органов публичной власти. Особое внимание уделяется анализу современного бюджетного законодательства, обеспечивающего действенный механизм защиты интересов населения муниципальных образований. Используются общенаучные и специально-юридические методы исследования.

Ключевые слова: органы местного самоуправления; принцип единства; бюджетное законодательство.

Для цитирования: Рукавишникова И. В. Конституционный принцип единства органов публичной власти: особенности реализации в финансовом праве // Вестник Российской правовой академии. 2026. № 1. С. 106–116. <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2026-0-1-106-116>

Research Article

THE CONSTITUTIONAL PRINCIPLE OF THE UNITY OF PUBLIC AUTHORITIES: FEATURES OF IMPLEMENTATION IN FINANCIAL LAW

Irina V. Rukavishnikova

All-Russian State University of Justice, 2, Bldg. 1 Azovskaia St.,
Moscow, 117638, Russia
rpamucni@gmail.com

Abstract

The article describes the specifics of the implementation of delegated powers by local self-government bodies, as well as the procedure for their financing, while adhering to the principle of the unity of public authorities. Special attention is given to the analysis of modern budget legislation, which provides an effective mechanism for protecting the interests of the population of municipal entities. General scientific and special legal research methods were used.

Keywords: local self-government bodies; the principle of unity; budget legislation.

For citation: *Rukavishnikova I. V. The Constitutional Principle of the Unity of Public Authorities: Features of Implementation in Financial Law. Herald of the Russian Law Academy, 2026, no. 1, pp. 106–116. (In Russ.) <https://doi.org/10.33874/2072-9936-2026-0-1-106-116>*

Введение

Органы местного самоуправления (далее – органы МСУ, ОМСУ) представляют интересы населения, проживающего на территории конкретного муниципально-го образования. Важнейшей функцией ОМСУ является самостоятельное решение вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения (вопросов местного значения).

Современная система местного самоуправления [1] базируется на новом конституционном принципе единства органов публичной власти.

Проблемы реализации конституционного принципа единства органов публичной власти

Конституция РФ [2] в 2020 г. была дополнена ч. 3 ст. 132, согласно которой органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую

систему публичной власти и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Закрепление в Основном законе страны указанного принципа устранило существовавшую разницу в подходах к отраслевому регулированию деятельности органов местного самоуправления. Самостоятельность организационно-правового статуса местного самоуправления, а также дискреция органов МСУ в части их компетенции теперь органично коррелируют с принципом единства бюджетной системы Российской Федерации и идентичностью содержания финансовых полномочий государственных органов и органов местного самоуправления.

Органы местного самоуправления как одно из звеньев единой системы публичной власти связаны единством финансовой системы страны, едиными принципами формирования бюджетов, равенством бюджетных прав, в том числе на получение межбюджетных трансфертов для выравнивания бюджетной обеспеченности.

Реализация конституционного принципа единства органов публичной власти должна укрепить взаимодействие между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также гармонизировать ситуацию несоответствия реального количества полномочий, закрепленных за органами местного самоуправления, их финансовому обеспечению.

Проблема существования нефинансируемых мандатов имеет давнюю историю формального законодательного запрета. В частности, федеральные законы, в разное время регулировавшие эту область общественных отношений, содержали соответствующие предписания.

Так, Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утратил силу с 1 января 2009 г.) в ч. 2 ст. 38 предусматривал, что увеличение расходов или уменьшение доходов органов местного самоуправления, возникшие в результате решений, принятых федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ, компенсируются органами, принявшими решения. Размер компенсации определяется одновременно с принятием соответствующего решения. Решения органов государственной власти, влекущие дополнительные расходы органов местного самоуправления, реализуются органами местного самоуправления в пределах переданных им в качестве компенсации средств.

Принятый позднее Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (утрачивает силу с 1 января 2027 г.) в ч. 4 ст. 18 также содержит требование о том, что возложение на муниципальные образования обязанности финансирования расходов, возникших в связи с осуществлением органами государственной власти и (или) органами местного самоуправления иных муниципальных образований своих полномочий, не допускается.

Несмотря на законодательные ограничения, практика передачи органам местного самоуправления полномочий, не обеспеченных достаточным количеством денежных средств, стала широко распространенным явлением.

Указанная ситуация неоднократно становилась предметом рассмотрения Конституционного Суда РФ.

Так, например, в постановлении Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П/2003 [3] отмечается, что обязанность федерального законодателя обеспечить в процессе финансового регулирования такую регламентацию финансовых отношений, при которой достижение конституционной цели – экономического обеспечения государственного единства и государственной целостности Российской Федерации – не должно приводить к умалению финансовой самостоятельности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

В постановлении Конституционного Суда РФ от 18 июля 2018 г. № 33-П/2018 [4] указывается, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации, принимая на себя не связанные с наделением органов местного самоуправления таких публично-территориальных единиц отдельными государственными полномочиями публичные обязательства по оказанию им материально-финансовой поддержки, должны использовать финансово-правовые инструменты, которые обеспечивали бы, насколько это возможно, предсказуемость, своевременность (без неоправданных задержек) предоставления финансовых средств в достаточном объеме.

Кардинальное решение проблемы намечилось после принятия Конституционным Судом РФ постановления от 30 мая 2023 г. № 27-П/2023 [5], в котором, в частности, отмечалось, что закрепленный в ст. 132 (ч. 3) Конституции РФ принцип единства системы публичной власти, направленный на повышение эффективности ее функционирования, предполагает не только необходимость слаженного взаимодействия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов и органов местного самоуправления, но и наличие организационно-правовых и финансовых механизмов данного взаимодействия. Такого рода механизмы – в контексте реализации предписаний ст. 751, 132 (ч. 2 и 3) и 133 Конституции РФ – должны быть основаны на принципе сбалансированного организационного и финансового участия в соответствующем процессе каждого из трех уровней публичной власти, с тем чтобы обеспечивались как развитие местного самоуправления на основе самостоятельности и приближенности к населению, так и реализация региональными и федеральными органами государственной власти возложенных на них конституционно значимых функций по обеспечению устойчивого развития территории данного региона и России в целом.

Изложенная в приведенном решении Конституционного Суда РФ позиция была полностью воспринята законодателем и отражена в тексте нового федерального закона, регламентирующего организацию местного самоуправления в единой системе публичной власти [1].

Законодательно установлен принцип разграничения полномочий между уровнями публичной власти, которое обеспечивается соответствующими финансовыми средствами и материальными ресурсами.

Теперь выделение финансовых ресурсов для выполнения органами местного самоуправления переданных полномочий должно происходить не в обобщенной форме межбюджетных трансфертов, а с использованием четкой формулы

единых, дополнительных и (или) дифференцированных нормативов отчислений от отдельных федеральных и (или) региональных налогов и сборов, налогов. Следовательно, усиливается роль и ответственность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые своими законами не только определяют налоговую политику региона, но и формируют условия для эффективного обеспечения интересов населения.

Таким образом, органы публичной власти регионов получают дополнительную методику реализации государственной финансовой политики.

Также следует обратить внимание на законодательную возможность установления гибкого правового регулирования при решении вопроса об объеме полномочий органов местного самоуправления. Региональные органы государственной власти должны руководствоваться общим принципом [1] учета социально-экономических, природно-климатических, территориальных и иных особенностей местности, а также исторических, культурных, национальных и иных местных традиций и обеспечивать решение задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Перераспределение полномочий органов местного самоуправления в пользу органов государственной власти субъекта РФ, а также наделение ОМСУ дополнительными полномочиями возможны только при одновременном определении источников их финансирования.

Таким образом финансово-правовая составляющая сложного общественного отношения, возникающего при взаимодействии органов государственной власти с органами местного самоуправления, является определяющей.

В теории права полномочия государственных органов рассматриваются как слитые воедино права и обязанности [6, с. 62; 7, с. 115; 8, с. 142].

Решение органов государственной власти субъектов РФ по перераспределению или дополнительному наделению органов местного самоуправления полномочиями оформляется в виде регионального закона. Органы государственной власти региона, имея такие полномочия, обязаны их реализовать исходя из целей развития территорий и действуя в интересах населения.

В данном контексте складывается сложное правоотношение, объединяющее конституционно-правовое и финансово-правовое содержание. Формальная передача полномочий может быть реализована только тогда, когда в распоряжении наделяемого субъекта появятся соответствующие финансовые ресурсы. В противном случае выполнение возложенных на органы публичной власти обязанностей невозможно.

Более того, юридическая ответственность органов местного самоуправления ограничена пределами предоставленных им для исполнения переданных полномочий субвенций [1].

Кроме того, в соответствии с ч. 5 ст. 24.5 Кодекса РФ об административных правонарушениях [9] (далее – КоАП РФ), если во время производства по делу об административном правонарушении, связанном с неисполнением или ненадлежащим исполнением государственных полномочий, переданных для осуществления органам государственной власти субъектов РФ, органам местного самоуправле-

ния, будет установлено, что субвенции на осуществление таких полномочий выделены в размере, недостаточном для их осуществления, что привело к неисполнению или ненадлежащему исполнению таких полномочий, производство по делу об указанном административном правонарушении в отношении указанных органов и их должностных лиц подлежит прекращению.

При этом защита публичного интереса, связанного с добросовестным выполнением органами публичной власти возложенных на них функций, остается приоритетной. В связи с этим важное значение для формирующейся правоприменительной практики имеет постановление Конституционного Суда РФ от 17 июля 2025 г. № 29-П [10], выявившее конституционно-правовой смысл рассматриваемых положений КоАП РФ.

Согласно приведенной позиции Конституционного Суда РФ прекращение административного производства тем не менее не снимает с органов государственной власти обязанности по передаче органам местного самоуправления материальных ресурсов и финансовых средств, необходимых для осуществления государственных полномочий. Иное означало бы фактически снятие с органов местного самоуправления ответственности за надлежащее и добросовестное исполнение переданных им полномочий и вело бы к нарушению Конституции РФ.

Финансовое правоотношение как проводник информации о качестве использования бюджетных средств демонстрирует действие «системы прямых и обратных связей государства» [11], позволяющей объективно оценить эффективность осуществления государственной финансовой политики.

Полноценный и всеобъемлющий финансовый мониторинг движения бюджетных ресурсов на уровне регионов и муниципальных образований является важной сферой финансовой деятельности государства. Конституционный Суд РФ обратил внимание на данный аспект, отметив, что лежащая на органах государственной власти обязанность финансировать осуществление органами местного самоуправления переданных им полномочий, контролировать реализацию таковых, в том числе расходовании полученных органами местного самоуправления бюджетных средств, предполагает осведомленность органов государственной власти о состоянии дел в данной области, в том числе о достаточности или недостаточности соответствующих субвенций [10].

Практическая реализация конституционного принципа единства органов публичной власти и законодательное смещение акцентов в сторону надлежащего финансового обеспечения органов местного самоуправления стали основой для разрешения еще одной важной проблемы, связанной с высокой финансовой нагрузкой местных бюджетов.

Речь идет о многолетнем росте задолженности местных бюджетов по судебным решениям, вынесенным в отношении переданных, но неисполненных (исполненных не в полном объеме) органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий субъектов Российской Федерации. Недостаточность финансовых средств для осуществления возложенных на ОМСУ полномочий создала ситуацию «долговой петли» из-за накапливаемой бюджетной задолженности прошлых лет. По данным Минюста России [12], общее количество денежных

средств, необходимых для исполнения всех судебных решений, вынесенных в отношении ОМСУ, к 2023 г. составило 226,5 млрд руб.

Однократно, с целью снижения долговой нагрузки на местные бюджеты, законодателем было принято решение о признании безнадежной к взысканию и подлежащей списанию задолженности должников по административным штрафам, наложенным по результатам осуществления государственного контроля (надзора), и по исполнительскому сбору, образовавшейся по состоянию на 1 июля 2022 г. [13].

В качестве системной меры, призванной амортизировать возникновение критической массы неисполненных бюджетных обязательств, обновленные положения ст. 215.1 Бюджетного кодекса РФ предусматривают, что исполнение судебных актов (за исключением судебных актов, вынесенных в целях компенсации вреда, причиненного лицам), требующих выделения бюджетных ассигнований в текущем финансовом году, осуществляется в пределах ассигнований, предусмотренных законом (решением) о бюджете по статьям расходов, соответствующим целям, определенным судебным актом [14].

Еще одним аспектом реализации принципа единства органов публичной власти является использование гибкого инструментария для регулирования финансовых отношений с участием органов местного самоуправления. Для достижения целей эффективного управления финансовыми ресурсами требуется использование различных способов правового регулирования.

Метод финансового права располагает набором способов, сочетание которых создает уникальность правового воздействия. Применение правовых обязываний, дозволений императивного и диспозитивного типов, финансово-правовых договоров, правовых рекомендаций и согласований позволяет формировать такой режим взаимодействия субъектов финансовых правоотношений, который в наибольшей степени соответствует текущим задачам государственной финансовой политики и создает условия для достижения целей качественного обеспечения общественных интересов.

В частности, гибкость метода финансово-правового регулирования позволяет расширить возможности органов местного самоуправления в осуществлении собственной финансовой политики, в принятии решений о выборе направлений для бюджетных расходов. Так, например, органы местного самоуправления вправе осуществлять расходы за счет средств бюджета муниципального образования (за исключением финансовых средств, передаваемых местному бюджету на осуществление целевых расходов) на осуществление не переданных им полномочий, если возможность осуществления таких расходов предусмотрена федеральными законами. В случае установления дополнительных мер социальной поддержки и социальной помощи для отдельных категорий граждан финансирование из местного бюджета возможно вне зависимости от наличия в федеральных законах положений, устанавливающих указанное право.

При этом особым условием принятия такого решения для органов местного самоуправления является то, что добровольное финансирование не переданных полномочий не признается обязанностью муниципального образования, осуществляется при наличии возможности и не является основанием для выделения до-

полнительных средств из других бюджетов бюджетной системы Российской Федерации [1].

Заключение

Конституционный принцип единства публичной власти занимает важное место в числе принципов финансового права. В практическом преломлении он помогает «донастроить» и синхронизировать финансовые полномочия органов государственной власти и органов местного самоуправления с целью создания действительно единого и слаженного механизма финансового обеспечения интересов населения.

Пристатейный библиографический список

1. Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» // СПС «КонсультантПлюс».

2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс».

3. Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области «О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челябинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // СПС «КонсультантПлюс».

4. Постановление Конституционного Суда РФ от 18 июля 2018 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита»» // СПС «КонсультантПлюс».

5. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 мая 2023 г. № 27-П «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 Козьмодемьянск Кежемского муниципального района Красноярского края» и администрации Новосибирского района Новосибирской области» // СПС «КонсультантПлюс».

6. *Лазарев Б. М.* Компетенция органов управления. М. : Юрид. лит., 1972.

7. *Алексеев С. С.* Общая теория права. Т. 2. М. : Юрид. лит., 1981.

8. *Тихомиров Ю. А.* Публичное право : учебник. М. : БЕК, 1995.

9. Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ // СПС «КонсультантПлюс».

10. Постановление Конституционного Суда РФ от 17 июля 2025 г. № 29-П «По делу о проверке конституционности части 5 статьи 24.5 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях в связи с запросом Костромского областного суда» // СПС «КонсультантПлюс».

11. Горбунова О. Н. Финансовое право и финансовый мониторинг в современной России. М. : Профобразование, 2003.

12. Информационно-аналитические материалы к заседанию Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на тему: «Актуальные вопросы совершенствования контроля (надзора) за деятельностью органов местного самоуправления и муниципальных учреждений». М., 2023.

13. Федеральный закон от 2 ноября 2023 г. № 520-ФЗ «О внесении изменений в статьи 96.6 и 220.1 Бюджетного кодекса Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений Бюджетного кодекса Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2024 году» // СПС «КонсультантПлюс».

14. Федеральный закон от 21 апреля 2025 г. № 84-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и статьи 14 и 15 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации, приостановлении действия отдельных положений законодательных актов Российской Федерации, признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации и об установлении особенностей исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации в 2025 году» // СПС «КонсультантПлюс».

References

1. Federal Law of March 20, 2025 No. 33-FZ "On the General Principles of Local Self-Government in a Unified System of Public Authority" (SPS "ConsultantPlus"). (In Russ.)
2. Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993, with amendments approved during the all-Russian vote on July 1, 2020) (SPS "ConsultantPlus"). (In Russ.)
3. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of November 11, 2003 No. 16-P "On the Case of Reviewing the Constitutionality of the Provisions of Paragraph 2 of Article 81 of the Law of the Chelyabinsk Region 'On the Budgetary Structure and Budgetary Process in the Chelyabinsk Region' in Connection with the Request of the Chelyabinsk Regional Court" (SPS "ConsultantPlus"). (In Russ.)
4. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of July 18, 2018 No. 33-P "On the Case of Verifying the Constitutionality of Paragraph 3 of Article 242 of the Budget Code of the Russian Federation in Connection with the Complaint of the Municipality – the Urban District of the City of Chita" (SPS "ConsultantPlus"). (In Russ.)

5. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of May 30, 2023 No. 27-P "In the Case of Verifying the Constitutionality of the Provisions of Article 3.3 of the Federal Law 'On the Implementation of the Land Code of the Russian Federation', paragraph 18 of Part 1, parts 3 and 4 of Article 14 and paragraph 14 of Part 1 of Article 15 of the Federal Law 'On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation', Articles 10 and 51 of the Federal Law 'On Environmental Protection', Paragraph 1 of Article 22 of the Federal Law 'On the Sanitary and Epidemiological Welfare of the Population', Paragraph 2 of Article 9 and Paragraphs 1 and 2 of Article 13 of the Federal Law 'On Production and Consumption Waste', as well as Paragraphs 16–18 of the Rules for Handling Municipal Solid Waste in Connection with Complaints from the Municipal Formation 'Urban Settlement of the Town of Kodinsk, Kezhemsky Municipal District, Krasnoyarsk Krai' and the Administration of the Novosibirsk District, Novosibirsk Region" (SPS "ConsultantPlus"). (In Russ.)

6. *Lazarev B. M.* Competence of Governing Bodies. Moscow: Iuridicheskaya literatura, 1972. (In Russ.)

7. *Alekseev S. S.* General Theory of Law. Vol. 2. Moscow: Iuridicheskaya literatura, 1981. (In Russ.)

8. *Tikhomirov Iu. A.* Public Law: Textbook. Moscow: BEK, 1995. (In Russ.)

9. Code of the Russian Federation on Administrative Offenses of December 30, 2001 No. 195-FZ (SPS "ConsultantPlus"). (In Russ.)

10. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of July 17, 2025 No. 29-P "On the Case Concerning the Review of the Constitutionality of Part 5 of Article 24.5 of the Code of the Russian Federation on Administrative Offenses in Connection with the Request of the Kostroma Regional Court" (SPS "ConsultantPlus"). (In Russ.)

11. *Gorbunova O. N.* Financial Law and Financial Monitoring in Modern Russia. Moscow: Profobrazovanie, 2003. (In Russ.)

12. Information and Analytical Materials for the Meeting of the Council on Local Self-Government under the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation on the Topic: "Current Issues of Improving Control (Supervision) over the Activities of Local Government Bodies and Municipal Institutions". Moscow, 2023. (In Russ.)

13. Federal Law of November 2, 2023 No. 520-FZ "On Amendments to Articles 96.6 and 220.1 of the Budget Code of the Russian Federation and Certain Legislative Acts of the Russian Federation, Suspension of Certain Provisions of the Budget Code of the Russian Federation, and Establishing Specifics for the Execution of Budgets of the Budget System of the Russian Federation in 2024" (SPS "ConsultantPlus"). (In Russ.)

14. Federal Law of April 21, 2025 No. 84-FZ "On Amendments to the Budget Code of the Russian Federation and Articles 14 and 15 of the Federal Law 'On Amendments to Certain Legislative Acts of the Russian Federation, Suspension of Certain Provisions of Legislative Acts of the Russian Federation, Recognition of Certain Provisions of Legislative Acts of the Russian Federation as Invalid and on Establishing the Specifics of Budget Execution of the Budget System of the Russian Federation in 2025'" (SPS "ConsultantPlus"). (In Russ.)

Сведения об авторе:

И. В. Рукавишникова – доктор юридических наук, профессор.

Information about the author:

I. V. Rukavishnikova – Doctor of Law, Professor.

Статья поступила в редакцию 18.09.2025; одобрена после рецензирования 03.10.2025; принята к публикации 19.01.2026.

The article was submitted to the editorial office 18.09.2025; approved after reviewing 03.10.2025; accepted for publication 19.01.2026.