Организации публичной власти России: институциональные границы, механизмы координации и критерии оценки единой системы

Тензин Владислав Романович
аспирант, ФГАОУ ВО «Мурманский арктический университет», г. Мурманск, tenzin94@bk.ru

Статья посвящена анализу организаций публичной власти в Российской Федерации, как единой институциональной системы, обеспечивающей реализацию публичных функций государства и местного самоуправления. Рассматриваются конституционно-правовые основы организации публичной власти, структура и классификация ее субъектов, механизмы взаимодействия уровней власти, а также ключевые направления трансформации, после закрепления концепции единой системы публичной власти. Выявляются актуальные проблемы разграничения компетенции, ответственности, финансовой обеспеченности и подотчетности органов публичной власти. Формулируются выводы о тенденциях централизации управления при сохранении конституционных гарантий самостоятельности местного самоуправления.
Ключевые слова: публичная власть, органы государственной власти, местное самоуправление, единая система публичной власти, федерализм, компетенция, публичные функции, государственное управление, муниципальное управление.

Публичная власть в российской правовой системе — это не только теоретическое понятие, но и практический инструмент, через который выстраиваются связи между федерацией, субъектами РФ и местным самоуправлением [1; 2]. После конституционного закрепления идеи единой системы публичной власти особенно остро встал вопрос о границах: какие структуры относятся к организациям публичной власти, где проходит линия между координацией и фактическим «встраиванием» муниципального уровня в государственное управление, и как оценивать качество межуровневого взаимодействия без размывания ответственности [1; 2; 7].

Актуальность обусловлена расширением круга участников, влияющих на публичные решения. Помимо классических органов власти (Президент РФ, Правительство РФ, федеральные министерства и службы, законодательные собрания субъектов РФ, администрации муниципалитетов) в управлении заметную роль играют организации со специальным статусом: государственные корпорации и компании (например, ГК «Ростех», ГК «Автодор»), государственные институты развития (например, ВЭБ.РФ), публично-правовые компании (например, «Российский экологический оператор») и иные структуры, которые реализуют публичные задачи в инфраструктуре и социальной сфере [3; 9; 10]. При недостаточно ясных критериях отнесения таких субъектов к публично-властной сфере усложняются контроль, подотчетность и судебная защита адресатов решений [9; 11].

Цель исследования - предложить юридически применимые критерии институциональной идентификации организаций публичной власти и описать типовые механизмы координации в единой системе публичной власти, с акцентом на риск «разрыва ответственности».

В условиях единой системы публичной власти ключевым становится не название субъекта («орган власти» или «организация»), а наличие публичных полномочий и юридически замкнутой ответственности; оценка координации, которая должна строиться по цепочке «компетенция — ресурс — процедура — подотчетность», поскольку сбой возникает именно в этой связке [5; 6; 10].

Исследование проведено как воспроизводимый комплекс процедур. Во-первых, выполнен доктринальный анализ понятий «публичная власть», «публичные полномочия», «подотчетность», «контроль» по современной юридической литературе о конституционных изменениях и публичном управлении [7; 8; 9; 10; 17]. Это позволило отделить два режима: собственно власть (принятие обязательных решений и применение мер публичного воздействия) и организационно-обслуживающую инфраструктуру (предоставление услуг без самостоятельного властного мандата).

Во-вторых, проведен контент-анализ нормативной базы, определяющей устройство и взаимодействие уровней публичной власти, бюджетную и контрольную архитектуру: Конституции РФ, 131-ФЗ, 414-ФЗ, Бюджетного кодекса РФ, 172-ФЗ, 248-ФЗ [1; 2; 3; 4; 5; 6]. Нормы сопоставлялись по юридическим маркерам: наличие властного решения, законная компетенция, доступ к публичным ресурсам, обязательные процедуры, контуры контроля и подотчетности [6; 9; 11].

В-третьих, проанализированы правовые позиции Конституционного Суда РФ по пределам законодательного усмотрения в настройке моделей местного самоуправления и требованиям к финансовому обеспечению полномочий [13; 14]. Эти позиции использованы как критерии допустимой координации без утраты самостоятельности муниципального уровня.

В-четвертых, результаты интегрированы в оценочную рамку «компетенция — ресурс — процедура — подотчетность» как инструмент диагностики связности межуровневого взаимодействия, прежде всего в сферах с высокой долей совместной ответственности (инфраструктура, благоустройство, социальные услуги, обращение с отходами) [5; 6; 10].

В рамках исследования: предложено прикладное определение организации публичной власти, даны критерии характерные для организаций публичной власти, составлена классификация организаций публичной власти, выделены юридические индикаторы властного статуса, составлена классификация органов и организаций публичной власти по данным индикаторам, рассмотрены способы координации единой системы публичной власти.

Организация публичной власти —это институционально оформленный субъект, который действует на основании Конституции РФ и (или) закона и участвует в осуществлении публичной власти через принятие обязательных юридических решений и (или) реализацию публичных полномочий, при наличии специальных механизмов подотчетности и контроля [1; 6; 9; 11].

С практической точки зрения это позволяет различать:

- носителей властного мандата (например, Правительство РФ, Минфин России, ФНС России, органы исполнительной власти субъекта РФ, администрация муниципального района);

- контрольные субъекты (например, органы государственного/муниципального контроля по 248-ФЗ, контрольно-счетные органы);

- инфраструктуру исполнения (госучреждения, МБУ, подведомственные организации), которые обеспечивают услуги, но обычно не принимают самостоятельных властных решений [6; 9].

Юридические индикаторы публично-властного статуса и примеры. В ходе анализа выделен набор индикаторов, которые «включают» субъекта в публично-властную сферу. Важно, что индикаторы работают в совокупности.

Первый индикатор — право издавать нормативные акты. Примеры: постановления Правительства РФ; приказы федеральных министерств и служб в пределах компетенции; решения регионального правительства; муниципальные правовые акты, постановления местной администрации; предписания органов контроля по 248-ФЗ [3; 6].

Второй индикатор — законодательно определенная компетенция и пределы усмотрения. Это очевидно для органов власти, но важно и для «пограничных» субъектов. Например, статус и полномочия организаций со специальной правовой природой должны быть закреплены федеральным законом; в противном случае возникает зона слабой определенности ответственности [9; 11].

Третий индикатор — работа с публичными ресурсами (бюджет, казна, публичное имущество). Например, региональные министерства финансов и муниципальные финансовые органы исполняют бюджетные полномочия в рамках БК РФ; муниципальные администрации управляют муниципальной собственностью и заказом, а бюджетные решения «привязаны» к межбюджетным трансфертам [4].

Четвертый индикатор — наличие обязательной публичной процедуры, например: регламенты предоставления услуг и контрольных мероприятий; процедуры муниципального контроля; бюджетные процедуры и отчетность [4; 6].

Пятый индикатор — специальные механизмы подотчетности и контроля. Для органов власти это парламентский контроль, финансовый контроль, прокурорский надзор и судебный контроль. Для муниципального уровня — также контрольные полномочия субъекта РФ в установленных законом пределах и контрольно-счетные органы муниципалитета [6; 9; 11].

На основе данных индикаторов, необходимо представить следующую классификацию организаций публичной власти:

1. Органы государственной власти (федеральные и региональные) обычно обладают всеми индикаторами в полной мере (пример: Правительство РФ и федеральные министерства; правительство субъекта РФ и профильные министерства) [1; 3].

2. Органы местного самоуправления также обладают публично-властными индикаторами, но «слабое место» чаще связано с ресурсами: полномочия есть, а финансовая база зависит от трансфертов, что влияет на реальную автономию [2; 4; 8; 12].

3. Контрольные и надзорные органы (включая муниципальный контроль по 248-ФЗ) концентрируют властные полномочия и подотчетность в особом режиме (предписание, проверка, профилактика нарушений) [6; 11].

4. Организации со специальным статусом (госкорпорации, государственные компании, публично-правовые компании) могут участвовать в реализации публичных задач, но их отнесение к публичной власти требует прямого законодательного закрепления полномочий и понятного контура контроля. Иначе «власть без ответственности» маскируется под хозяйственную деятельность [9; 10; 11]. Здесь показательны инфраструктурные и отраслевые кейсы: дорожное строительство (ГК «Автодор»), промышленная политика и оборонный сектор (ГК «Ростех»), обращение с ТКО (публично-правовые механизмы через РЭО).

Типовые механизмы координации и где возникает «разрыв ответственности». В единой системе публичной власти координация строится не одним способом, а сочетанием правовых и управленческих механизмов [7; 8; 10].

Нормативно-компетенционная координация - опирается на распределение полномочий в законе и относительно проста в контроле: понятно, кто обязан действовать и кто отвечает. Однако в комплексных проектах (например, городская среда, транспортные узлы) она часто недостаточно гибка, потому что задачи пересекают отрасли и уровни [5; 8].

Программно-проектная координация - задает общие цели и показатели, «спаивая» уровни управления через планы, дорожные карты и отчетность. Достоинство — управленческая связность. Недостаток — риск, что показатели начинают подменять юридическую конструкцию ответственности: результат требуют «снизу», а полномочие и ресурс распределены «сверху» [5; 10].

Финансово-стимулирующая координация - основана на субсидиях, софинансировании и условиях предоставления трансфертов (БК РФ). Это сильный инструмент влияния на поведение нижестоящих уровней, но он же часто создает правовую асимметрию: муниципалитет юридически отвечает за «вопрос местного значения», но фактически зависит от региональных условий финансирования [4; 8; 12].

Административно-регламентная координация - проявляется в детальных процедурах и стандартах, в том числе в контрольной сфере (248-ФЗ). Здесь риск другой: высокая формализация легко превращается в «правильную отчетность» при слабой ответственности за качество конечного результата [6; 9; 11].

Затрагивая вопрос «разрыва ответственности», необходимо привести несколько примеров. Пример 1: обраще-

ние с ТКО. Муниципалитет отвечает за контейнерные площадки и санитарное состояние территории, субъект РФ формирует региональную систему и определяет оператора, тарифное регулирование осуществляется в установленном порядке, а гражданин воспринимает результат как «услугу государства». При сбоях (переполненные площадки, несвоевременный вывоз) ответственность на практике расплывается между муниципалитетом, региональным оператором и региональными органами регулирования. Этот кейс наглядно показывает, что единая цель не равна единому контуру юридической ответственности, и требуются четкие процедуры распределения обязанностей и контроля по цепочке исполнения [4; 6; 10; 11].

Пример 2: дорожная деятельность и благоустройство. Региональные программы ремонта и строительства дорог часто предполагают софинансирование и достижение показателей. Муниципалитеты при этом выступают исполнителями на земле: согласования, земельные вопросы, организация работ, приемка. Но полномочия, финансирование и контрольные решения могут находиться на разных уровнях. При нарушении сроков или качества объект «провисает» между тем, кто утверждал проект, кто финансировал, кто заключал контракт, и кто фактически контролировал исполнение [4; 5; 10]. Это типовой механизм возникновения «разрыва ответственности» [10].

Пример 3: государственный и муниципальный контроль. После реформы контрольной сферы акцент смещен к риск-ориентированному подходу, профилактике и формализации процедур. В качестве результата повышается предсказуемость действий контролера и защищенность проверяемых, но при слабой связке «контрольное действие — управленческое решение — ответственность за устранение причин» контроль может становиться «процедурой ради процедуры» [6; 9; 11]. Здесь важна юридическая интеграция результатов контроля в управленческий цикл.

Оценочная рамка «компетенция — ресурс — процедура — подотчетность». Для юридической диагностики координации предложена простая рамка, которую можно применять к любой сфере: Компетенция - должна быть однозначна определено, кто уполномочен и кто обязан действовать. Если компетенция размыта, любые последующие механизмы координации дают эффект только на уровне управления, но не на уровне права [13; 14]. Ресурс - полномочие должно быть обеспечено финансированием, кадрами и доступом к инфраструктуре. Иначе юридическая обязанность превращается в формальное требование без реальной возможности исполнения, что подрывает смысл ответственности [4; 8]. Процедура - нужно понимать, как именно согласуются решения, как фиксируются результаты, как урегулируются конфликты компетенций и как оформляются межуровневые договоренности. Без процедур координация превращается в «ручное управление» [5; 6; 9]. Подотчетность - должно быть ясно, кто оценивает итог, по каким критериям и какие последствия наступают при невыполнении. Если оценка размазана по нескольким центрам, ответственность также теряет адресата [9; 11].

Результат применения рамки к «совместным» сферам (инфраструктура, услуги, благоустройство) сводится к следующему: даже при высокой отчетности и проектной дисциплине система часто остается юридически «средне-связной», если не устранены два дефекта — неясность компетенции и дисбаланс ресурсов [4; 5; 8; 10].

Основным результатом исследования является, не описание органов власти как таковых, а юридически применимый способ отличать носителей публичных полномочий от инфраструктуры исполнения и оценивать качество межуровневой координации через замыкание цепочки «компетенция — ресурс — процедура — подотчетность» [5; 6; 9]. Научная новизна состоит в том, что предложены критерии институциональной идентификации организаций публичной власти, работающие для «пограничных» субъектов со специальным статусом, а также введен диагностический подход к координации, позволяющий обнаруживать «разрыв ответственности» до возникновения масштабных управленческих сбоев [10; 11].

Сопоставление с зарубежными работами о многоуровневом управлении показывает, что проблема «разрыва ответственности» типична для систем, где цели центра едины, а исполнение распределено по уровням и организациям [15]. Отличие российской ситуации в том, что единая система публичной власти имеет выраженное конституционно-правовое измерение и должна соотноситься с принципом самостоятельности местного самоуправления и требованиями юридической определенности компетенции, которые последовательно поддерживаются в позициях Конституционного Суда РФ [13; 14]. Иными словами, управленческая интеграция допустима, но она должна быть юридически «прочитана»: кто уполномочен, кто обязан, кто финансирует, кто контролирует, кто отвечает.

В отечественной литературе подчеркивается, что «единство» публичной власти не тождественно административной централизации, оно может означать согласованность целей и процедур при сохранении автономных зон ответственности [7; 8; 12]. В этом смысле предложенные критерии и рамка диагностики уточняют, где именно начинается нежелательная подмена: там, где муниципалитет получает задачи и показатели без ресурсов и без права влиять на ключевые условия их достижения [8; 10; 12].

Отдельный пласт дискуссии связан со статусом организаций со специальным публично-правовым положением. Научная литература фиксирует, что участие таких структур в публичных задачах может повышать эффективность и технологичность управления, но одновременно требует усиленного контроля и прозрачности, поскольку смешение публичных и хозяйственных методов повышает риск дефицита подотчетности [9; 10; 11]. Поэтому для таких организаций критичны два условия: ясный объем публичных полномочий и понятный механизм контроля (финансового, парламентского, прокурорского и судебного) [9; 11].

Исследование показывает, что для анализа организаций публичной власти в современной России недостаточно перечислить органы государственной власти и органы местного самоуправления. Существенная часть публичных задач реализуется через сложные организационные связки, в которые включаются субъекты со специальным правовым статусом и инфраструктура исполнения [3; 9; 10]. Предложенные юридические индикаторы помогают определить, где начинается публично-властный мандат, а где речь идет об обслуживании публичных функций без самостоятельной власти [6; 9; 11].

Ключевой вывод состоит в следующем: слабое звено единой системы публичной власти — не отсутствие координации, а юридически незамкнутая ответственность. Если компетенция, ресурсы, процедуры и подотчетность распределены несогласованно, растет вероятность «перекладывания» ответственности, формализации отчетности и снижения эффективности контроля [4; 5; 6; 10]. Научная новизна работы заключается в разработке критериев институциональной идентификации организаций публичной власти и в предложении компактной правовой рамки оценки координации по цепочке «компетенция — ресурс — процедура — подотчетность», позволяющей выявлять «разрыв ответственности» в межуровневых отношениях еще на стадии правового проектирования [5; 6; 11].

Практическая рекомендация, вытекающая из результатов: при разработке региональных законов и регламентов взаимодействия с муниципалитетами целесообразно проверять каждую совместную сферу управления на замкнутость ответственности. Это означает минимальный набор условий: однозначная компетенция, обеспеченный ресурс, формализованная процедура согласования и единый контур подотчетности с понятными последствиями неисполнения [4; 6; 13; 14].

Литература

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с изм., одобр. 01.07.2020). Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 25.01.2026).
2. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. по состоянию на 25.01.2026). Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 25.01.2026).
3. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (ред. по состоянию на 25.01.2026). Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 25.01.2026).
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. по состоянию на 25.01.2026). Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 25.01.2026).
5. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (ред. по состоянию на 25.01.2026). Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 25.01.2026).
6. Федеральный закон от 31.07.2020 № 248-ФЗ «О государственном контроле (надзоре) и муниципальном контроле в Российской Федерации» (ред. по состоянию на 25.01.2026). Официальный интернет-портал правовой информации. URL: http://pravo.gov.ru (дата обращения: 25.01.2026).
7. Авакьян С. А. Единая система публичной власти: конституционный смысл и проблемы реализации // Государство и право. 2021. № 12. С. 7–20.
8. Бондарь Н. С. Публичная власть и местное самоуправление: новые конституционные параметры и пределы координации // Журнал российского права. 2022. № 6. С. 17–33.
9. Тихомиров Ю. А. Правовая организация публичного управления: современные тенденции и инструменты координации // Административное право и процесс. 2021. № 10. С. 7–19.
10. Лапаева В. В. Публичная власть: юридическая определенность компетенций и риск «разрыва ответственности» в межуровневых отношениях // Право. Журнал Высшей школы экономики. 2022. № 4. С. 30–52.
11. Князев С. Д. Конституционализация публичного управления: к вопросу о границах единой системы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 3. С. 5–18.
12. Глигич-Золотарёва М. В. Местное самоуправление в единой системе публичной власти: организационные модели и правовые риски // Муниципальная служба: правовые вопросы. 2024. № 2. С. 9–22.
13. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 01.12.2015 № 30-П. Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: http://www.ksrf.ru (дата обращения: 25.01.2026).
14. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.07.2018 № 33-П. Официальный сайт Конституционного Суда РФ. URL: http://www.ksrf.ru (дата обращения: 25.01.2026).
15. OECD. Multi-level Governance Reforms: Overview of OECD Countries' Experiences. Paris: OECD Publishing, 2021. 196 p. URL: https://www.oecd.org (дата обращения: 25.01.2026).
16. European Charter of Local Self-Government (ETS No. 122) (Strasbourg, 15.X.1985). Council of Europe. URL: https://www.coe.int (дата обращения: 25.01.2026).
17. Крашенинников П. В. (науч. ред.). Комментарий к Конституции Российской Федерации (с учетом поправок 2020 года): научно-практический. 3-е изд. Москва: Статут, 2021. 512 с.

Russian public authorities: institutional boundaries, coordination mechanisms, and evaluation criteria for a unified system

Tenzin V.R.

Murmansk Arctic University

The article is devoted to the analysis of public authorities in the Russian Federation as a single institutional system that ensures the implementation of public functions of the state and local self-government. The article examines the constitutional and legal foundations of the organization of public power, the structure and classification of its subjects, the mechanisms of interaction between levels of government, as well as key areas of transformation after the consolidation of the concept of a unified system of public power. The current problems of differentiation of competence, responsibility, financial security and accountability of public authorities are identified. Conclusions are drawn about the trends of centralization of government while preserving the constitutional guarantees of the independence of local self-government.

Keywords: public power, public authorities, local self-government, unified system of public power, federalism, competence, public functions, public administration, municipal administration.

References

1. Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on 12.12.1993) (as amended and approved on 01.07.2020). Official Internet Portal of Legal Information. URL: http://pravo.gov.ru (accessed on 25.01.2026).
2. Federal Law of 06.10.2003 No. 131-FZ "On the General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation" (as amended on 25.01.2026). Official Internet Portal of Legal Information. URL: http://pravo.gov.ru (accessed on 25.01.2026). 3. Federal Law of 21.12.2021 No. 414-FZ "On the General Principles of Organization of Public Authority in the Constituent Entities of the Russian Federation" (as amended on 25.01.2026). Official Internet Portal of Legal Information. URL: http://pravo.gov.ru (accessed on 25.01.2026).
4. Budget Code of the Russian Federation: Federal Law of 31.07.1998 No. 145-FZ (as amended on 25.01.2026). Official Internet Portal of Legal Information. URL: http://pravo.gov.ru (accessed on 25.01.2026). 5. Federal Law of 28.06.2014 No. 172-FZ "On Strategic Planning in the Russian Federation" (as amended on 25.01.2026). Official Internet Portal of Legal Information. URL: http://pravo.gov.ru (accessed on 25.01.2026).
6. Federal Law of 31.07.2020 No. 248-FZ "On State Control (Supervision) and Municipal Control in the Russian Federation" (as amended on 25.01.2026). Official Internet Portal of Legal Information. URL: http://pravo.gov.ru (accessed on 25.01.2026). 7. Avakyan S. A. Unified System of Public Authority: Constitutional Meaning and Implementation Problems // State and Law. 2021. No. 12. Pp. 7–20.
8. Bondar N. S. Public Authority and Local Self-Government: New Constitutional Parameters and Limits of Coordination // Journal of Russian Law. 2022. No. 6. Pp. 17–33.
9. Tikhomirov Yu. A. Legal Organization of Public Administration: Current Trends and Coordination Instruments // Administrative Law and Process. 2021. No. 10. Pp. 7–19.
10. Lapaeva V. V. Public Authority: Legal Clarity of Competences and the Risk of a "Responsibility Gap" in Inter-Level Relations // Law. Journal of the Higher School of Economics. 2022. No. 4. Pp. 30–52. 11. Knyazev S. D. Constitutionalization of Public Administration: On the Boundaries of a Unified System of Public Authority // Constitutional and Municipal Law. 2023. No. 3. pp. 5–18.
12. Gligich-Zolotareva M. V. Local Self-Government in a Unified System of Public Authority: Organizational Models and Legal Risks // Municipal Service: Legal Issues. 2024. No. 2. pp. 9–22.
13. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 01.12.2015 No. 30-P. Official website of the Constitutional Court of the Russian Federation. URL: http://www.ksrf.ru (date of access: 25.01.2026).
14. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of 18 July 2018 No. 33-P. Official website of the Constitutional Court of the Russian Federation. URL: http://www.ksrf.ru (accessed on 25 January 2026).