

Научная статья  
УДК 342.922

## АДМИНИСТРАТИВНО-ДОГОВОРНЫЕ ПРАВООТНОШЕНИЯ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

**Александр Иванович Попов**

Рязанский филиал Московского университета МВД России им. В. Я. Кикотя, Рязань, Россия,  
apopov332@mvd.ru, ORCID: 0000-0003-1949-5376

**Аннотация.** Проблемы взаимодействия органов государственной и муниципальной власти в рамках единой системы публичной власти являются актуальными с учетом конституционных изменений в публично-правовом регулировании. В статье анализируются административно-договорные правоотношения, опосредующие взаимодействие между федеральными органами исполнительной власти и органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, а также органами местного самоуправления. Выявлены особенности в различии правовых статусов указанных органов. Сделан вывод о возможности взаимодействия органов публичной власти, не находящихся в организационно-управленческом подчинении, посредством заключения соглашений, которые по своей природе следует отнести к административным договорам.

**Ключевые слова:** административно-договорные правоотношения, административный договор, органы публичной власти, единая система публичной власти, уровни публичной власти, органы внутренних дел, органы местного самоуправления.

**Для цитирования:** Попов А. И. Административно-договорные правоотношения в единой системе публичной власти // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2024. № 4 (106). С. 72–79.

Original article

## ADMINISTRATIVE AND CONTRACTUAL LEGAL RELATIONS IN THE UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY

**Alexander I. Popov**

Ryazan Branch of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after  
V. Ya. Kikot, Ryazan, Russia, apopov332@mvd.ru,  
ORCID: 0000-0003-1949-5376

**Abstract.** The problems of interaction between state and municipal authorities within the framework of a unified system of public authority are relevant, taking into account constitutional changes in public law regulation. The article analyzes the administrative and contractual legal relations mediating the interaction between federal executive authorities and executive authorities of the subjects of the Russian Federation, as well as local self-government bodies, and identifies features in the difference in the legal statuses of these bodies. The conclusion is made about the possibility of interaction between public authorities that are not under organizational and managerial subordination, through the conclusion of agreements, which by their nature should be attributed to administrative contracts.

**Keywords:** administrative and contractual legal relations, administrative agreement, public authorities, unified system of public authority, levels of public authority, internal affairs bodies, local self-government bodies.

**For citation:** Popov A. I. Administrative and contractual legal relations in the unified system of public authority // Bulletin of Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2024. No. 4 (106). P. 72–79. (In Russ.)

---

© Попов А. И., 2024

## Введение

Внесенные в 2020 году поправки к Конституции Российской Федерации<sup>1</sup> указывают на объективную необходимость осмысления юридическим научным сообществом таких публично-правовых категорий, как «единая система публичной власти» и «уровни публичной власти», а также способов взаимодействия между и внутри данных систем. Следует отметить, что масштаб принятых поправок сравним по своему значению с фактом принятия в 1993 году непосредственно Конституции Российской Федерации [1, с. 24–27].

Употребление обобщающего термина «публичная власть» позволяет объединить все виды и уровни органов власти исходя из единства направленности реализации политики государства в интересах населения. В качестве основной черты органов публичной власти выделяют согласованное функционирование на территории государства, единство целей и задач [2, с. 5].

Законодатель отнес к элементам публичной системы такие виды органов в Российской Федерации, как федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов и муниципальные органы. В качестве основной цели существования единой системы публичной власти выступает реализация системообразующих для органов всех уровней задач. Поэтому, как правильно отмечается в юридической литературе, единство этих задач служит исходным материалом для единства системы публичной власти [3, с. 8].

Объективная необходимость взаимодействия каждого из уровней публичной власти, создание условий для комплексного, устойчивого социально-экономического развития государства, его регионов, муниципальных образований в интересах как всего общества, так и отдельных его членов предопределяют важность исследования основных форм взаимодействия [4, с. 108].

Дифференциация органов государственной власти и органов местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти обуславливает необходимость поиска новых подходов к пониманию, сущности и правовой природе взаимодействия между уровнями публичной власти. Совершенствование форм, моделей и механизмов взаимодействия позволяет интегрировать административно-договорные правоотношения в единую систему публичной власти.

Эффективное решение задач для государства в целом зависит от единой системы публичной власти, а в частности от видов взаимоотношений между ее соответствующими уровнями. При этом определение оптимальных форм опосредования взаимоотношений как между различными уровнями органов государственной власти, так и местного самоуправления является наиболее актуальной проблемой.

## Методы

В качестве методологической основы исследования использованы общенаучные и частные методы, позволившие проанализировать и обобщить общетеоретические вопросы рассматриваемой проблемы. Формально-юридический анализ нормативных правовых актов, регламентирующих вопросы единой системы публичной власти, также позволил прийти к соответствующим выводам.

## Результаты

Употребление терминологии, связанной с единой системой публичной власти, находит свое отражение не только в Конституции Российской Федерации, но и в иных законодательных актах. В частности, ст. 71 Конституции Российской Федерации организацию публичной власти относит к ведению Российской Федерации; ст. 67 определяет установление публичной власти на федеральных территориях; ст. 80 обязует Президента Российской Федерации обеспечивать взаимодействие органов, входящих в

<sup>1</sup> Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.10.2024).

единую систему публичной власти; ст. 83 к полномочиям Государственного Совета Российской Федерации отнесит обеспечение согласованного взаимодействия и функционирования органов публичной власти; ст. 131 указывает на особенности осуществления публичной власти в городах федерального значения, на других территориях – могут устанавливаться федеральным законом [3, с. 8].

Новые положения не дают законодательного закрепления понятия публичной власти, но определяют отдельные элементы системы публичной власти – органы местного самоуправления и органы государственной власти (ч. 3 ст. 132). Вместе с тем понятие единой системы публичной власти сформулировано в Федеральном законе «О Государственном Совете Российской Федерации»<sup>1</sup>, в соответствии с которым под нею понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы в совокупности с органами местного самоуправления (ч. 1 ст. 2). В свою очередь указанные законодателем органы власти функционально взаимосвязаны [5, с. 117].

Система государственной власти и система местного самоуправления образуют единую систему публичной власти, которую можно рассматривать как совокупность органов государственной власти и органов местного самоуправления, имеющих функциональные связи и находящиеся во взаимодействии.

Органы государственной власти и местного самоуправления построены по одной функциональной схеме, но с различным организационным и компетенционным на-

полнением [6, с. 117]. Также законодательно определено, что к системе публичной власти относятся общественные институты, некоммерческие, коммерческие и публично-правовые компании.

Анализ указанных актов позволил А. О. Кожевникову прийти к обоснованному выводу о том, что они содержат три базовых признака данной правовой категории, к которым относятся объединение в ней органов государственной власти и местного самоуправления, наличие обязательного взаимодействия между структурными элементами системы, а также целевое предназначение данной системы [7, с. 52].

Представляется, что среди всех указанных признаков именно наличие соответствующего взаимодействия следует признать в качестве одного из наиболее главных, поскольку именно взаимосвязь уровней публичной власти предполагает единство в достижении целей.

С конституционно-правовых позиций взаимодействие следует понимать в качестве определенного рода отраслевой деятельности, цели которой закреплены в конституционно-правовых нормах, осуществляемой двумя и более субъектами, обладающими конституционной правосубъектностью, в конкретных формах путем использования оптимальных правовых средств для получения необходимого результата [8].

Конституционный Суд Российской Федерации, анализируя принцип единства системы публичной власти, приходит к выводу о том, что он означает «согласованное действие различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан»<sup>2</sup>.

<sup>1</sup> О Государственном Совете Российской Федерации : федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.10.2024).

<sup>2</sup> О соответствии положениям глав 1, 2 и 9 Конституции Российской Федерации не вступивших в силу положений Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», а также о соответствии Конституции Российской Федерации порядка вступления в силу статьи 1 данного Закона в связи с запросом Президента Российской Федерации» : заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.10.2024).

Взаимодействие органов и иных субъектов публичной власти приводит к появлению устойчивых системно-функциональных связей, которые появляются под воздействием объективных факторов, вызванных развитием общественных отношений и задачами государства. Системно-функциональные связи приводят к необходимости постоянного развития всей системы [2, с. 5].

Взаимодействие между федеральными органами государственной власти и органами государственных субъектов возможно и в рамках успешного решения общих задач, непосредственно связанных с вопросами охраны прав и законных интересов граждан, а также создания условий для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах территории субъекта.

Границы, в рамках которых может осуществляться взаимодействие между органами публичной власти, представлены институтами разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления, а также механизмами передачи полномочий между уровнями власти [7, с. 52].

Эффективное решение задач для государства в целом зависит от единой системы публичной власти, а в частности от видов взаимоотношений между ее соответствующими уровнями. При этом определение оптимальных форм опосредования взаимоотношений как между различными уровнями органов государственной власти, так и местного самоуправления является наиболее актуальной проблемой.

Возможность передачи и делегирования полномочий внутри системы публичной власти является, по мнению Е. В. Аристова и В. Н. Щепетильникова, принципиально важной, поскольку позволяет согласовывать свои действия и решения между находящимися в различных системах координат органами [9, с. 200].

В свою очередь, отметим, что в действительности органы публичной власти, нахо-

дящиеся на различных ее уровнях, наделены собственными полномочиями, осуществляют только свойственные им функции и не находятся в организационно-управленческом подчинении.

Принимая во внимание развитие юридической мысли и судебной практики, В. А. Винокуров приходит к обоснованному выводу, что публичная власть должна рассматриваться на двух уровнях: первый – государственная власть (в составе двух подуровней: федеральная и субъектов Российской Федерации) и второй – власть местного самоуправления [10, с. 34–37].

К наиболее распространенным формам взаимодействия между органами публичной власти следует отнести административные договоры (соглашения), которые находят свое законодательное закрепление в соответствующих нормативных правовых актах, регулирующих деятельность органов публичной власти различного уровня, которые не состоят в управленческой подчиненности друг у друга.

Договорное регулирование позволяет дифференцировать правовое регулирование с учетом конкретных сложившихся обстоятельств между конкретными органами государственной власти различного уровня, а также органами местного самоуправления [11, с. 99–102].

Договор возможен по вопросу о разграничении полномочий, но не предметов ведения. И договоры, и соглашения касаются разграничения только полномочий. Договоры о разграничении полномочий затрагивают сферу деятельности законодательной власти, соглашения – исполнительной власти, причем именно в форме соглашений чаще всего осуществляется делегирование полномочий в системе государственной власти (при наделении органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, напротив, действует законодательный механизм) [12, с. 155].

Возможность заключения административных договоров о передаче части полномочий между органами исполнительной власти различного уровня законодательно

закрепляется в ч. 2 ст. 78 Конституции Российской Федерации и в ст. 51 Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>1</sup>, однако есть ограничение такой возможности: соглашения о передаче полномочий заключают, когда отсутствует возможность передачи части полномочий равномерно всем субъектам Российской Федерации [13, с. 33].

Таким образом, исключительно органы исполнительной власти вправе передавать осуществление части своих полномочий другим исполнительным органам в рамках единой системы публичной власти. Правовая форма «соглашения» (противопоставляемого «договору») достаточно ясно указана в ст. 78 Конституции Российской Федерации [12, с. 159].

При заключении соглашений субъектам представлены максимальные дискретные полномочия с учетом возможности их передачи в обе стороны. Правовые нормы устанавливают лишь общее правило распределения полномочий, не исключая возможность субъектов Российской Федерации самостоятельно решать данный вопрос путем заключения между ними соглашений [14, с. 74].

Нельзя согласиться с высказанным в юридической литературе мнением о том, что институт соглашения как способ передачи полномочий используется редко. При этом отмечается, что развитая и разнообразная практика передачи федеральных полномочий субъектам Российской Федерации на основании соглашений существует только у Республики Крым, городов Севастополь и Москва, а также у Московской области. В других субъектах Российской Федерации такая практика либо отсутствует, либо значимого развития не получила. Это позволяет считать, что использование соглашений для

передачи федеральных полномочий вызвано ситуативными политическими обстоятельствами, а не стремлением комплексного решения проблемы по перераспределению компетенции [15, с. 17].

В противовес высказанному мнению приведем следующий пример исследуемого административно-договорного сотрудничества, к которому относится взаимодействие территориальных органов федеральных органов исполнительной власти с уполномоченным по правам человека в субъекте Российской Федерации. Положения законодательства об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации устанавливают возможность заключения соглашений между органами исполнительной власти и уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации с целью организации взаимодействия между собой<sup>2</sup>.

С учетом особой роли органов внутренних дел в сфере защиты прав и свобод граждан становится очевидной необходимость взаимодействия территориальных органов МВД России и уполномоченного по правам человека в соответствующем субъекте. При этом данное взаимодействие строится посредством использования административно-договорных отношений, к которым и следует отнести соглашение о взаимодействии.

На примере Рязанской области укажем, что в 2024 году заключено соглашение о взаимодействии по вопросам государственной защиты прав и свобод человека и гражданина, предметом которого являются обеспечение государственной защиты прав и свобод человека и гражданина на территории региона, а также повышение уровня правовой грамотности населения. В Соглашении четко определены механизмы взаимного сотрудничества. Особое внимание уделено выявлению и предупреждению правонарушений.

<sup>1</sup> Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.10.2024).

<sup>2</sup> Об уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации : федеральный закон от 18 марта 2020 г. № 48-ФЗ // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения: 20.10.2024).

Определен порядок оперативного и своевременного реагирования на выявленные факты нарушений прав человека и гражданина<sup>1</sup>.

Изложенное наглядно раскрывает возможность административно-договорного регулирования взаимодействия между двумя органами публичной власти, относящимися к различным подуровням органов государственной власти в рамках единой системы публичной власти. При этом указанные органы не находятся в организационно-управленческом подчинении, имеют собственные полномочия и компетенцию в сфере защиты прав и свобод человека и гражданина.

К наиболее проблемной сфере следует отнести взаимодействие государственной и муниципальной власти, где противоречие между единством системы публичной власти и самостоятельностью муниципальных образований по решению вопросов местного значения проявляется наиболее ярким образом [12, с. 4].

Отдельные виды муниципальных образований наделены правом соглашения о передаче части своих полномочий. Вместе с тем договоры о разграничении предметов ведения и полномочий в правовой системе России не предусмотрены ни для муниципальных образований между собой, ни для взаимоотношений субъектов Российской Федерации и муниципальных образований [11, с. 160].

В связи с этим следует поддержать предложение Г. А. Ефимова о необходимости

законодательного закрепления порядка и правил договорного регулирования между субъектами Российской Федерации и муниципальными образованиями [12, с. 164].

### Заключение

Исследование проблем взаимодействия между различными уровнями публичной власти позволяет говорить о существовании различных форм такого взаимодействия. Применение административно-договорных отношений между органами различных уровней публичной власти способствует выстраиванию внутрисистемных связей, осуществляемых на договорной основе.

Изложенные теоретико-методологические и концептуальные положения о роли административно-договорного регулирования в рамках единой системы публичной власти позволяют прийти к обоснованному выводу о том, что оно должно стать дополнительным средством наряду с нормативно-правовым, которое позволит учитывать специфику административно-правового статуса органов государственной власти, которые находятся на разных уровнях единой системы публичной власти.

Использование административно-договорных конструкций между уровнями публичной власти представляет собой форму их взаимодействия, реализуемую в целях эффективного решения стоящих перед ними задач. При этом договорный способ передачи полномочий не должен выходить за рамки компетенции соответствующих органов.

### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Иванов И. В. Публичная власть в Российской Федерации: конституционно-правовое содержание // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 4. С. 24–27.
2. Наумкина В. В. Понятие «единая система публичной власти» // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 4. С. 3–6.
3. Гошуляк В. В. Единая система публичной власти в Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2024. № 4. С. 7–12.
4. Шайхутдинова Р. Р. Принцип единства системы публичной власти: конституционно-правовое закрепление и проблемы реализации: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2023. 206 с.

<sup>1</sup> Начальник УМВД России по Рязанской области и Уполномоченный по правам человека в Рязанской области подписали соглашение о взаимодействии // Управление МВД России по Рязанской области. URL: <https://62.мвд.рф/news/item/46094786/> (дата обращения: 20.10.2024).

5. Ким Ю. В. Конституционная модель публично-властной организации в современной России // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 6. С. 25–34
6. Колесников А. В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты: дис. ... докт. юрид. наук. Саратов, 2022. 589 с.
7. Кожевников О. А. Категория «взаимодействие» в рамках формируемой единой системы публичной власти в РФ // Алтайский юридический вестник. 2023. № 3 (43). с. 49–55.
8. Коновальчиков Я. А. Взаимодействие политических партий и государства как конституционно-правовая категория // Актуальные проблемы российского права. 2018. № 9 (94). С. 74–81.
9. Аристов Е. В., Щепетильников В. Н. Формирование единой системы публичной власти в России как вектор новой конституционности // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2023. № 2. С. 194–214.
10. Винокуров В. А. Законодательство о публичной власти в России: проблемы понятия и содержания // Конституционное и муниципальное право. 2023. № 1. С. 34–37.
11. Платонов В. М. О роли договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами // Законы России: опыт, анализ, практика. 2009. № 12. С. 99–102.
12. Ефимов Г. А. Разграничение предметов ведения и полномочий в механизме реализации конституционного принципа единства системы публичной власти: дис. ... канд. юрид. наук. Курск, 2024. 194 с.
13. Коняхин Д. А. Административный договор: перспективы развития в Российской Федерации // Державинский форум. 2024. Т. 8. № 1 (29). С. 28–36.
14. Кравцова Е. А. Принцип самостоятельности в организации и функционировании органов государственной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... докт. юрид. наук. Екатеринбург, 2023. 494 с.
15. Меркуленко А. В. Компетенция субъектов Российской Федерации: тенденции конституционно-правового регулирования: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2024. 307 с.

## REFERENCES

1. Ivanov I. V. Public authority in the Russian Federation: constitutional and legal content // Constitutional and municipal law. 2023. No. 4. P. 24–27. (In Russ.)
2. Naumkina V. V. The concept of “unified system of public authority” // State authority and local self-government. 2024. No. 4. P. 3–6. (In Russ.)
3. Goshulyak V. V. Unified system of public authority in the Russian Federation // State authority and local self-government. 2024. No. 4. P. 7–12. (In Russ.)
4. Shaikhutdinova R. R. The principle of unity of the public authority system: constitutional and legal consolidation and implementation problems: dis. ... Cand. of Law. Moscow, 2023. 206 p. (In Russ.)
5. Kim Yu. V. Constitutional model of a public-authority organization in modern Russia // Constitutional and municipal law. 2023. No. 6. P. 25–34. (In Russ.)
6. Kolesnikov A. V. Local government bodies in a unified system of public authority: organizational and legal aspects: dis. ... Doctor of Law. Saratov, 2022. 589 p. (In Russ.)
7. Kozhevnikov O. A. The category of “interaction” within the framework of the formed unified system of public authority in the Russian Federation // Altai Legal Bulletin. 2023. No. 3 (43). P. 49–55. (In Russ.)
8. Konovalchikov Ya. A. Interaction of political parties and the state as a constitutional and legal category // Actual problems of Russian law. 2018. No. 9 (94). P. 74–81. (In Russ.)
9. Aristov E. V., Shechetilnikov V. N. Formation of a unified system of public authority in russia as a vector of new constitutionality // Bulletin of Perm University. Legal Sciences. 2023. No. 2. P. 194–214. (In Russ.)
10. Vinokurov V. A. Legislation on public authority in russia: problems of concept and content // constitutional and municipal law. 2023. No. 1. P. 34–37. (In Russ.)
11. Platonov V. M. On the role of treaties on the delimitation of jurisdiction and powers between the Russian Federation and its subjects // Laws of Russia: experience, analysis, practice. 2009. No. 12. P. 99–102. (In Russ.)

12. Efimov G. A. Delimitation of jurisdiction and powers in the mechanism for implementing the constitutional principle of the unity of the public authority system: dis. ... Cand. of Law. Kursk, 2024. 194 p. (In Russ.)

13. Konyakhin D. A. Administrative contract: development prospects in the Russian Federation // Derzhavin forum. 2024. Vol. 8. No. 1 (29). P. 28–36. (In Russ.)

14. Kravtsova E. A. The principle of independence in the organization and functioning of state authorities of the constituent entities of the Russian Federation: a constitutional and legal study: diss. ... Doctor of Law. Ekaterinburg, 2023. 494 p. (In Russ.)

15. Merkulenko A. V. Competence of the constituent entities of the Russian Federation: trends in constitutional and legal regulation: diss. ... Cand. of Law. M., 2024. 307 p. (In Russ.)

***Информация об авторе:***

А. И. Попов, кандидат юридических наук, доцент.

***Information about the author:***

A. I. Popov, Candidate of Law, Associate Professor.

Статья поступила в редакцию 21.10.2024; одобрена после рецензирования 24.10.2024; принята к публикации 28.11.2024.

The article was submitted 21.10.2024; approved after reviewing 24.10.2024; accepted for publication 28.11.2024.