# К вопросу о разграничении полномочий и взаимодействия уровней публичной власти в Российской Федерации

# On the issue of delimitation of powers and interaction between levels of public authority in the Russian Federation

DOI: 10.12737/2587-6295-2026-10-3-34-40

УДК 321.01

Получено: 21.07.2026 Одобрено: 23.08.2026 Опубликовано: 25.09.2026

**Синчук Ю.В.**
Д-р полит. наук, профессор, профессор кафедры теории и организации управления Гжельского государственного университета, ведущий специалист Научно-исследовательского института государственной политики и управления отраслевой экономики, Государственного университета управления
e-mail: sinchukjv@mail.ru

**Sinchuk Yu.V.**
Doctor of Political Sciences, Professor, Professor of the Department of Theory and Organization of Management at Gzhel State University, Leading Specialist at the Research Institute of Public Policy and Management of Industrial Economics, State University of Management
e-mail: sinchukjv@mail.ru

**Аннотация**
*Целевой установкой* статьи является комплексное разграничение властных полномочий в Российской Федерации. В статье анализируется с точки зрения нормативного обеспечения взаимодействие разных уровней публичной власти, единство системы российской публичной власти с учётом разграничения властно-управленческих полномочий через создание унифицированных стандартов публичных влияний. В качестве объекта исследования автором обозначена система механизмов взаимодействия различных уровней публичной власти и разграничения полномочий между ними в Российской Федерации. Использовался *междисциплинарный подход*, включающий в себя комплекс общенаучных и специальных методов исследования, таких как формально-юридический, сравнительно-политологический и системный, к изучению нормативно-правовой базы и практики взаимодействия трёх уровней публичной власти. Основной фокус статьи нацелен на изучение современных проблем и перспектив развития системы разграничения полномочий, исследование механизмов координации деятельности органов публичной власти различных уровней, выявление оптимальных моделей их взаимодействия в условиях федеративного устройства государства. *Результаты работы* определяются актуальностью исследуемой проблематики и возможностью использования полученных выводов для совершенствования нормативно-правовой базы и политической практики взаимодействия органов публичной власти всех уровней. Исследование способствует развитию научных представлений о механизмах эффективного функционирования системы разделения властей и вносит весомый вклад в виде рекомендаций по оптимизации властно-управленческих отношений.

**Ключевые слова:** публичная власть, разграничение полномочий, местное самоуправление, федерализм, вертикаль власти, взаимодействие уровней публичной власти.

**Abstract**
The aim of the article is to provide a comprehensive delineation of powers in the Russian Federation. The article analyses, from the perspective of regulatory support, the interaction between different levels of public authority, the unity of the Russian public authority system, taking into account the delineation of power and management powers through the creation of unified standards for public influence. The author identifies the system of mechanisms for the interaction between different levels of public authority and the delineation of powers between them in the Russian Federation as the object of study. An interdisciplinary approach was used, encompassing a range of general scientific and specialized research methods, such as formal-legal, comparative political science, and systemic methods, to study the regulatory framework and the practice of interaction between the three levels of public authority. The main focus of the article is on examining current problems and prospects for the development of the system of delimitation of powers, studying the mechanisms for coordinating the activities of public authorities at various levels, and identifying optimal models for their interaction in the context of a federal state structure. The results of the work are determined by the relevance of the issues under study and the possibility of using the conclusions drawn to improve the regulatory framework and the political practice of interaction between public authorities at all levels. The study contributes to the development of scientific understanding of the mechanisms for the effective functioning of the system of separation of powers and makes a significant contribution in the form of recommendations for optimizing power and management relations.
**Keywords:** public authority, delineation of powers, local self-government, federalism, vertical of power, interaction between levels of power.

## Введение

В современной ситуации для России особенно важно, как выстроено взаимодействие между разными ветвями публичной власти. От того, насколько грамотно налажены связи между федеральным центром, регионами и муниципалитетами, зависит и стабильность, и развитие страны в целом. В федеративном государстве всегда нужно искать баланс — чтобы власть не была излишне централизованной, но и не разваливалась на части. Особенно остро стоит вопрос: как сохранить единство государственной политики, но при этом не задавить самостоятельность регионов и местного самоуправления.

Суть проблемы в том, что механизмы разграничения полномочий между различными уровнями власти требуют доработки: есть правовые пробелы, случаются коллизии, а эффективность взаимодействия органов управления оставляет желать лучшего.

Цель работы — разобрать теоретические и практические аспекты разграничения полномочий между разными уровнями публичной власти, выявить существующие проблемные аспекты и предложить варианты их устранения.

Объект — система публичной власти в России как трёхуровневая конструкция государственного управления.

Предмет — отношения, возникающие при разграничении полномочий и взаимодействии государственных органов и местного самоуправления.

Теоретическая ценность работы в том, что она дополняет научные представления о том, как должны работать механизмы разделения властей и как на практике строится взаимодействие между уровнями управления.

Практическая польза — результаты могут пригодиться в ходе доработки законодательства и оптимизации реальной работы органов власти всех уровней. Без чёткого устройства властных отношений устойчивое развитие государства невозможно. В России власть делится на три звена: центральное, региональное и муниципальное. Конституция (ст. 12) закрепляет самостоятельность местного самоуправления, но при этом ст. 3 сохраняет принцип единства публичной власти.

## Обзор научной литературы

Междисциплинарный взгляд на то, как воспроизводится власть, представлен в работах современных российских ученых.

Р.А. Алексеев [1] анализирует конституционные преобразования и даёт их авторскую периодизацию, в том числе выделяет этап «обновления фасада», рассматривая базовые изменения в системе властных отношений.

Д.В. Афонин [2] рассматривает политический процесс через несколько призм — институциональную, структурно-функциональную и бихевиористскую. При этом он опирается на три классических уровня анализа: макро-, мезо- и микроуровень. Такой подход даёт возможность детально разобрать любой политический процесс.

В.И. Васильев [3] пересматривает понятийно-категориальный аппарат муниципального права, отражая тем самым развитие науки и накопление новых знаний. В его работе затрагивается вопрос соотношения государственной и муниципальной власти, а также рассматриваются особенности законодательного регулирования местного самоуправления в условиях федеративного устройства.

С.Н. Гавров [4, с. 128] представляет в развитии России две линии — либеральную и имперскую.

О.В. Гаман-Голутвина [5, с. 92] представляет легализацию политических решений опираясь на институциональный подход в современной науке.

Е.В. Гриценко [6] разбирает перемены в сфере местного самоуправления и федерализма, произошедшие после поправок 2020 г. Речь идёт о единой системе публичной власти, о трудностях развития российского федерализма и о сужении самостоятельности муниципалитетов.

А.В. Абрамов и В.Г. Егоров [7], опираясь на политологический анализ текущей обстановки, дают характеристику развитию российского суверенитета. В их работе подробно отражены различные точки зрения учёных на независимость государственной власти — как внутри страны, так и на международной арене, а также показаны особенности этого явления.

В.В. Лапкин [8, с. 1] предлагает концепцию политической модернизации и подчёркивает, что изменения возможны только при готовности общества их принять.

С.П. Перегудов [9, с. 52] рассматривает единство общественных настроений и политических практик, выделяя то, что социокультурный аспект выступает главным во властных отношениях.

И.А. Умнова-Конюхова [10] применяет сравнительно-правовой метод, чтобы проследить конституционное развитие России за долгий период после принятия Конституции 1993 г.

А.Н. Чертков [11] обращается к отдельным составляющим территориального устройства государства и предлагает рекомендации по увязке политических решений с юридическими нормами. Он демонстрирует, как соотносятся и согласуются между собой компоненты этой конструкции в ответ на современные вызовы, при соблюдении конституционных гарантий для граждан.

## Методы

В основе исследования — комплексный подход, позволяющий всесторонне изучить механизмы воспроизводства власти в современной России. Используется междисциплинарная методология, объединяющая разные способы научного познания, что особенно важно при анализе такого сложного явления, как власть.

Исследование опирается на теоретические методы. Системный подход позволяет рассматривать механизмы воспроизводства власти как целостную систему взаимосвязанных элементов, выявлять их структуру и функции в политическом пространстве. Структурно-функциональный анализ помогает определить место каждого элемента системы и его роль в воспроизводстве властных отношений. Историко-политический метод даёт возможность проследить, как менялись эти механизмы со временем, и выявить закономерности их развития.

## Результаты анализа

### Нормативная база разграничения властных полномочий

В основе разграничения полномочий между уровнями власти в России лежит комплекс нормативных актов:

Конституция РФ устанавливает три категории предметов ведения: исключительное ведение РФ (ст. 71), совместное ведение РФ и субъектов (ст. 72), а также вопросы местного значения (ст. 130)[1];

Договоры между РФ и отдельными субъектами о разграничении полномочий (хотя сейчас они играют меньшую роль).

Только комплекс представленных нормативных актов выстраивает равный баланс между централизацией и децентрализацией, давая регионам и муниципалитетам определённую автономию, но при этом, не нарушая общегосударственную целостность.

На деле разграничение полномочий сталкивается с рядом сложностей:

1. Нечёткие формулировки в законах порождают дублирование функций; нормативная база часто меняется, из-за чего возникает правовая неопределённость для органов власти всех уровней; противоречия между федеральными, региональными и муниципальными актами мешают единообразному применению норм[2].
2. Полномочия, переданные с вышестоящего уровня, зачастую не подкреплены должным финансированием[3]; муниципалитеты сильно зависят от межбюджетных трансфертов, что снижает их самостоятельность; между регионами и муниципалитетами слишком велик разрыв в бюджетной обеспеченности.
3. Бывает, что региональные власти вмешиваются в вопросы местного значения; на муниципальном уровне не хватает квалифицированных кадров; при реализации совместных программ и проектов часто отсутствует должная координация.

### Действующие механизмы взаимодействия различных уровней власти

Взаимодействие между уровнями публичной власти строится через несколько групп механизмов.

Заключение соглашений о сотрудничестве между органами власти разных уровней; разработка типовых (модельных) нормативных актов для муниципалитетов; создание координационных структур — советов, рабочих групп (например, советы по развитию местного самоуправления при губернаторах).

На исполнение переданных полномочий выделяются субвенции; действуют целевые программы поддержки местного самоуправления; предусмотрены гранты за достижение заданных показателей (к примеру, конкурс «Лучшая муниципальная практика»).

Проводятся совместные совещания и заседания коллегий; для обмена информацией внедряются электронные платформы (скажем, «Электронный муниципалитет» в Московской области); оказывается методическая и консультационная помощь — обучение кадров, семинары, центры поддержки.

Практика показывает: на пути к эффективному взаимодействию стоит целый ряд серьёзных препятствий. Прежде всего это трудности нормативно-правового характера — размытые формулировки в законах [6, с. 80-90], постоянные поправки и расхождения между актами разных уровней.

---

[1] Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 года (с учетом поправок, внесенных Законами РФ поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11- ФКЗ, от 14.03.2020 №1-ФКЗ, от 04.10.2022 № 5-ФКЗ, от 04.10.2022 № 6-ФКЗ, от 04.10.2022 № 7-ФКЗ, от 04.10.2022 N 8-ФКЗ) // Официальный интернет-портал правовой информации (www.pravo.gov.ru), 06.10.2022, № 0001202210060013.

[2] Счётная палата Российской Федерации. Отчёт о результатах экспертно-аналитического мероприятия Анализ реализации национальных проектов в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях в 2022 году.

[3] Министерство финансов РФ. Доклад Межбюджетные отношения и финансовая поддержка субъектов РФ в 2021–2025 гг.

**Пути совершенствования взаимодействия различных уровней публичной власти**

Для того чтобы выстроить нормальное взаимодействие между разными уровнями власти, стоит наметить несколько конкретных мер.

В законодательной сфере — провести систематизацию нормативной базы, чётко прописать критерии передачи полномочий и унифицировать отчётность. В финансовой части — увеличить долю собственных доходов местных бюджетов и упростить порядок получения субсидий. По организационной линии — развивать цифровые платформы, создавать региональные центры поддержки и повышать квалификацию муниципальных служащих.

Разграничение полномочий между уровнями публичной власти — процесс сложный и подвижный, он требует постоянной настройки. Конституционно-правовая основа в целом прочная, но на практике сохраняются проблемы: правовая неопределённость, финансовые перекосы и организационная разобщённость.

Для оптимизации разграничения полномочий и взаимодействия целесообразно:

Систематизировать законодательство о разграничении полномочий; чётко определить критерии, по которым полномочия передаются на муниципальный уровень; унифицировать отчётность и показатели эффективности; разработать типовые соглашения между уровнями власти.

Увеличить долю собственных доходов местных бюджетов (расширить налоговую базу); упростить процедуры получения субсидий и грантов (перевести заявки в цифру); ввести дифференцированные нормативы бюджетной обеспеченности с учётом особенностей регионов; создать стабилизационные фонды для поддержки муниципалитетов в кризисных ситуациях.

Совершенствовать цифровые платформы, обеспечивающие межведомственный обмен; открывать региональные центры поддержки местного самоуправления, работающие по единым стандартам; поднимать уровень подготовки муниципальных служащих за счёт федеральных и региональных программ обучения; готовить кадровый резерв для муниципалитетов.

Эти меры позволят собрать сбалансированную систему власти на местах, дать экономике комплексное развитие и обеспечить населению достойный уровень жизни. Двигаться в оптимизации взаимодействия нужно по трём линиям: правовая определённость, финансовая самостоятельность муниципалитетов и современные способы координации.

**Выводы**

Выполненная работа даёт основания для ряда важных заключений о том, как в России разграничены полномочия публичной власти. Конституционные нормы закладывают надёжную базу для построения действенного управления на каждом уровне. Самостоятельность муниципалитетов при условии сохранения единства публичной власти — это основополагающий принцип устройства государства.

Нормативная база показывает, что регулирование вертикальных властных отношений ведётся комплексно. Фундамент многоуровневой системы закреплён в Конституции РФ, федеральных законах и нормативных договорах.

В процессе исследования обнаружены следующие проблемы:

- переданные полномочия не получают достаточного финансирования;
- бюджетная обеспеченность территорий различается слишком сильно;
- координация действий затруднена по организационным причинам.

Разбор региональной практики выявил и удачные примеры взаимодействия уровней публичной власти:

- формирование ассоциаций законодательных органов регионов;
- грамотное применение субвенций;
- проекты инициативного бюджетирования;
- подключение цифровых платформ.

Наиболее перспективные пути улучшения системы:

- систематизация законодательства о разграничении полномочий;
- выработка чётких критериев передачи полномочий;
- унификация показателей эффективности;
- развитие механизмов финансовой поддержки муниципалитетов;
- создание единых цифровых платформ взаимодействия;
- усиление методической поддержки местного самоуправления.

Отдельно стоит сказать о повышении квалификации кадров и развитии кадрового резерва на муниципальном уровне. Помимо этого, необходимо шире вовлекать граждан в оценку работы органов власти и налаживать механизмы общественного контроля.

Практическая ценность состоит в том, что предложенные рекомендации применимы для доработки нормативной базы и оптимизации взаимодействия органов публичной власти всех уровней. Если их реализовать, система станет эффективнее, сможет оперативно отвечать на вызовы времени и обеспечивать устойчивое развитие территорий. Проведённый анализ нормативно-правовых основ будет способствовать повышению качества жизни населения и укреплению государственного суверенитета.

Таким образом, разграничение полномочий между различными уровнями власти требует постоянной доработки с учётом современных вызовов и задач государственного развития. Только комплексное решение существующих проблем позволит создать по-настоящему эффективную систему управления, работающую в интересах всего общества.

**Литература**


1. *Алексеев Р.А.* Конституция Российской Федерации: история поправок // Вестник Московского государственного областного университета. - 2021. - № 1. - С. 8–31. DOI: 10.18384/2224-0209-2021-1-1058.
2. *Афонин Д.В.* Категория и уровни политического процесса: анализ подходов к определению // Российский социально-гуманитарный журнал. - 2024. № 3. DOI 10.18384/2224-0209-2024-3-1469.
3. *Васильев В.И.* Муниципальное право России: 2-е изд., перераб. и доп. - М.: Юстицинформ, - 2012. - 680 с.
4. *Гавров С.Н.* Модернизация во имя империи. Социокультурные аспекты модернизационных процессов в России. - М.: Едиториал УРСС, 2004. - 352 с.
5. *Гаман-Голутвина О.В.* Политические элиты России: вехи исторической эволюции. - М.: РОССПЭН: Типография «Наука» РАН. - 446 с.
6. *Гриценко Е.В.* Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года // Сравнительное конституционное обозрение. - 2020. - № 4 (137). - С. 80–97.
7. *Егоров В.Г., Абрамов А.В.* Государственный суверенитет Российской Федерации во внутриполитическом измерении // Российский социально-гуманитарный журнал. - 2025. - № 4. DOI 10.18384/2224-0209-2025-4-1654.
8. *Лапкин В.В.* Политическая модернизация России в контексте глобальных изменений. Научная монография. - М., ИМЭМО РАН, 2012. - 140 с.
9. *Перегудов С.П.* Политическая система России в мировом контексте. Институты и механизмы взаимодействия. - М.: Российская политическая энциклопедия, 2011. – 431 с.
10. *Умнова-Конюхова И.А.* Тенденции и перспективы конституционного развития Российской Федерации. К 30-летию Конституции РФ: монография / И.А. Умнова-Конюхова; М.: ИНИОН РАН (отдел правоведения), 2024. - 174 с.
11. *Чертков А.Н.* Конституционные основы территориального устройства России // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. - 2013. - № 1 (38). - С. 19–25.

**References**


1. Alekseev R.A. Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii: istoriya popravok [The Constitution of the Russian Federation: the history of amendments]. *Vestnik Moskovskogo gosudarstvennogo oblastnogo universiteta* [Bulletin of the Moscow State Regional University]. 2021, I. 1, pp. 8-31. DOI: 10.18384/2224-0209-2021-1-1058. (In Russian).
2. Afonin D.V. Kategoriya i urovni politicheskogo processa: analiz podhodov k opredeleniyu [Category and Levels of the Political Process: Analysis of Approaches to Definition]. *Rossijskij socialno-gumanitarnyj zhurnal* [Russian Social and Humanitarian Journal]. 2024, I. 3. DOI 10.18384/2224-0209-2024-3-1469. (In Russian).
3. Vasilev V. I. Municipalnoe pravo Rossii: 2-e izd., pererab. i dop. [Municipal Law of Russia: 2nd ed., revised and supplemented]. M.: *Yusticinform Publ.*, 2012, 680 p. (In Russian).
4. Gavrov S.N. Modernizaciya vo imya imperii. Sociokulturnye aspekty modernizacionnyh processov v Rossii [Modernization in the Name of the Empire. Sociocultural Aspects of Modernization Processes in Russia]. M.: *Editorial URSS Publ.,* 2004, 352 p. (In Russian).
5. Gaman-Golutvina O.V. Politicheskie elity Rossii: vehi istoricheskoj evolyucii [Political Elites of Russia: Milestones of Historical Evolution]. M.: *ROSSPEN Publ,* 2006, 446 p. (In Russian).
6. Gricenko E.V. Federalizm i mestnoe samoupravlenie v svete rossijskoj konstitucionnoj reformy 2020 goda [Federalism and Local Self-Government in the Light of Russia's 2020 Constitutional Reform]. *Sravnitelnoe konstitucionnoe obozrenie* [Comparative Constitutional Review]. 2020, I. 4, pp. 80–97. (In Russian).
7. Egorov V.G., Abramov A.V. Gosudarstvennyj suverenitet Rossijskoj Federacii vo vnutripoliticheskom izmerenii [State Sovereignty of the Russian Federation in the Domestic Political Dimension]. *Rossijskij socialno-gumanitarnyj zhurnal* [Russian Social and Humanitarian Journal]. 2025, I. 4. DOI 10.18384/2224-0209-2025-4-1654. (In Russian).
8. Lapkin V.V. Politicheskaya modernizaciya Rossii v kontekste globalnyh izmenenij. Nauchnaya monografiya [Political Modernization of Russia in the Context of Global Changes. Scientific Monograph]. M.: *IMEMO RAN Publ.,* 2012, 140 p. (In Russian).
9. Peregudov S.P. Politicheskaya sistema Rossii v mirovom kontekste. Instituty i mehanizmy vzaimodejstviya [The Political System of Russia in a Global Context. Institutions and Mechanisms of Interaction]. M.: *Rossijskaya politicheskaya enciklopediya Publ.,* 2011, 431 p. (In Russian).
10. Umnova-Konyuhova I.A. Tendencii i perspektivy konstitucionnogo razvitiya Rossijskoj Federacii. K 30-letiyu Konstitucii RF: monografiya. I.A. Umnova-Konyuhova [Trends and Prospects of the Constitutional Development of the Russian Federation. On the 30th Anniversary of the Constitution of the Russian Federation: a monograph. I.A. Umnova-Konyukhova]. M: *INION RAN (otdel pravovedeniya),* 2024, 174 p. (In Russian).
11. Chertkov A.N. Konstitucionnye osnovy territorialnogo ustrojstva Rossii [Constitutional Foundations of Russia's Territorial Structure]. *Zhurnal zarubezhnogo zakonodatelstva i sravnitelnogo pravovedeniya* [Journal of foreighn legislation and comparative law]. 2013, I. 1 (38), pp. 19–25. (In Russian).