

УДК 342.5
DOI: 10.17072/2619-0648-2026-2-173-180
<https://elibrary.ru/huojey>



EDN: HUOJEY

Конституционно-правовые индикаторы гарантирования самостоятельности органов публичной власти в России

Т. Д. Цеплина

Аспирант кафедры конституционного и международного права

Белгородский государственный
национальный исследовательский университет
308015, Россия, г. Белгород, ул. Победы, 85

E-mail: 1863123@bsuedu.ru

Аннотация: в статье выявляются и обосновываются конституционно-правовые индикаторы гарантирования самостоятельности органов публичной власти в Российской Федерации, включенных в единую систему публичной власти с учетом результатов поправочного процесса 2020 года. Опираясь на научные и формализованные источники и понимая гарантии как совокупность соответствующих условий, средств и факторов, автор систематизировал конституционно-правовые индикаторы по группам: индикаторы-условия, индикаторы-средства, индикаторы-факторы. По результатам исследования сделан вывод о том, что группа индикаторов-условий включает суверенитет и федеративное устройство России, самостоятельность публично-территориальных образований, функциональное и уровневое разделение власти; группа индикаторов-средств – конституируемую самостоятельность органов публичной власти, конституционно-законодательное установление предметной, полномочной и компетенционной сфер; группа индикаторов-факторов – конституционно-законодательное ограничение самостоятельности публичных образований и публичных органов.

© Цеплина Т. Д., 2026



Эта работа распространяется по лицензии CC BY 4.0. Чтобы просмотреть копию этой лицензии, посетите <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Ключевые слова: единая система публичной власти; самостоятельность органов публичной власти; функциональное разделение власти; уровневое разделение власти; принципы

Constitutional and Legal Indicators of Guaranteeing the Independence of Public Authorities in Russia

T. D. Tseplina

Belgorod State National Research University
85, Pobedy st., Belgorod, 308015, Russia

E-mail: 1863123@bsuedu.ru

Abstract: *the article is devoted to identifying and substantiating constitutional and legal indicators of guaranteeing the independence of public authorities in the Russian Federation, which are included in the unified system of public authorities, taking into account the results of the 2020 amendment process. Based on scientific and formalized sources, as well as understanding guarantees as a set of relevant conditions, means, and factors, the author has systematized such indicators into the following groups: condition indicators, means indicators, and factors indicators. The author concludes that the group of indicator-conditions includes the sovereignty and federal structure of Russia, the independence of public-territorial entities, the functional and level division of power, the group of indicator-means includes the constitutional independence of public authorities, the constitutional and legislative establishment of subject, authority, and competence areas, and the group of indicator-factors includes the constitutional and legislative restrictions on the independence of public entities and public bodies.*

Keywords: *unified system of public power; independence of public authorities; functional division of power; level division of power; principles*

Повышение эффективности согласованного функционирования и взаимодействия органов власти связывается с формированием единой системы публичной власти, что в научном плане справедливо оценивается в качестве вектора новой конституционности¹. Представляется, что в этом процессе существенны гарантии самостоятельности органов публичной власти. Придерживаясь подхода к пониманию таких гарантий как совокупности условий, средств и факторов, позитивно влияющих на реализацию публичными органами своего статуса самостоятельных субъектов, рассмотрим связанные с этим подходом научные и формализованные источники.

¹ См.: Аристов Е. В., Щепетильников В. Н. Формирование единой системы публичной власти в России как вектор новой конституционности // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2023. Вып. 2 (60). С. 194–214.

Самостоятельность органов публичной власти инструментами юридической науки разрабатывается с разных позиций: сквозь призму самостоятельности органов всех функциональных ветвей власти² и отдельно судебной власти³, государственных органов⁴, государственных органов субъектов Российской Федерации⁵ и муниципальных органов⁶. Помимо этого, самостоятельность публичных органов получила разработку в качестве принципа, в результате чего был сделан вывод, что «теоретические основы понятия самостоятельности публичных органов связаны с идеями разделения и баланса власти, а также с концепциями юридической автономии, что обеспечивает стабильность функционирования государства и защиту прав граждан»⁷. В этой связи считаем значимым высказывание В. А. Кочева о том, что «степень эффективности власти определяется требованиями равновесия и баланса государственно-правовой системы. Сбалансированная власть конструктивна и способна выполнять организационные и контрольно-регулятивные функции в обществе»⁸.

Возвращаясь к самостоятельности органов публичной власти, отметим, что «это качество... связано не только с публичными органами, включенными в классическую функциональную триаду, как это прямо установлено конституционно. Самостоятельностью в ее различных проявлениях обладают и иные органы публичной власти, включая разные ее уровни»⁹.

Поскольку органы публичной власти в России имманентно связаны с публичными образованиями, постольку закономерно, что в научных исследованиях самостоятельность связывается с государством¹⁰, субъектами Российской Федерации¹¹,

² См.: Кулебакин А. Т. Самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти в Российской Федерации // Современное право. 2021. № 4. С. 47–49.

³ См.: Стеничкин Н. Г. Обеспечение независимости и самостоятельности судебной власти в контексте конституционной реформы 2020 года // Lex russica. 2020. Т. 73, № 5. С. 41–52.

⁴ См.: Кравцова Е. А., Митякина Н. М. Компетентность органов государственной власти как определяющий фактор их самостоятельности // НОМОТНИКА: Философия. Социология. Право. 2025. Т. 50, № 2. С. 374–382.

⁵ См.: Кравцова Е. А. Принцип самостоятельности в организации и функционировании органов государственной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2023.

⁶ См.: Бабаева Ю. Г. Самостоятельность местного самоуправления в условиях вхождения в систему органов публичной власти // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2022. Т. 26, № 2. С. 329–347.

⁷ Цеплина Т. Д. Принцип самостоятельности публичных органов: конституционные основы понимания // Право и государство в современном мире: состояние, проблемы, тенденции развития: материалы Междунар. науч.-теорет. конф. (Белгород, 25 апреля 2025 г.). Белгород, 2025. С. 245.

⁸ Кочев В. А. Основные характеристики системы государственной власти // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. Вып. 1 (15). С. 68.

⁹ Цеплина Т. Д. Самостоятельность публичных органов: понятийные трактовки и сопряжения // Конституционализм: симбиоз науки и практики: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. памяти засл. деятеля науки РФ, засл. юриста России, д-ра юрид. наук, проф. Н.В. Витрука (Белгород, 14 ноября 2025 г.). Белгород: ГИК, 2025. С. 247.

¹⁰ См.: Таболин В. В., Мархгейм М. В. Принцип надежности государства как альтернатива западной концепции устойчивого развития: правовые проблемы применения в России // НОМОТНИКА: Философия. Социология. Право. Т. 50, № 4. С. 858–866.

¹¹ См.: Ромайкин И. А. Самостоятельность субъектов федерации как главная отличительная черта федеративного государства // Огарёв-Online. 2017. № 3 (92).

муниципальными образованиями¹², а также – в интегративном смысле – с территориально-государственными единицами¹³.

Применительно к государству его самостоятельность ассоциируется прежде всего с суверенитетом, который Б. С. Эбзеевым определен как «организационно-политический и функциональный, а также юридический принцип государственной власти, выражающийся в верховенстве государства на своей территории и его независимости во внешних сношениях»¹⁴. По словам И. А. Алебастровой, при всех научных концепциях суверенитета и дискуссиях о его сути «понимание государственного суверенитета как качества самой сильной из всех видов власти в принципе сохранилось»¹⁵. Поэтому критерием наличия или отсутствия государственного суверенитета является «значимость тех вопросов, самостоятельное решение которых осуществляет то или иное территориальное сообщество людей»¹⁶.

Обосновывая предлагаемый ими принцип надежности государства, В. В. Таболин и М. В. Мархгейм заключают, что с его помощью Россия, «сосредоточившись на собственных ресурсах, продолжит укреплять свою конституционно-правовую самостоятельность и независимость, сохраняя полную работоспособность государственного аппарата и местных органов власти, экономической и социальной систем, обеспечит устойчивость и стабильность социально-экономического развития страны, ее национальной безопасности»¹⁷. В данном суждении отражена четкая связь самостоятельности государства с публичными (государственными и муниципальными) органами.

Самостоятельность субъектов Российской Федерации в пределах собственных полномочий Е. А. Кравцовой охарактеризована в качестве принципа, производного от федерализма, наряду с принципами разграничения полномочий между центром и субъектами федерации и самостоятельности органов власти каждого уровня при осуществлении собственных полномочий¹⁸. С этим выводом в полной мере можно согласиться в силу конституционного положения части 1 статьи 77¹⁹. Нетривиальный вариант рассмотрения самостоятельности субъектов Российской Федерации предложил Т. Ж. Жунусканов, связав это с правом субъектов на самостоятельность. По его словам, сложность здесь заключается в том, что «субъекты федерации порой претендуют на чрезмерную самостоятельность или даже на статус государственных образований с суверенитетом»²⁰.

¹² См.: Буткова А. А., Смыр Е. И. Финансовая самостоятельность муниципальных образований: проблемы и пути решения // Человек. Социум. Общество. 2025. № 1. С. 192–198.

¹³ См.: Кистринова О. В. Самостоятельность государственно-территориальных единиц России: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

¹⁴ Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: моногр. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2022. С. 392.

¹⁵ Алебастрова И. А. Государственный суверенитет: концепции и реальность // Lex russica. 2014. Т. 97, № 12. С. 1393.

¹⁶ Там же.

¹⁷ Таболин В. В., Мархгейм М. В. Указ. соч. С. 864.

¹⁸ Кравцова Е. А. Указ. соч. С. 63.

¹⁹ Конституция Российской Федерации: принята всенар. голосованием 12 дек. 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общерос. голосования 1 июля 2020 г.).

²⁰ Жунусканов Т. Ж. Особенности Конституции Российской Федерации: конституционно-правовая характеристика субъектов, или О праве субъектов на самостоятельность // Юридическая мысль. 2017. № 2 (100). С. 80.

Самостоятельность местного самоуправления, рассматриваемая как конституционный принцип, по мнению А. Т. Карасева и К. И. Коваленко, остается «спорной и противоречивой категорией» ввиду того, что «с одной стороны, местное самоуправление самостоятельно решает вопросы местного значения в пределах отведенных ему полномочий, принимает необходимые и обязательные для исполнения решения, которые не нуждаются в каком-либо согласовании или утверждении. С другой стороны, являясь властью подзаконной, местное самоуправление, безусловно, зависимо от государства»²¹. Приведенные аргументы представляются не только убедительными, но и оригинальными. Они не потерялись и после принятия конституционных поправок 2020 года о публичной власти и единой системе входящих в нее органов, в том числе органов местного самоуправления.

Что касается самостоятельности территориальной единицы, то О. В. Кистринова предложила понимать ее как «гарантируемое и обеспеченное правом свойство территории, способной существовать обособленно, обладающей компетенцией, необходимой для независимого и эффективного управления. Содержание самостоятельности территориальной единицы включает в себя два элемента: территорию и компетенцию (внутреннюю и внешнюю)»²². Поскольку компетенция является свойством публичного органа, постольку исследование самостоятельности территориальных единиц целесообразно соотносить с самостоятельностью соответствующих публичных органов.

Приведенные научные подходы к исследованию самостоятельности различных публичных образований (государство, субъект федерации, муниципальное образование, территориальное образование) дают основание утверждать наличие у органов этих публичных образований самостоятельности, и прежде всего в реализации соответствующих функций и полномочий. Свойство, аналогичное гарантированию самостоятельности органов публичной власти и характерное для указанных публичных образований, представляет собой «совокупность гарантирующих условий». В этой связи индикатором гарантирования самостоятельности публичных органов в России выступает их сопряженность с самостоятельным публичным образованием.

Приведенные научные обоснования самостоятельности публичных органов различной функциональной и уровневой принадлежности позволяют выделить в качестве индикаторов гарантирования их самостоятельности «совокупность гарантирующих средств». Это определение, во-первых, самостоятельности в качестве принципа; во-вторых, пределов самостоятельности; в-третьих, компетенции публичных органов.

Полагаем, что совокупность гарантирующих самостоятельность публичных органов средств целесообразно расширить за счет юридических средств, и прежде всего конституционно-правовых.

Конституция Российской Федерации содержит положения о самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти (ст. 10). Комментируя эту конституционную норму, Б.С. Эбзеев пришел к заключению, что она «закрепляет

²¹ Карасев А. Т., Коваленко К. И. Самостоятельность местного самоуправления как ключевой принцип осуществления государственной и местной власти // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2019. № 1. С. 75.

²² Кистринова О. В. Указ. соч. С. 8.

функциональный (“государственная власть осуществляется”) и организационный (“органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны”) аспекты разделения государственной власти»²³. Поскольку Россия является федеративным государством, постольку и публичная власть в ней представлена двумя уровнями государственной власти – федеральным и уровнем субъектов, в каждом из которых три функциональные ветви. Следовательно, самостоятельность относится к органам, представляющим оба уровня государственной власти.

Этот логический вывод конституционно закреплен в части 1 статьи 77 Конституции России, согласно которой субъекты федерации самостоятельно, но в установленных пределах²⁴, организуют систему своих властных органов. И здесь обратим внимание еще на одно ограничение: самостоятельность субъектов федерации не распространяется на установление судебных органов. Бывший опыт учреждения субъектами федерации конституционных (уставных) судов был вариантом воплощения их самостоятельности в сфере судебной власти. Как известно, конституционные поправки 2020 года отразились на системе судебной власти, в которую, как следует из части 3 статьи 118 Конституции России, данные суды не включены, действовавшие – упразднены, а вместо них, но не эквивалентно, учреждены конституционные (уставные) советы, не являющие собой публичную власть.

Следующим конституционным самостоятельным образованием является местное самоуправление, которое «в пределах своих полномочий самостоятельно» (ст. 12 Конституции РФ). Из приведенной формулировки следует, что самостоятельность может ограничиваться, в данном случае – полномочиями. Поскольку полномочия ассоциируются прежде всего с публичными органами, постольку самостоятельность местного самоуправления ограничивается полномочиями его органов. Одновременно конституционно установлены организационные гарантии самостоятельности местного самоуправления через их обособление от системы органов государственной власти – и федеральных, и субъектов Российской Федерации.

Указанные положения статьи 12 получили конкретизацию в части 1 статьи 130 и части 1 статьи 131 Конституции РФ. Полагаем, что в данном случае можно говорить о своеобразном проявлении на этом уровне публичной власти принципа сдержек и противовесов. Если в первой из конкретизирующих статей отражены гарантии со стороны местного самоуправления, предоставляемые «населению» в части самостоятельного решения «вопросов местного значения», то во второй – гарантии со стороны населения, предоставляемые местному самоуправлению в части самостоятельного определения структуры своих органов. Ограничительным фактором самостоятельности населения в данном вопросе выступают установленные федеральным законом «общие принципы» организации в России местного самоуправления²⁵.

²³ Эбзеев Б. С. Указ. соч. С. 402.

²⁴ Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федер. закон от 21 дек. 2021 г. № 414-ФЗ: принят Гос. Думой 14 дек. 2021 г.: одобрен Советом Федерации 15 дек. 2021 г. (ред. от 28.12.2025).

²⁵ Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти: Федер. закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ: принят Гос. Думой 5 марта 2025 г.: одобрен Советом Федерации 14 марта 2025 г.

Обобщая конституционные нормы, касающиеся органов публичной власти в Российской Федерации, приведем следующие формализованные индикаторы гарантирования их самостоятельности. Это конституирование суверенитета России; самостоятельности законодательных, исполнительных и судебных органов государственной власти; самостоятельности публично-территориальных образований (субъектов Российской Федерации и местного самоуправления); самостоятельности публичных образований; а также конституционно-законодательное определение общих принципов организации и функционирования публичных органов, предметной сферы их самостоятельности, сферы их полномочий и компетенции.

В русле заявленного к пониманию гарантий подхода, подчеркивая взаимосвязь научных и формализованных индикаторов гарантирования самостоятельности органов публичной власти, предлагаем систематизировать их следующим образом: *индикаторы-условия, индикаторы-средства, индикаторы-факторы*. Группа индикаторов-условий включает суверенитет и федеративное устройство России, самостоятельность публично-территориальных образований, функциональное и уровневое разделение власти; группа индикаторов-средств – конституирование самостоятельности органов публичной власти, конституционно-законодательное установление предметной, полномочной и компетенционной сфер; группа индикаторов-факторов – конституционно-законодательное ограничение самостоятельности публичных образований и публичных органов.

Библиографический список

Алебастрова И. А. Государственный суверенитет: концепции и реальность // Lex russica (Русский закон). 2014. Т. 97, № 12. С. 1389–1398.

Аристов Е. В., Щепетильников В. Н. Формирование единой системы публичной власти в России как вектор новой конституционности // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2023. Вып. 2 (60). С. 194–214. DOI: 10.17072/1995-4190-2023-60-194-214.

Бабаева Ю. Г. Самостоятельность местного самоуправления в условиях вхождения в систему органов публичной власти // Вестник Российского университета дружбы народов. Серия: Юридические науки. 2022. Т. 26, № 2. С. 329–347. DOI: 10.22363/2313-2337-2022-26-2-329-347.

Буткова А. А., Смир Е. И. Финансовая самостоятельность муниципальных образований: проблемы и пути решения // Человек. Социум. Общество. 2025. № 1. С. 192–198.

Жунусканов Т. Ж. Особенности Конституции Российской Федерации: конституционно-правовая характеристика субъектов, или О праве субъектов на самостоятельность // Юридическая мысль. 2017. № 2 (100). С. 77–84.

Карасев А. Т., Коваленко К. И. Самостоятельность местного самоуправления как ключевой принцип осуществления государственной и местной власти // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2019. № 1. С. 73–76.

Кистринова О. В. Самостоятельность государственно-территориальных единиц России: теоретико-правовой аспект: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009.

Кочев В. А. Основные характеристики системы государственной власти // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2012. Вып. 1 (15). С. 67–72.

Кравцова Е. А. Принцип самостоятельности в организации и функционировании органов государственной власти субъектов Российской Федерации: конституционно-правовое исследование: дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 2023.

Кравцова Е. А., Митякина Н. М. Компетенция органов государственной власти как определяющий фактор их самостоятельности // *НОМОТНЕТИКА: Философия. Социология. Право.* 2025. Т. 50, № 2. С. 374–382. DOI: 10.52575/2712-746X-2025-50-2-374-382.

Кулебакин А. Т. Самостоятельность органов законодательной, исполнительной и судебной власти в Российской Федерации // *Современное право.* 2021. № 4. С. 47–49. DOI: 10.25799/NI.2021.83.72.007.

Ромайкин И. А. Самостоятельность субъектов федерации как главная отличительная черта федеративного государства // *Огарёв-Online.* 2017. № 3 (92).

Стеничкин Н. Г. Обеспечение независимости и самостоятельности судебной власти в контексте конституционной реформы 2020 года // *Lex russica.* 2020. Т. 73, № 5. С. 41–52. DOI: 10.17803/1729-5920.2020.162.5.041-052.

Таболин В. В., Мархгейм М. В. Принцип надежности государства как альтернатива западной концепции устойчивого развития: правовые проблемы применения в России // *НОМОТНЕТИКА: Философия. Социология. Право.* 2025. Т. 50, № 4. С. 858–866. DOI: 10.52575/2712 746X-2025-50-4-858-866.

Цеплина Т. Д. Принцип самостоятельности публичных органов: конституционные основы понимания // *Право и государство в современном мире: состояние, проблемы, тенденции развития: материалы Междунар. науч.-теорет. конф. (Белгород, 25 апреля 2025 г.).* Белгород, 2025. С. 244–247.

Цеплина Т. Д. Самостоятельность публичных органов: понятийные трактовки и сопряжения // *Конституционализм: симбиоз науки и практики: материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. памяти засл. деятеля науки РФ, засл. юриста России, д-ра юрид. наук, проф. Н. В. Витрука (Белгород, 14 ноября 2025 г.).* Белгород: ГиК, 2025. С. 241–248.

Эбзеев Б. С. Человек, народ, государство в конституционном строе Российской Федерации: моногр. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Проспект, 2022.

Информация для цитирования

Ex jure

Цеплина Т. Д. Конституционно-правовые индикаторы гарантирования самостоятельности органов публичной власти в России // *Ex jure.* 2026. № 2. С. 173–180. DOI: 10.17072/2619-0648-2026-2-173-180. EDN HUOJEY

Tseplina T. D. Constitutional and Legal Indicators of Guaranteeing the Independence of Public Authorities in Russia. *Ex jure.* 2026. № 2. Pp. 173–180. DOI: 10.17072/2619-0648-2026-2-173-180. EDN HUOJEY
