

Общие вопросы обеспечения законности в публичном управлении



**Борис Вульфович
РОССИНСКИЙ,**

профессор кафедры
административного
права и процесса
имени Л.Л. Попова
Университета имени
О.Е. Кутафина (МГЮА),
доктор юридических наук,
профессор,
заслуженный юрист РФ
bvrossinskij@msal.ru
125993, Россия, г. Москва,
ул. Садовая-Кудринская, д. 9

Особенности обеспечения законности в системе публичного управления

Аннотация. Определено, что публичное управление и система публичного управления, не будучи упомянутыми ни в одном из законодательных актов, а являясь в настоящее время лишь чисто научными категориями, по-разному понимаются в литературе. Отмечается, что к субъектам публичного управления, помимо государственных и муниципальных органов, неизбежно стали относить и организации, осуществляющие публично значимые функции и наделенные отдельными государственно-властными полномочиями. Сделаны выводы, что специфика самого понятия «публичное управление» неизбежно подразумевает и весомое участие в его осуществлении институтов гражданского общества, что в целом система публичного управления состоит из трех подсистем. Утверждается, что интегральная степень предотвращения и выявления случаев нарушений законности, а также их пресечения в системе публичного управления в целом при ее должной организации более высокая, чем соответствующие суммарные возможности в отдельности всех трех составляющих данную систему подсистем.

Ключевые слова: обеспечение законности; система публичной власти; система публичного управления; органы государственного управления; органы местного самоуправления; организации, осуществляющие публично значимые функции; контроль; надзор; институты гражданского общества

DOI: 10.17803/2311-5998.2026.141.5.038-045

Boris V. ROSSINSKIY,

*Professor of the Administrative Law
and Procedure Department named after L.L. Popov
of the Kutafin Moscow State Law University (MSAL), Dr. Sci. (Law), Professor,
Honoured Lawyer of the Russian Federation
bvrossinskij@msal.ru
9, ul. Sadovaya-Kudrinskaya, Moscow, Russia, 125993*

Peculiarities of Ensuring Legality in the Public Administration System

Abstract. *It has been determined that public administration and the public administration system, not being mentioned in any legislative acts, and being currently only purely scientific categories, are understood differently in the literature. It is noted that, in addition to state and municipal bodies, organizations implementing publicly significant functions and vested with specific state powers have inevitably come to be considered public administration entities. It is concluded that the specific nature of the very concept of "public administration" inevitably implies the significant participation of civil society institutions in its implementation, and that, overall, the public administration system consists of three subsystems. It is argued that the integrated degree of prevention, detection, and suppression of violations of the law within the public administration system as a whole, when properly organized, is higher than the respective combined capabilities of all three subsystems comprising this system individually.*

Keywords: *ensuring the rule of law; public authority system; public administration system; government bodies; local government bodies; organizations performing publicly significant functions; control; supervision; civil society institutions*

При рассмотрении видов обеспечения законности в процессе государственного управления обычно называют президентский контроль, парламентский контроль, судебный контроль, контроль органов исполнительной власти, общественный контроль, прокурорский надзор и административный надзор. Безусловно, все эти виды обеспечения законности должны использоваться и при обеспечении законности в системе публичного управления. Однако система публичного управления, являясь более глобальным образованием, чем система государственного управления, нуждается и в иных способах обеспечения законности.

Как известно, понятие публичной власти было определено в ч. 3 ст. 132 Конституции России¹ и получило развитие в ст. 2 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации»². Однако ни в этом Федеральном

¹ Российская газета. 25.12.1993. № 237 (853).

² Федеральный закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации».



законе, ни в других законодательных актах нет положений, определяющих сущность публичного управления. Пока публичное управление и система публичного управления остаются только научными категориями, причем подход к ним в литературе весьма разнообразен.

Пионерами в изложении вопросов публичного управления были зарубежные авторы. В качестве характерного примера назовем изданный еще в середине 60-х гг. прошлого века учебник по административному праву югославского ученого С. Поповича (на русский язык переведен в 1968 г.)³, в котором автор писал, что предметом административного права является публичное управление как совокупность государственного и общественного управления⁴. При этом С. Попович исходил из югославской доктрины государственного управления, определявшей, что оно включает в себя деятельность не только органов, но и организаций, обеспечивающих общественные потребности.

В России заговорили о публичной власти и, соответственно, о публичном управлении только в 2000-е гг. При этом речь в основном шла о совокупной системе власти в Российской Федерации в целом, ее субъектах и муниципальных образованиях⁵. Интерес к созданию единой системы, объединяющей государственные и муниципальные властные полномочия, был естественным. Ведь в советских конституциях органы разделялись на центральные, республиканские, краевые, областные, а также местные. Но тем не менее все они, в том числе местные, рассматривались как государственные органы. В статье же 12 Конституции РФ установлено, что органы местного самоуправления не входят в систему государственных органов. Столь резкая, категоричная редакция данного положения фактически обусловила разрушение властной вертикали, особенно в системе исполнительных органов. В этой связи в ч. 3 ст. 132 Конституции РФ теперь сказано, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти. Указание именно на органы местного самоуправления и органы государственной власти как на составные элементы властной системы направлено на определенное противодействие тенденции к их разобщению.

Однако с позиций конвергенции частного и публичного права, отмечавшейся еще в первое десятилетие нового века⁶, к субъектам системы публичного управления, помимо государственных и муниципальных органов, неизбежно стали

³ Попович С. Административное право. М., 1968.

⁴ Попович С. Указ. соч. С. 47.

⁵ См., например: Особенности публичного управления в современной России / О. Г. Александров, Р. Р. Вафин, В. В. Запарий, Я. М. Злоченко [и др.] ; под общ. ред. Т. М. Резер. Екатеринбург, 2018 ; Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. М., 2004 ; Тихомиров Ю. А. Современное публичное право : монографический учебник. М., 2008 ; Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. М., 2007 ; Его же. Публично-правовое образование. М., 2011 ; Его же. Основы публично-правового управления. М., Воронеж, 2016 ; Его же. Территориальная организация публичной власти. М., 2019 ; Ястребов О. А. Юридическое лицо публичного права. Вопросы теории. М., 2010.

⁶ См.: Коршунов Н. М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики. М., 2011.

относить и организации, осуществляющие публично значимые функции и наделенные отдельными государственно-властными полномочиями (государственные корпорации, публично-правовые компании, государственные внебюджетные фонды и др.). Они, среди прочего, занимаются правовым регулированием, контролем и даже надзором в определенных областях управления, а некоторые вообще реализуют юрисдикционные полномочия⁷. Такие административно-производственные формирования, являясь в соответствии с их правовым статусом некоммерческими организациями, тем не менее в ряде случаев законодательно признаются органами государственного управления⁸.

Обладая двойственной природой, подобные организации реализуют и принципиально разные контрольные полномочия. Но такие организации сами по себе нередко являются немалыми системными образованиями, поэтому нуждаются и в серьезном контроле их собственной работы, в том числе с точки зрения обеспечения законности. Естественно, не отрицая значения указанных выше видов обеспечения законности, которые предназначены в большей степени для проверки деятельности государственных, в частности исполнительных, органов⁹, в организациях они имеют во многом ограниченные возможности и не в состоянии охватить в должной мере все стороны работы этих организаций. В этой связи необходим дополнительный внутренний эффективный контроль с целью обеспечения законности в их деятельности. Неслучайно законодательством установлены особенности правового, достаточно жесткого, регулирования работы

⁷ См.: Росинский Б. В. Значение организаций, реализующих государственно-властные полномочия, в системе публичного управления // Административное право и процесс. 2024. № 2 ; Его же. Государственные корпорации как субъекты публичного управления // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. 2024. № 2 ; Его же. Государственные внебюджетные фонды как субъекты публичного управления // Административное право и процесс. 2025. № 1.

⁸ См., например: Федеральный закон от 01.12.2007 № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом»». Ст. 2 ; Федеральный закон от 13.07.2015 № 215-ФЗ «О Государственной корпорации по космической деятельности «Роскосмос»». Ст. 1.

⁹ См., например: Федеральный конституционный закон от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» ; Федеральный закон от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» ; Положение об Администрации Президента Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 06.04.2004 № 490) ; Положение о Контрольном управлении Президента Российской Федерации (утв. Указом Президента РФ от 08.06.2004 № 729) ; Положение о полномочном представителе Президента Российской Федерации в федеральном округе (утв. Указом Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849) ; Регламент Правительства Российской Федерации (утв. постановлением Правительства РФ от 01.06.2004 № 260) ; Регламент Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации (принят постановлением Государственной Думы Федерального Собрания РФ от 22.01.1998 № 2134-II ГД) ; Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (принят постановлением Совета Федерации Федерального Собрания РФ от 30.01.2002 № 33-СФ).



сотрудников таких организаций¹⁰, что отражено во многих локальных актах¹¹. Аналогичные требования содержатся в локальных нормативных актах и многих других организаций, осуществляющих публично значимые функции и реализующих государственно-властные полномочия¹².

При этом везде ограничения и запреты, присущие их сотрудникам, намного более серьезны, чем для граждан, трудовая деятельность которых регулируется только ТК РФ. Более того, проведенный нами анализ показал, что нормы, их ограничения и запреты, установленные для работников подобных организаций, как правило, не мягче регулирующих работу государственных служащих, в некоторых же случаях они представляются более жесткими¹³.

Учитывая, что выявление большинства из соответствующих нарушений требует осуществления постоянного специального наблюдения, которое, помимо таких случаев, должно способствовать обнаружению и иных вариантов несоблюдения законности, внутриорганизационный контроль здесь ничем не заменить. Его эффективность по сравнению с названными выше централизованными видами государственного контроля обусловливается как перманентным применением в конкретных локальных условиях и принятием при этом оперативных и гибких организационных решений, так и другими, чем у бюджетных структур, финансовыми возможностями для достижения целей, стоящих перед контрольными мероприятиями.

Кроме того, специфика самого понятия «публичное управление» неизбежно подразумевает весомое участие в его осуществлении институтов гражданского общества. О необходимости участия субъектов гражданского общества в

¹⁰ См., например: Трудовой кодекс РФ (Федеральный закон от 30.12.2001 № 197-ФЗ). Ст. 349.1 ; Федеральный закон от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» ; постановление Правительства РФ от 05.07.2013 № 568 «О распространении на отдельные категории граждан ограничений, запретов и обязанностей, установленных Федеральным законом “О противодействии коррупции” и другими федеральными законами в целях противодействия коррупции».

¹¹ См., например: Кодекс корпоративной этики ПАО «Объединенная авиастроительная корпорация», утв. приказом ПАО «ОАК» от 16.06.2017 № 148 (п. 6) ; Положение о порядке подготовки предложений и определения позиций ПАО «ОАК» по вопросам повестки дня органов управления дочерних обществ, представителей ПАО «ОАК» в органах управления и контроля дочерних обществ, утв. приказом ПАО «ОАК» от 23.04.2018 № 100 ; приказ ПАО «ОАК» от 04.06.2021 № 82 «Об утверждении матриц визирования договоров ПАО “ОАК”» ; Положение о порядке проведения антикоррупционной экспертизы нормативных документов и проектов нормативных документов ПАО «ОАК», утв. приказом ПАО «ОАК» от 12.05.2022 № 79.

¹² См.: *Астанин В. В.* Конфликт интересов: практика управления рисками и их предупреждение в организациях, контролируемых госкорпорациями : практическое пособие / ПАО «Объединенная авиастроительная корпорация», Государственная корпорация «Ростех». М. : Юстицинформ, 2024.

¹³ См.: *Россинский Б. В.* Административно-правовое регулирование работы в организациях, наделенных государственно-властными полномочиями, как атрибут публичного управления // *Административное право и процесс.* 2024. № 9.

публичном управлении писал, в частности, Ю. А. Тихомиров, который к основным институтам самоуправления относил деятельность общественных организаций, профессиональных ассоциаций, трудовых коллективов, опросы общественного мнения, выдвижение народных инициатив и другие мероприятия¹⁴.

В целом можно говорить, что система публичного управления состоит из трех подсистем, а публичное управление, соответственно, является воздействием на общество и государство, во-первых, органов публичной власти, во-вторых, организаций, осуществляющих публично значимые функции, в-третьих, институтов гражданского общества¹⁵.

При этом, как мы уже писали в ранее опубликованной статье¹⁶, субъектам гражданского общества среди управленческих функций свойствен прежде всего контроль, результаты которого нередко незаменимы, в том числе при проверке работоспособности принятых управленческих решений, их соответствия сложившимся объективным условиям функционирования системы, наконец реальным, а не эфемерным потребностям публичного управления. Здесь действительны любые виды контрольной деятельности субъектов гражданского общества: и общественного контроля в целом¹⁷, и контроля со стороны политических партий¹⁸, иных общественных организаций, общественных движений, в частности Народного фронта¹⁹, общественных фондов²⁰, Общественной палаты РФ²¹, общественных палат субъектов РФ, средств массовой информации, других институтов гражданского общества. Реализация ими контроля в различных его формах всегда затрагивает ключевые вопросы жизни граждан и страны в целом, в том числе способствует обеспечению законности в государстве.

Даже исходя из сказанного соответствующая деятельность институтов гражданского общества, как и организаций, осуществляющих публичные функции, определяет значительные отличия в механизме обеспечения законности

¹⁴ См.: Тихомиров Ю. А. Указ. соч. С. 214—215.

¹⁵ См.: Административное право Российской Федерации : учебник : в 2 т. / А. Б. Агапов, Э. П. Андрюхина, С. М. Зубарев [и др.] ; отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. М., 2024. Т. 1. С. 18.

¹⁶ Росинский Б. В. Система публичного управления как новая правовая категория // Законы России: опыт, анализ, практика. 2025. № 11. С. 6.

¹⁷ См.: Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации».

¹⁸ См.: Федеральный закон от 11.07.2001 № 95-ФЗ «О политических партиях».

¹⁹ См.: Устав Общественного движения «Народный фронт “За Россию”», утв. Учредительным съездом движения 12.06.2013.

²⁰ Например, одним из основных действий Федерального фонда обязательного медицинского страхования является контроль за соблюдением законодательства в этой сфере и за использованием соответствующих финансовых средств, осуществляемый путем проведения проверок и ревизий. См.: постановление Правительства РФ от 29.07.1998 № 857 «Об утверждении устава Федерального фонда обязательного медицинского страхования».

²¹ См.: Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации».



в системе публичного управления по сравнению с системой государственного управления. Но есть и более серьезное основание, обуславливающее не просто отличия, а принципиальные особенности обеспечения законности в системе публичного управления.

Дело в том, что всем трем подсистемам системы публичного управления присущи разные информационные каналы прямой и обратной связи, которые при их надлежащей организации и координации с использованием соответствующих цифровых технологий способны обеспечить хорошо известное системное качество неаддитивности. Это качество означает, что свойства системы в целом не сводятся к простой совокупности свойств ее отдельных элементов: общие возможности системы становятся существенно больше, чем суммарные потенциальные возможности составляющих систему частей²².

В этой связи интегральная степень предотвращения и выявления случаев нарушений законности, а также их пресечения в системе публичного управления в целом при ее должной организации — более высокая, чем соответствующие суммарные возможности в отдельности всех трех подсистем, составляющих данную систему.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Административное право Российской Федерации : учебник : в 2 т. / отв. ред. С. М. Зубарев, Л. Л. Попов. — М., 2024. — Т. 1. — 472 с.
2. Астанин В. В. Конфликт интересов: практика управления рисками и их предупреждение в организациях, контролируемых госкорпорациями : практическое пособие / ПАО «Объединенная авиастроительная корпорация», Государственная корпорация «Ростех». — М. : Юстицинформ, 2024. — 240 с.
3. Атаманчук Г. В. Теория государственного управления : курс лекций. — М., 2004. — 584 с.
4. Богданов А. А. Тектология : Всеобщая организационная наука / под ред. Г. Д. Гловелли. — 6-е изд. — М., 2019. — 680 с.
5. Коршунов Н. М. Конвергенция частного и публичного права: проблемы теории и практики. — М., 2011. — 238 с.
6. Особенности публичного управления в современной России / О. Г. Александров, Р. Р. Вафин, В. В. Запарий, Я. М. Злоченко [и др.] ; под общ. ред. Т. М. Резер. — Екатеринбург, 2018. — 154 с.
7. Попович С. Административное право. — М., 1968. — 543 с.
8. Россинский Б. В. Административно-правовое регулирование работы в организациях, наделенных государственно-властными полномочиями, как атрибут публичного управления // Административное право и процесс. — 2024. — № 9. — С. 35—38.
9. Россинский Б. В. Государственные внебюджетные фонды как субъекты публичного управления // Административное право и процесс. — 2025. — № 1. — С. 3—7.

²² См.: Богданов А. А. Тектология : Всеобщая организационная наука / под ред. Г. Д. Гловелли. 6-е изд. М., 2019. С.142.

10. *Россинский Б. В.* Государственные корпорации как субъекты публичного управления // Вестник Нижегородского университета имени Н.И. Лобачевского. — 2024. — № 2. — С. 153—160.
11. *Россинский Б. В.* Значение организаций, реализующих государственно-властные полномочия, в системе публичного управления // Административное право и процесс. — 2024. — № 2. — С. 3—9.
12. *Россинский Б. В.* Система публичного управления как новая правовая категория // Законы России: опыт, анализ, практика. — 2025. — № 11. — С. 3—9.
13. *Тихомиров Ю. А.* Современное публичное право : монографический учебник. — М., 2008. — 448 с.
14. *Чиркин В. Е.* Основы публично-правового управления. — М. : Воронеж, 2016. — 488 с.
15. *Чиркин В. Е.* Публично-правовое образование. — М., 2011. — 336 с.
16. *Чиркин В. Е.* Территориальная организация публичной власти. — М., 2019. — 208 с.
17. *Чиркин В. Е.* Юридическое лицо публичного права. — М., 2007. — 352 с.
18. *Ястребов О. А.* Юридическое лицо публичного права. Вопросы теории. — М., 2010. — 382 с.

