
ПРИМЕНЕНИЕ НОРМ ПРАВА ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

THE LAW ENFORCEMENT BY PUBLIC AUTHORITIES

УДК 342.3

DOI 10.52468/2542-1514.2022.6(3).49-62



ЕДИНАЯ СИСТЕМА ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: ДИСКУССИОННЫЕ АСПЕКТЫ НОРМАТИВНОЙ РЕГЛАМЕНТАЦИИ

О.А. Кожевников^{1,2}, А.Н. Костюков³, А.А. Ларичев⁴

¹ Уральский государственный юридический университет, г. Екатеринбург, Россия

² Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург, Россия

³ Омский государственный университет им. Ф.М. Достоевского, г. Омск, Россия

⁴ Высшая школа экономики, г. Москва, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

15 марта 2021 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2022 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2022 г.

Ключевые слова

Единая система публичной
власти, законодательное
регулирование, местное
самоуправление,
государственная власть,
структурные элементы

Дается характеристика теоретических подходов и практики законодательного регулирования единой системы публичной власти, разворачивающейся после принятия поправок в текст Конституции РФ в 2020 г. По мнению авторов, в текущем законодательстве присутствуют как проблемы отражения целевого характера формирования единой системы публичной власти, вызванные, в том числе, спецификой конституционно-правового статуса местного самоуправления, так и сложности, связанные с законодательным отражением конструкции публичной власти и ее элементов. Авторы полагают необходимым для законодателя более внимательно осуществлять связанное правовое регулирование, обеспечивая непротиворечивость положений новых нормативных актов, принимаемых в развитие положений Основного закона государства.

UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY: DEBATABLE ASPECTS OF LEGAL REGULATION

Oleg A. Kozhevnikov^{1,2}, Alexander N. Kostyukov³, Alexander A. Larichev⁴

¹ Ural State Law University, Yekaterinburg, Russia

² Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russia

³ Dostoevsky Omsk State University, Omsk, Russia

⁴ Higher School of Economics, Moscow, Russia

Article info

Received –

2021 March 15

Accepted –

2022 June 20

Available online –

2022 September 20

Keywords

Unified system of public authority,
legislative regulation, local
government, state power,
structural elements

The subject of this study is the legal regulation of the unified system of public authority in the Russian Federation. Its purpose is to determine the theoretical approaches and practice of legislative regulation of a unified system of public authority, which is unfolding after the adoption of amendments to the text of the Constitution of the Russian Federation in 2020. The main hypothesis, which authors propose is that there is a contradiction between the norms of the acts, governing organization and activities of public authorities, and those norms in their relationship with the constitutional norms governing the relevant relations. In the course of the work, the authors used both general research methods, including methods of analysis and synthesis, as well as field-specific ones, including the formal legal method. The authors believe that the difficulties in reflecting public authority in normative regulation lie primarily in the fact that neither in Soviet legal research, nor in the current Russian legal thought, issues of public authority have been considered meaningfully and in detail. Its content and structure do not have a clear, complete doctrinal understanding. Foreign experience, however, shows that such a clear understanding at the theoretical level is absent in foreign jurisdictions either.

The authors maintain that the current Russian legislation pertains, firstly, the problems of reflecting the targeted nature of the formation of a unified system of public authority, caused, among other things, by the specifics of the constitutional and legal status of local government. On the one hand, world practice shows that although local government is a form of decentralization of public power in the state, it cannot be taken out of the brackets of public power as such. At the same time, in Russia, the basic constitutional characteristics of a unified system of public authority as an association of state and municipal authorities are supplemented by the intended purpose of this system, which is clearly defined in constitutional text. Going beyond this intended purpose and its unreasonable expansion in the current legislation raises the question of the constitutionality of the related regulation. Secondly, adopting new legislative acts and amending existing ones also raises difficulties associated with the legislative reflection of the very structure of public authority and its elements. It should be considered unreasonable to expand the list of public authorities outside the framework defined by the Constitution, as well as to introduce the category of a "single system of public authority of the subject of the Russian Federation". In light of the respective analysis, the hypothesis put forward in the article is confirmed. The authors, accordingly, consider it necessary for the legislator to implement the related legal regulation more carefully, ensuring the consistency of the provisions of new legislative acts – both in relation between the norms of the adopted acts, as well as in relation to the norms of the Constitution of the Russian Federation.

1. Теоретические подходы к определению публичной власти и ее структурных элементов

С принятием поправок в Конституцию РФ в 2020 г. в ее текст был внесен целый ряд новых терминов и понятий, которые ранее хотя и были известны науке и правоприменительной практике, но тем не менее не находили своего выражения в нормативных актах различного уровня, в том числе в Основном законе нашего государства. К одному из таких понятий, которые в настоящее время как лавина накрыли изменяющийся вследствие конституционной динамики массив нормативных актов федерального и регионального уровня, относится «единая система публичной власти».

Своеобразную «пикантность» появлению в федеральных нормативных актах правовой категории «единая система публичной власти» придает тот факт, что разработчики проектов соответствующих актов в один голос утверждают, что названная категория является уже сложившейся и они лишь корректируют систему публичной власти, уточняя механизм сдержек и противовесов, обеспечивают прозрачность принятия тех или иных решений, реализацию прав и законных интересов граждан¹. Вместе с тем представляется, что подобные утверждения не основаны в полной мере на объективных фактах.

Ни в советской правовой науке, ни в нынешний период ее исторического развития вопросы публичной власти подробно и содержательно не рассматривались. Ее содержание и структура не имели и не имеют четкого, завершенного доктринального понимания. В качестве примера можно привести несколько высказываний ученых-правоведов. Профессор Л.А. Григорян в своих публикациях указывал, что термин «публичная власть» означает всего лишь «общественную власть», которая существует во всяком обществе [1, с. 16–21]. Профессор А.И. Ким, в свою очередь, утверждал: «общественная и публичная власть не тождественны; тождественны же публичная и государственная власти, порожденные политическими отношениями» [2, с. 65]. Ю.Ю. Сорокин рассматривает публичную власть как вид социальной власти, возникающий в территориально организованном сообществе с целью удовлетворения артикулированных общественных интересов сообразно доминирующей ценностной системе. Основное предназначение публичной власти – выполнение функции «общих дел» – этим она отличается от власти личной и корпоративной [3]. Профессор С.А. Авакьян рассматривает публичную власть как широкое явление, основа которого – осуществление власти, вся полнота которой принадлежит народу, в трех

¹ Павел Крашенинников: Законопроект о публичной власти необходим для защиты прав граждан // Единая Россия: офиц. сайт. 9 дек. 2021. URL: <https://er.ru/activity/news/>

pavel-krasheninnikov-zakonoproekt-o-publichnoy-vlasti-neobhodim-dlya-zashity-prav-grazhdan (дата обращения: 14.03.2022).

формах: государственная власть, общественная власть и власть местного самоуправления [4]. Исходя только из озвученных примеров можно с большой уверенностью констатировать тот факт, что в отечественной правовой науке не было и, как представляется, до настоящего времени нет единого подхода к пониманию категории «публичная власть» и производных от нее правовых категорий.

Проблема определения публичной власти присутствует и в зарубежной доктрине. Основная сложность заключается в обоснованности приравнивания понятий «государство» и «правительство». Являются ли носителями публичной власти лишь государственные структуры? Большинство экспертов сходится во мнении, что к понятию публичной власти необходимо относить власть общественную, власть территориальных общественных коллективов и даже власть частных субъектов в той мере, в какой они могут оказывать влияние на правовой статус личности [5].

Как отмечает профессор Нью-Йоркского университета Д. Левинсон, к публичной власти следует относить не только власть, принадлежащую структурам государства, необходимую для реализации его функций, но также власть общества, необходимую и должную для контроля и сдерживания государственной власти [6, р. 46; 7].

Таким образом, отнесение к системе публичной власти одних лишь органов власти – государственных либо муниципальных – доктринально не очевидно. Авторы законопроектов о публичной вла-

сти в обоснование своих доводов приводят отдельные решения Конституционного Суда РФ, в которых присутствует указание на категорию «публичная власть». Конституционным Судом РФ в течение 30 лет было действительно сформулировано большое количество правовых позиций, определяющих конституционно-правовое толкование основ организации и деятельности органов публичной власти в России, в том числе и такие принципы, как отнесение к публичной власти государственных или муниципальных органов² или постулат о том, что органы публичной власти свободны в своих действиях лишь в пределах своих полномочий, установленных федеральным и иным законодательством [8].

В рамках оценки нормативного закрепления в российском законодательстве единой системы публичной власти особую значимость представляет текст Заключения Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З³, в котором суд дал конституционно-правовую оценку рассматриваемой категории. Конституционный Суд РФ особо подчеркнул, что принцип единой системы публичной власти не нашел своего буквального закрепления в гл. 1 Конституции РФ, но может быть выявлен из целого ряда взаимосвязанных положений Основного закона, из которых очевидно, что категория «единая система публичной власти» производна от основополагающих понятий «государственность» и «государство», означающих политический союз (объединение) многонационального российского народа, власть которого распространяется на всю территорию страны

² См. постановления Конституционного Суда РФ от 24 декабря 2012 г. № 32-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений федеральных законов «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы», от 18 мая 2011 г. № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н.М. Савостьянова», от 2 апреля 2002 г. № 7-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Закона Красноярского края «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления» и Закона Корякского автономного округа «О порядке отзыва депутата представительного органа местного самоуправления, выборного должностного

лица местного самоуправления в Корякском автономном округе» в связи с жалобами заявителей А.Г. Злобина и Ю.А. Хнаева», от 29 марта 2011 г. № 2-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита» и др.

³ Заключение Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-З «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». URL: <https://legalacts.ru/sud/zakliuchenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-16032020-n-1-z/> (дата обращения: 14.03.2022).

и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией РФ (ст. 5, 10, 11 и 12). Под единством системы публичной власти Конституционный Суд РФ понимает, прежде всего, функциональное единство, выражающееся в согласованных действиях различных уровней публичной власти как единого целого во благо граждан. Поскольку указанное функциональное единство публичной власти во благо граждан возможно только через нормативное закрепление организационных, функциональных и иных основ публичной власти, то представляется крайне важным, чтобы при формировании названных основ соблюдалась однозначность, ясность и непротиворечивость правового регулирования, поскольку иное, как неоднократно отмечал в своих решениях Конституционный Суд РФ⁴, открывает для правоприменителя возможности неограниченного усмотрения, ослабляющего гарантии конституционных прав и свобод и приводящего к нарушению принципов равенства и верховенства закона.

2. Проблемы отражения целевого характера формирования единой системы публичной власти в текущем законодательстве

Раскрывая вопрос о современных тенденциях в конституционно-правовом регулировании отношений в сфере публичной власти и управления, нельзя не отметить, что конструирование системы единой публичной власти было во многом детерминировано необходимостью решить проблему политико-правового разрыва двух самостоятельных конституционных институтов – «государственной власти» и «местного самоуправления», – сложившегося после принятия Конституции РФ в 1993 г.

Известно, что когда в 1990-е гг. в России внедрялось местное самоуправление в его современном виде, широко применялся и опыт зарубежных государств, прежде всего европейских. Но есть ли в этом опыте некий политико-правовой эталон, обеспечивающий характеристики местного самоуправления как полностью автономной формы народовластия?

В российской научной доктрине принято выделять несколько моделей местного самоуправления, в том числе по критерию автономии муниципальных институтов [9; 10, с. 36–51]. Подробное освещение при этом получают англосаксонская и континентальная модели. Некоторые специалисты в принципе выделяют их как базовые: в англосаксонских государствах (Великобритания, США) местное самоуправление считается автономным, а в рамках континентальной модели определяется как «наблюдаемое», местные органы считаются «инструментом» реализации центральными органами власти своей политики на местах (Франция, Бельгия) [11, с. 38].

Континентальной модели, охватывающей многие европейские государства, действительно не присуща институциональная автономия органов местного самоуправления. Несмотря на то, что муниципальные органы, как правило, являются выборными, а жизнедеятельность муниципальных институтов поддерживается в том числе и посредством международно-правовых гарантий (Европейская хартия местного самоуправления), сильное государственное влияние реализуется через механизмы контроля за законностью муниципальных актов, согласование кандидатур местных чиновников, присутствие государственного представителя на муниципальном уровне [12; 13].

В рамках англосаксонской модели презюмируется отказ от административной опеки, свободные условия функционирования муниципальных органов. Однако глубокий анализ «корпоративной модели» местного самоуправления, отражающей специфику опыта англосаксонских государств в сфере местного самоуправления, заставляет ставить под вопрос как вышеуказанные характеристики, так и наличие гарантированных форм народовластия, широкое участие граждан в решении местных вопросов [14; 15].

По мнению канадского специалиста А. Санктона [16, р. 7], органы местного самоуправления не считаются частью государства прежде всего потому, что

⁴ См. постановления Конституционного Суда РФ от 20 декабря 2011 г. № 29-П «По делу о проверке конституционности положения подпункта 3 пункта 2 статьи 106 Воздушного кодекса Российской Федерации в связи с жалобами закрытого акционерного общества «Авиационная компания «Полет» и открытых акционерных обществ «Авиакомпания «Сибирь» и «Авиакомпания «ЮТэйр»», от 2 июня 2015 г. № 12-П «По делу о проверке конституционности части 2 статьи 99, части 2 статьи 100 Лесного кодекса Российской Федерации и положений постановления Правительства

Российской Федерации «Об исчислении размера вреда, причиненного лесам вследствие нарушения лесного законодательства» в связи с жалобой общества с ограниченной ответственностью «Заполярье»», от 19 июля 2017 г. № 22-П «По делу о проверке конституционности положений части 1 и пункта 2 части 2 статьи 20 Федерального закона «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» в связи с жалобами граждан США Н.Д. Вордена и П.Д. Олдохэма» и др.

само понятие «государство» в праве англосаксонских государств не проработано. Органы местного самоуправления, имея иную, корпоративную природу, нежели органы государственной власти, отделены от государства, олицетворяемого Короной (Великобритания), и не действуют также по конституционной формуле «от имени народа» (США). Таким образом, автономия муниципалитетов определяется отличиями юридической природы и источника муниципальной и государственной власти, но «не связана никаким образом с автономией общин или интересами населения какой-либо местности» [17, с. 47].

В отличие от России, органы местного самоуправления Великобритании, Канады, США получают мандат на осуществление своей деятельности от региональных органов власти, по факту являясь их агентами на местах. Государственные органы, исходя из этого, могут не только надзирать за законностью, но и контролировать целесообразность деятельности муниципалитетов, применяя в отношении них существенные меры ответственности.

Мировая практика, таким образом, свидетельствует о том, что хотя местное самоуправление, в известной терминологии Ж. Веделя, является скорее формой децентрализации публичной власти в государстве, нежели присущей государственному управлению на местах деконцентрации [18, с. 392–393], оно не может быть вынесено за скобки публичной власти как таковой, и в этом контексте должно рассматриваться как находящееся если не в иерархии, то в связанном взаимодействии с механизмом власти государственной [19; 20; 21, с. 425].

Следует, соответственно, признать справедливым общее определение местного самоуправления, данное профессором Принстонского университета Д. Локардом: «Местное самоуправление есть публичный институт, часть регионального либо общенационального института власти, наделенный правом решать либо организовывать решение широкого спектра вопросов в пределах относительно небольшой территории... Местное самоуправление лежит в основе пирамиды, которую венчает национальное правительство, а средние слои представляют региональные органы власти» [22, р. 451].

Следует сказать, что смысловое содержание данного определения не указывает на преддетерминированность жесткого соподчинения элементов ме-

ханизма публичной власти, ведь и в условиях ее пирамидального устройства возможна известная степень самостоятельности звеньев – как в реализации собственной компетенции, так и в вопросах их самоорганизации. Механизм самоуправления сам по себе предполагает самоорганизацию местных жителей и известную долю самостоятельности в решении местных задач непосредственно либо через избираемые органы. Между тем данное определение подчеркивает единство местного самоуправления и других элементов публично-властного механизма и невозможность их противопоставления [23; 24].

Еще в 2015 г. судья Конституционного Суда РФ Н.С. Бондарь отмечал, что, хотя «как одна из основ конституционного строя местное самоуправление должно сохранять статусную самостоятельность... но по своим конституционно-правовым характеристикам его публично-властная природа не может существовать и функционировать изолированно от государственной власти». И далее: «на этой конституционной основе становится возможным понимание местного самоуправления как публичной власти особого рода, получающей реализацию на основе сочетания государственных и “негосударственных” (общественных) начал, что вытекает из правовой позиции Конституционного Суда Российской Федерации, выраженной еще в Определении от 2 ноября 2000 года № 236-О»⁵ [25].

Схожих позиций придерживается и председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин, который еще до принятия конституционных поправок 2020 г. отмечал, что органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти в Российской Федерации и нельзя искусственно противопоставлять органы государственные и муниципальные⁶.

Весьма интересна в рассматриваемом контексте и позиция судьи Конституционного суда РФ А.Н. Кокотова, выраженная в его особом мнении к постановлению Конституционного Суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П «По делу о проверке конституционности частей 4, 5 и 5.1 статьи 35, частей 2 и 3.1 статьи 36 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации” и части 1.1 статьи 3 Закона Иркутской области “Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муници-

⁵ URL: <https://legalacts.ru/doc/postanovlenie-konstitutsionnogo-suda-rf-ot-01122015-n/> (дата обращения: 16.03.2022).

⁶ Зорькин В.Д. Буква и дух Конституции // Российская газета. 2018. 10 авг.

пальных образований Иркутской области” в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы». Обосновывая свою позицию, профессор А.Н. Кокотов отмечает, что «местное самоуправление в его конституционном закреплении – это своеобразный “третий” уровень российского федерализма. Если субъекты Российской Федерации есть форма децентрализации государства в целом, то муниципальные образования в субъектах Российской Федерации – это децентрализация в децентрализации. Такая конституционная конструкция разворачивает вертикаль публичной власти в равнобедренный треугольник, в котором федеральный центр (вершина треугольника) в равной мере может (должен) опираться как на субъекты Российской Федерации, так и на муниципальные образования, в том числе используя муниципальный фактор в качестве средства воздействия на субъекты Российской Федерации с целью удержания последних в русле единой государственной политики, а в конечном итоге – в рамках единого конституционного пространства страны»⁷.

Формирование нормативных основ единой публичной власти, однако, не может не учитывать того обстоятельства, что, несмотря на очевидность вхождения органов местного самоуправления в состав соответствующей системы как политического союза (объединения) многонационального русского народа, институциональная автономия названных органов сохраняется благодаря продолжающей свое действие ст. 12 Конституции РФ. Напомним, что согласно ее положениям органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, поименованных в ст. 10 и 11 Конституции РФ. Нормы Конституции обладают прямым действием, а с учетом того, что положения ст. 12 относятся к основам конституционного строя, игнорировать их просто невозможно.

Изменения в ч. 2 ст. 132 Конституции РФ в 2020 г. включили органы местного самоуправления и органы государственной власти в единую систему публичной власти *в целях осуществления взаимодействия, направленного на наиболее эффективное решение задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории*. Таким образом, базовые конституционные характеристики единой системы публичной власти как объединения государственной и муниципальной вла-

стей дополняются целевым предназначением указанной системы, четко определенным конституционным текстом.

Однако, даже весьма «беглый» взгляд на уже сформированные законодательные основы публичной власти вызывает объективный вопрос о соблюдении конституционных пределов наблюдаемой интеграции.

Так, согласно ч. 1 ст. 2 Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»⁸ под единой системой публичной власти понимаются *федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности*, осуществляющие в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании Конституции РФ и в соответствии с законодательством организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти, свою деятельность *в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства*.

Оставляя пока за скобками тот факт, что законодатель поименовал органы государственной власти в отличии от ст. 10, 11 Конституции РФ порядке и не учел позицию Конституционного Суда РФ, изложенную в упомянутом ранее заключении, следует обратить внимание на то, что заявленная в законе цель единой системы публичной власти явным образом не совпадает с конституционно установленной целью, закрепленной в ст. 132 Конституции РФ.

Расширительное целеполагание (*«создание условий для социально-экономического развития государства»*) к нахождению органов местного самоуправления в данной системе также противоречит правовой природе и цели функционирования муниципальных институтов, заявленной в ч. 1 ст. 130 Конституции РФ (*«местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения»*), уводит эту цель в не изведенное, но явно находящееся вне действующего конституционного регулирования поле «девелопментализма», в кото-

⁷ Собрание законодательства Российской Федерации. 2015. № 50. Ст. 7226.

⁸ Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 50. Ст. 8039.

ром теперь должны принимать участие и органы местного самоуправления.

Девелопментализм как один из принципов, лежащих в основе деятельности институтов публичной власти, является относительно новым понятием, заимствованным из экономической теории. С политико-правовой точки зрения в основе идеи девелопментализма лежит понятие «государство развития», идеологически опирающееся на способность вывести страну из бедности и добиться качественного, трансформирующего жизнь граждан экономического роста [26, с. 57]. Идея внедрения такого принципа как целевого в отношении системы публичной власти характерна для стран с институтами экономики и управления, находящимися в стадии становления или трансформации. Одним из примеров таких государств может считаться Южно-Африканская Республика (ЮАР), где принцип девелопментализма нашел отражение и в определении деятельности муниципальных институтов как составной части механизма публичной власти и управления на конституционном уровне. Так, в частности, в ст. 152 Конституции ЮАР закрепляется пять целей деятельности органов местного самоуправления, среди которых отдельно обозначено «содействие социально-экономическому развитию». Таким образом, как отмечает профессор Университета Фри Стейт (ЮАР) Д. Аткинсон, в общей системе публичного управления на муниципалитеты возложена роль агентов, обеспечивающих высокий уровень жизни граждан [27].

Указанная цель муниципальной власти углубляется в положениях ст. 153 Конституции ЮАР. Согласно ей, муниципалитеты осуществляют функции по структурированию процессов управления, планирования и бюджетирования в формах, обеспечивающих приоритет базовых потребностей населения, продвижение социально-экономического развития общества, участвуют в национальных и провинциальных программах развития.

Дискуссионным при этом является вопрос относительно возможности реализации идей государства развития в условиях демократии. Так, в литературе зачастую подвергается сомнению возможность одновременной эффективной реализации на практике идей девелопментализма и демократической власти. Указывается на то, что внедрение идей про-

грессивного индустриального развития и активного вмешательства в рыночную экономику зачастую имеет следствием ущемление и ограничение основных демократических свобод [26, с. 58].

Так или иначе, в России очевидно появление сходных норм в законодательстве, и указанный тренд продолжают положения Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁹, в ч. 2 ст. 2 которого указывается, что целью взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, является создание условий для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах территории субъекта Российской Федерации. Хотя здесь принцип девелопментализма и ограничивается территорией соответствующего субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления продолжают включаться в единую систему публичной власти на его основе, вопреки конституционной цели ее формирования.

Следует согласиться с мнением Н.С. Бондаря о том, что «включенность» местного самоуправления в институциональную структуру государственности предполагает последовательное обеспечение взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти по реализации конституционных функций российского государства [25, с. 70]. Однако нельзя не отметить, что такое взаимодействие должно учитывать как специфику, так и целевое предназначение элементов единой системы публичной власти. Как отмечалось Конституционным Судом РФ в Постановлении от 11 ноября 2003 г. № 16-П, понимание местного самоуправления как признаваемой и гарантируемой Конституцией РФ формы осуществления народом своей власти, обеспечивающей самостоятельное решение населением вопросов местного значения, обуславливает необходимость учета природы данной публичной власти как наиболее приближенной к населению и ориентированной в том числе на выполнение задач социального государства, связанных, в частности, с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований¹⁰. Муници-

⁹ Собрание законодательства Российской Федерации. 2021. № 52. Ст. 8973.

¹⁰ Постановление Конституционного Суда РФ от 11 ноября 2003 г. № 16-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 2 статьи 81 Закона Челябинской области "О бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Челя-

пальные органы, в этом ключе, участвуют в построении и развитии государства, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека, однако эти задачи, а также материальная и инфраструктурная база их реализации, связаны с непосредственным обеспечением жизнедеятельности населения муниципальных образований, а не устойчивым и комплексным социально-экономическим развитием отдельного субъекта Российской Федерации или российского государства в целом как базовой целью их деятельности. Иное противоречило бы принципу разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти, нивелировало конституционную конструкцию распределения компетенции, определяемую положениями ст. 5, 11 и 12 Основного закона. Именно с учетом этого функционального разделения и в целях его оптимизации органам местного самоуправления и предоставлена автономия по смыслу ст. 12 Конституции РФ. По образному выражению профессора Н.С. Тимофеева, «местное самоуправление не свободно от государства, а свободно внутри государства» [28, с. 136].

Помимо отсутствия предпосылок к смысловому расширению целевого назначения муниципальных институтов в духе девелопментализма в тексте Конституции РФ, необходимо напомнить, что Россия является членом Европейской хартии местного самоуправления и руководствуется, в том числе, ее положениями при определении вектора развития муниципальных институтов. Между тем целевое предназначение местного самоуправления четко определено в хартии «как реальная способность органов местного самоуправления регламентировать *часть публичных дел в интересах местного населения*» (ч. 1 ст. 3), а не содействие социальному и экономическому развитию государства в целом.

Возвращаясь к заключению Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3, в котором упоминается «устойчивое и комплексное социально-экономическое развитие в пределах всей территории субъекта Российской Федерации» как достаточное основание для участия органов государственной власти в законодательном регулировании порядка

формирования органов местного самоуправления, необходимо отметить, что его текст также не дает оснований к расширительному толкованию целей формирования единой системы публичной власти. Во-первых, указанное основание текстуально четко привязано к задачам органов государственной власти, а не органов местного самоуправления: «...необходимость взаимодействия с органами местного самоуправления *органов государственной власти субъекта Российской Федерации, призванных создавать условия для обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития* в пределах всей территории данного субъекта».

Во-вторых, применительно к взаимодействию уровней публичной власти отмечается, что оно осуществляется между органами местного самоуправления и органами государственной власти для наиболее эффективного решения общих задач, непосредственно связанных с *вопросами местного значения, в интересах населения муниципальных образований*, равно как и участием органов местного самоуправления в выполнении тех или иных имеющих государственное значение публичных функций и задач *на соответствующей территории*¹¹).

Таким образом, под единством системы публичной власти понимается прежде всего функциональное единство, что не исключает организационного взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления при решении задач на соответствующей территории. Это не отрицает самостоятельности местного самоуправления в пределах его полномочий и не свидетельствует о вхождении органов местного самоуправления в систему органов государственной власти (ст. 12 Конституции РФ). Указанные разъяснения суда не позволяют расширительно толковать целевое назначение нахождения органов местного самоуправления в единой системе публичной власти.

Это особенно важно в контексте того, что уже длительное время федеральный законодатель рядом своих последовательных законодательных решений целенаправленно фактически лишает население права на осуществление местного самоуправления, лишь формально сохраняя опосредованные рычаги воздействия на принятие решений органами

бинской области» в связи с запросом Челябинского областного суда» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 46. Ст. 4509.

¹¹ Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 г. № 33-П «По делу о проверке

конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита»». // Собрание законодательства Российской Федерации. 2018. № 31. Ст. 5063.

государственной и муниципальной власти в сфере местного самоуправления [29].

Включение местного самоуправления в единую систему публичной власти, таким образом, предполагает взаимодействие и соучастие органов местного самоуправления и органов государственной власти в ситуациях, когда непосредственное обеспечение жизнедеятельности населения не может быть обеспечено исключительно одним уровнем власти – государственной либо муниципальной, когда их совместная работа и объединение инфраструктурных, материальных и кадровых ресурсов позволит достичь оптимальных результатов по конкретному направлению жизнеобеспечения. Актуально оно и в случаях, когда сложность и комплексность публичных вопросов не позволяет обеспечить полного разграничения полномочий по их решению. Формирование единой системы публичной власти при этом требует более глубокой проработки механизмов конституционно заявляемого «взаимодействия». Очевидно, что оно не может ограничиваться институтом передачи государственных полномочий на местный уровень, необходимы инструменты совместного решения отдельных публичных задач. Пока же серьезной законодательной работы в этом направлении не проводилось, а положения уже принятых либо планируемых к принятию нормативных актов оставляют больше вопросов, чем ответов.

Поскольку с учетом институциональной автономии муниципальных институтов и ранее рассмотренной конституционной формулы возможность отнесения органов местного самоуправления к единой системе публичной власти представляется лимитированной, следует отметить необходимость разделения понятий «публичная власть» и «единая система публичной власти», поскольку отсутствие единых подходов к пониманию названных основополагающих категорий оказывает самое непосредственное влияние на оценку текста нормативных актов, появляющихся в рамках реализации обновленных положений Конституции РФ, посвященных вопросам организации и функционирования всей системы власти в Российской Федерации [30]. О различиях между этими конституционными концептами свидетельствует и тот факт, что согласно Конституции РФ «организация публичной власти» относится к предмету ведения Российской Федерации (п. «г» ст. 71), в то время как установление общих принципов организации местного самоуправления отнесено к совместному ведению Российской Федерации и ее субъектов (п. «н» ст. 72). Органы местного самоуправ-

ления, с учетом положений ст. 12 Конституции РФ, таким образом *a priori* не встроены в публичную власть, но относимы к единой системе публичной власти в контексте целевого критерия, указанного в ст. 132.

3. Проблемы законодательного отражения конструкции публичной власти

Помимо проблем, связанных с отнесением органов местного самоуправления к единой системе публичной власти в текущем законодательстве, вызывает немало вопросов и отражение в нем самого института публичной власти. Выше отмечалось, что как бы не хотелось инициаторам новых законопроектов показать некий правовой континуитет положений о публичной власти с предшествующим конституционно-правовым регулированием, концепт публичной власти остается для правового поля совершенно новым, что приводит к изрядной путанице при его нормативном выражении.

Нельзя, например, не отметить и тот факт, что в ч. 2 ст. 2 Федерального закона № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» среди субъектов, уполномоченных на координацию деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти, помимо Президента РФ, Правительства РФ, Государственного Совета, указываются и другие органы публичной власти. Однако, в условиях того, что власть от имени народа на территории Российской Федерации в соответствии с Конституцией РФ осуществляется только в формах, установленных основным законом и реализующих его положениях актах, представляется несколько странным упоминание об *иных* органах публичной власти, поскольку таковые формально на настоящее время есть только в федеральной территории «Сириус». Обеспечивают ли они самостоятельную деятельность по координации функционирования единой системы публичной власти? Если же речь идет о любых других органах, относимых к органам публичной власти, то что это за органы и какую координирующую функцию они выполняют?

Еще больше вопросов возникает при анализе отдельных положений Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Во-первых, Конституция РФ и данное Конституционным Судом РФ толкование внесенных в текст Основного закона текстуальных изменений не предполагают наличие единой системы публичной власти в субъекте Российской Федерации, поскольку, как было отмечено ранее, сама категория «единая система публичной власти» производна от

основополагающих понятий «государственность» и «государство», означающих политический союз (объединение) многонационального русского народа, власть которого распространяется на всю территорию страны и функционирует как единое системное целое в конкретных организационных формах, определенных Конституцией РФ. Обоснование федеральным законодателем в ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ единой системы публичной власти в субъектах Российской Федерации наличием полномочий у федеральных органов государственной власти и иных федеральных государственных органов, их территориальных подразделений во взаимодействии с органами государственной власти субъекта Российской Федерации, иными государственными органами субъекта Российской Федерации, органами местного самоуправления также не выдерживает никакой критики, поскольку наличие и распространение полномочий федеральных органов тесно связано с федеративным устройством нашего государства и его исключительным суверенитетом над всей территорией. Включать федеральные органы государственной власти раздельно в каждую из 85 «систем публичной власти» субъектов Российской Федерации представляется нелогичным – они *a priori* находятся в единой системе публичной власти, охватывающей всю территорию страны. Скорее органы власти субъектов Российской Федерации в их совокупности должны быть включены в упомянутую общегосударственную единую систему публичной власти. Нельзя, однако, забывать о формулировке ч. 2 ст. 132 Конституции РФ, не предусматривающей вхождение в указанную систему иных государственных органов. В рассматриваемом же законе тенденция на расширение круга субъектов системы публичной власти продолжена.

Безотносительно вопроса о цели отнесения местного самоуправления к единой системе публичной власти, который уже был рассмотрен выше, вызывают сомнение и положения ч. 2 ст. 2 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ, которые в сопоставлении с положениями Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» сужают цель формирования единой системы публичной власти («создание условий для обеспечения устойчивого и

комплексного социально-экономического развития в пределах территории субъекта Российской Федерации»). Здесь напрашивается вопрос не только о правовом единстве русского законодательства, но и о месте и роли единой системы публичной власти в субъекте Российской Федерации по отношению к единой системе публичной власти в Российской Федерации.

4. Выводы

Подводя итоги, следует отметить следующее. Статья 15 Конституции РФ провозглашает фундаментальные основы построения правового государства, коим себя провозгласила Россия в ч. 1 ст. 1 Конституции РФ. Среди указанных основ особое внимание обращает на себя верховенство Конституции РФ, а также обязанность всех субъектов права соблюдать Конституцию и законы, действующие на территории государства. Оказывая в 2020 г. доверие Президенту РФ и его инициативам по внесению изменений в Конституцию РФ, в том числе и в части формирования конституционных основ единой системы публичной власти, население вполне обоснованно рассчитывало, что одобренный конституционный текст будет и впредь вершиной для формирования и развития нормативной основы государства, общества и конкретной личности. Вместе с тем складывающаяся законотворческая практика подрывает высказанное ранее доверие, совершенно очевидно не способствует консолидации норм федерального законодательства вокруг соответствующих положений текста Конституции РФ, что в совокупности с еще только зарождающейся правоприменительной практикой может привести к серьезным осложнениям в обосновании легитимности власти и формировании доверия к ней со стороны населения. Это, в итоге, никоим образом не способствует формированию того самого политического союза (объединения) многонационального русского народа, которое и должно представлять собой единую систему публичной власти, реализованную во властных институтах и формах, определенных в ст. 5, 10, 11 и 12 Конституции РФ. С учетом этого законодателю следует более внимательно осуществлять связанное правовое регулирование, обеспечивая непротиворечивость положений новых законодательных актов, принимаемых в развитие положений Конституции РФ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Григорян Л. А. Советы – органы власти и народного самоуправления / Л. А. Григорян. – М., 1965. – 236 с.

2. Ким А. И. Государственная власть и народное представительство в СССР / А. И. Ким. – Томск : Изд-во Том. ун-та, 1975. – 216 с.
3. Сорокин Ю. Ю. Публичная власть и интересы общества: проблемы взаимодействия : дис. ... канд. юрид. наук / Ю. Ю. Сорокин. – М., 2001. – 213 с.
4. Авакьян С. А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития / С. А. Авакьян // Вестник Сибирского юридического института МВД России. – 2018. – № 4 (33). – С. 7–13. – DOI: 10.51980/2542-1735_2018_4_7.
5. Smith G. A. Public Duty and Private Power in Administrative Law / G. A. Smith // The University of Toronto Law Journal. – 1990. – Vol. 40, no. 3. – P. 412–418.
6. Levinson D. J. Foreword: Looking for Power in Public Law / D. J. Levinson // Harvard Law Review. – 2016. – Vol. 130, no. 1. – P. 31–143.
7. Fallon R. H. Constitutional Constraints / R. H. Fallon // California Law Review. – 2009. – Vol. 97, no. 4. – P. 975–1037.
8. Комбарова Е. В. Вопросы организации органов публичной власти России в решениях Конституционного Суда РФ / Е. В. Комбарова // Ленинградский юридический журнал. – 2014. – № 2. – С. 56–62.
9. Чиркин В. Е. Современные модели местного самоуправления / В. Е. Чиркин // Российский юридический журнал. – 1995. – № 3 (7). – С. 58–67.
10. Актуальные проблемы муниципального права / под ред. Л. Т. Чихладзе, Е. Н. Хазова. – М. : Юнити-Дана, 2016. – 559 с.
11. Местное самоуправление / под ред. В. Г. Игнатова, В. В. Рудого. – Ростов н/Д. : Феникс, 2003. – 384 с.
12. Белоусова Е. В. Становление местного самоуправления как разновидности публичной власти в зарубежных странах / Е. В. Белоусова // Международное публичное и частное право. – 2016. – № 1. – С. 31–34.
13. Erlingsson G. Ó. Normative Theory of Local Government: Connecting Individual Autonomy and Local Self-determination with Democracy / G. Ó. Erlingsson, J. A. Ödalen // Lex Localis – Journal of Local Self-Government. – 2017. – Vol. 15, no. 2. – P. 329–342. – DOI: 10.4335/15.2.329-342(2017).
14. Chandler J. A. Liberal Justifications for Local Government in Britain: The Triumph of Expediency over Ethics / J. A. Chandler // Political Studies. – 2008. – Vol. 56, no. 2. – P. 355–373. – DOI: 10.1111/j.1467-9248.2007.00700.x.
15. Clarke A. The Post-political State? The Role of Administrative Reform in Managing Tensions Between Urban Growth and Liveability in Brisbane, Australia / A. Clarke, L. Cheshire // Urban Studies. – 2018. – Vol. 55, no. 16. – P. 3545–3562. – DOI: 10.1177/0042098017753096.
16. Sancton A. Systems of Urban Government / A. Sancton. – London, Canada : University of Western Ontario, 2012. – 47 p.
17. Ларичев А. А. Правовое регулирование и организация местного самоуправления: опыт Канады и его применимость в российских условиях : моногр. / А. А. Ларичев. – М. : Проспект, 2017. – 336 с.
18. Ведель Ж. Административное право Франции / Ж. Ведель ; пер. Л. Энтина – М. : Прогресс, 1973. – 511 с.
19. Larichev A. Mend or End: Theoretical and Regulatory Framework of Russia's Local Government Evolution / A. Larichev, L. Chikhladze // Lex Localis – Journal of Local Self-Government. – 2019. – Vol. 17, no. 4. – P. 1013–1031. – DOI: 10.4335/17.4.1013-1031(2019).
20. Bardhan P. Decentralization of Governance and Development / P. Bardhan // The Journal of Economic Perspectives. – 2002. – Vol. 16, no. 4. – P. 185–205. – DOI: 10.1257/089533002320951037.
21. Конституционное право : университет. курс : учеб. : в 2 т. / под ред. А. И. Казанника, А. Н. Костюкова. – М. : Проспект, 2015. – Т. II. – 528 с.
22. Lockard D. Local Government / D. Lockard // International Encyclopedia of the Social Sciences / ed. D. L. Sills. – Vol. 9. – New York : The Macmillan Company : The Free Press, 1968. – P. 451–459.
23. Chandler J. A. A Rationale for Local Government / J. A. Chandler // Local Government Studies. – 2010. – Vol. 36, no. 1. – P. 5–20. – DOI: 10.1080/03003930903445657.
24. Brezovnik B. Decentralization in Theory and Practice / B. Brezovnik // Lex Localis – Journal of Local Self-Government. – 2008. – Vol. 6, no. 1. – P. 87–103. – DOI: 10.4335/33.
25. Бондарь Н. С. Местное самоуправление и конституционное правосудие: конституционализация муниципальной демократии в России / Н. С. Бондарь. – М. : Норма, 2009. – 592 с.

26. Алиев Р. А. Местное самоуправление в Южно-Африканской Республике: конституционно-правовые основы и место в системе публичной власти : дис. ... канд. юрид. наук / Р. А. Алиев. – М., 2021. – 173 с.
27. Atkinson D. *Local Government, Local Governance and Sustainable Development: Getting the Parameters Right* / D. Atkinson – Cape Town : HSRC Publishers, 2002. – 23 p. – URL: [https://seg.fsu.edu/Library/Local_Government,_Local_Governance_and_Sustainable_Development_-_Local_Governance_and_Sustainable_Development_-_Entire_eBook.pdf](https://seg.fsu.edu/Library/Local_Government,_Local_Governance_and_Sustainable_Development_-_Local_Government,_Local_Governance_and_Sustainable_Development_-_Entire_eBook.pdf).
28. Муниципальное право России : учеб. / отв. ред. С. А. Авакьян. – М. : Проспект, 2019. – 656 с.
29. Костюков А. Н. Народовластие и местное самоуправление / А. Н. Костюков // Народовластие как конституционная ценность: правовое регулирование и гарантии реализации / отв. ред.: В. А. Виноградов, А. А. Ларичев. – М. : Нац. исслед. ун-т «Высш. шк. экономики», 2021. – С. 64–77. – DOI: 10.17323/978-5-7598-2350-6.
30. Кожевников О. А. Органы местного самоуправления в новой структуре единой системы публичной власти: вопросы нормативной регламентации / О. А. Кожевников // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. – 2022. – № 1. – С. 69–73.

REFERENCES

1. Grigoryan L.A. *Soviets - bodies of power and people's self-government*. Moscow, 1965. 236 p. (In Russ.).
2. Kim A.I. *State power and popular representation in the USSR*. Tomsk, Tomsk University Publ., 1975. 216 p. (In Russ.).
3. Sorokin Yu.Yu. *Public power and the interests of society: problems of interaction*, Cand. Diss. Moscow, 2001. 213 p. (In Russ.)
4. Avakyan S.A. The structure of public power in Russia: problems of formation and development. *Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii = Bulletin of the Siberian Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia*, 2018, no. 4 (33), pp. 7–13. DOI: 10.51980/2542-1735_2018_4_7. (In Russ.).
5. Smith G.A. Public Duty and Private Power in Administrative Law. *The University of Toronto Law Journal*, 1990, vol. 40, no. 3, pp. 412–418.
6. Levinson D.J. Foreword: Looking for Power in Public Law. *Harvard Law Review*, 2016, vol. 130, no. 1, pp. 31–143.
7. Fallon R.H. Constitutional Constraints. *California Law Review*, 2009, vol. 97, no. 4, pp. 975–1037.
8. Kombarova E.V. Issues of organization of public authorities in Russia in the decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal = Leningrad Law Journal*, 2014, no. 2, pp. 56–62. (In Russ.).
9. Chirkin V.E. Contemporary models of local government. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian Law Journal*, 1995, no. 3 (7), pp. 58–67. (In Russ.).
10. Chikhladze L.T., Khazov E.N. (eds.). *Topical issues of municipal law*. Moscow, 2016. 559 p. (In Russ.).
11. Ignatov V.G., Rudoi V.V. (eds.). *Local government*. Rostov-on-Don, Feniks Publ., 2003. 384 p. (In Russ.).
12. Belousova E.V. Formation of local government as a kind of public authority in foreign countries. *Mezhdunarodnoe publichnoe i chastnoe pravo = International public and private law*, 2016, no. 1, pp. 31–34. (In Russ.).
13. Erlingsson G.Ó., Ödalen J.A. Normative Theory of Local Government: Connecting Individual Autonomy and Local Self-determination with Democracy. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 2017, vol. 15, no. 2, pp. 329–342. DOI: 10.4335/15.2.329-342(2017).
14. Chandler J.A. Liberal Justifications for Local Government in Britain: The Triumph of Expediency over Ethics. *Political Studies*, 2008, vol. 56, no. 2, pp. 355–373. DOI: 10.1111/j.1467-9248.2007.00700.x.
15. Clarke A., Cheshire L. The Post-political State? The Role of Administrative Reform in Managing Tensions Between Urban Growth and Liveability in Brisbane, Australia. *Urban Studies*, 2018, vol. 55, no. 16, pp. 3545–3562. DOI: 10.1177/0042098017753096.
16. Sancton A. *Systems of Urban Government*. London, Canada, University of Western Ontario Publ., 2012. 47 p.
17. Larichev A.A. *Legal regulation and organization of local government: Canadian experience and its applicability in Russian conditions*, Monograph. Moscow, Prospekt Publ, 2017. 336 p. (In Russ.).
18. Vedel G. *Administrative Law of France*. Moscow, Progress Publ., 1973. 511 p. (In Russ.).

19. Larichev A., Chikhladze L. Mend or End: Theoretical and Regulatory Framework of Russia's Local Government Evolution. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 2019, vol. 17, no. 4, pp. 1013–1031. DOI: 10.4335/17.4.1013-1031(2019).
20. Bardhan P. Decentralization of Governance and Development. *The Journal of Economic Perspectives*, 2002, vol. 16, no. 4, pp. 185–205. DOI: 10.1257/089533002320951037.
21. Kazannik A.I., Kostykov A.N. (eds.). *Constitutional law*, university course, textbook, in 2 volumes. Moscow, Prospekt Publ., 2015. Vol. 2. 528 p. (In Russ.).
22. Lockard D. Local Government, in: Sills D.L. (ed.). *International Encyclopedia of the Social Sciences*, vol. 9, New York, The Macmillan Company & The Free Press, 1968, pp. 451–459.
23. Chandler J.A. A Rationale for Local Government. *Local Government Studies*, 2010, vol. 36, no. 1, pp. 5–20. DOI: 10.1080/03003930903445657.
24. Brezovnik B. Decentralization in Theory and Practice. *Lex Localis – Journal of Local Self-Government*, 2008, vol. 6, no. 1, pp. 87–103. DOI: 10.4335/33.
25. Bondar' N.S. *Local Government and Constitutional Justice: Constitutionalization of Municipal Democracy in Russia*. Moscow, Normal Publ., 2009. 592 p. (In Russ.).
26. Aliev R.A. *Local government in the Republic of South Africa: constitutional and legal foundations and place in the system of public authority*, Cand. Diss. Moscow, 2001. 173 p. (In Russ.).
27. Atkinson D. *Local Government, Local Governance and Sustainable Development: Getting the Parameters Right*. Cape Town, HSRC Publishers, 2002. 23 p. Available at : [https://seg.fsu.edu/Library/Local_Government,_Local_Governance_and_Sustainable_Development_-_Local_Governance_and_Sustainable_Development_-_Entire_eBook.pdf](https://seg.fsu.edu/Library/Local_Government,_Local_Governance_and_Sustainable_Development_-_Local_Government,_Local_Governance_and_Sustainable_Development_-_Entire_eBook.pdf).
28. Avak'yan S.A. (ed.). *Municipal law*, textbook. Moscow, 2019. 656 p. (In Russ.).
29. Kostykov A.N. Democracy and local government, in: Vinogradov V.A., Larichev A.A. (eds.). *Narodovlastie kak konstitutsionnaya tsennost': pravovoe regulirovanie i garantii realizatsii*, Moscow, HSE Publ., 2021, pp. 64–77. DOI: 10.17323/978-5-7598-2350-6. (In Russ.).
30. Kozhevnikov O.A. Local government bodies in the new structure of the unified system of public power. Regulatory Issues. *Vestnik Belgorodskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii imeni I.D. Putilina = Bulletin of the Belgorod Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia named after I.D. Putilin*, 2022, no. 1, pp. 69–73. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Кожевников Олег Александрович – доктор юридических наук, профессор, ¹ профессор кафедры конституционного права, ² профессор кафедры конституционного и международного права
¹ Уральский государственный юридический университет
² Уральский государственный экономический университет
¹ 620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21
² 620144, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 Марта / Народной Воли, 62/45
E-mail: jktu1976@yandex.ru
ORCID: 0000-0003-1371-7249
SPIN-код РИНЦ: 1494-4895; AuthorID: 346061

Костюков Александр Николаевич – доктор юридических наук, профессор, Заслуженный юрист Российской Федерации, заведующий кафедрой государственного и муниципального права

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Oleg A. Kozhevnikov – Doctor of Law, Professor;
¹ Professor, Department of Constitutional Law; ² Professor, Department of Constitutional and International Law
¹ Ural State Law University
² Ural State University of Economics
¹ 21, Komsomol'skaya ul., Yekaterinburg, 620137, Russia
² 62/45, 8 Marta / Narodnoi Voli ul., Yekaterinburg, 620144, Russia
E-mail: jktu1976@yandex.ru
ORCID: 0000-0003-1371-7249
RSCI SPIN-code: 1494-4895; AuthorID: 346061

Alexander N. Kostyukov – Doctor of Law, Professor, Honoured Lawyer of the Russian Federation; Head, Department of State and Municipal Law
Dostoevsky Omsk State University

*Омский государственный университет
им. Ф.М. Достоевского*
644077, Россия, г. Омск, пр. Мира, 55а
E-mail: omsk.post@gmail.com
SPIN-код РИНЦ: 1428-1209; AuthorID: 353695

55a, Mira pr., Omsk, 644077, Russia
E-mail: omsk.post@gmail.com
RSCI SPIN-code: 1428-1209; AuthorID: 353695

Ларичев Александр Алексеевич – доктор юридических наук, доцент, заместитель декана по научной работе факультета права, профессор департамента публичного права
Высшая школа экономики
123022, Россия, г. Москва, Большой Трёхсвятительский пер., 3
E-mail: alarichev@hse.ru
ORCID: 0000-0002-6452-6787
SPIN-код РИНЦ: 5047-7453

Alexander A. Larichev – Doctor of Law, Associate Professor; Deputy Dean for Research, Faculty of Law; Professor, Department of Public Law
Higher School of Economics
3, Bol'shoi Trekhsvyatitel'skii per., Moscow, 123022, Russia
E-mail: alarichev@hse.ru
ORCID: 0000-0002-6452-6787
RSCI SPIN-code: 5047-7453

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Кожевников О.А. Единая система публичной власти: дискуссионные аспекты нормативной регламентации / О.А. Кожевников, А.Н. Костюков, А.А. Ларичев // *Правоприменение*. – 2022. – Т. 6, № 3. – С. 49–62. – DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).49-62.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kozhevnikov O.A., Kostyukov A.N., Larichev A.A. Unified system of public authority: debatable aspects of legal regulation. *Pravoprimenenie = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 49–62. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).49-62. (In Russ.).