

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЕДИНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ)

О.А. Кожевников^{1,2}, А.В. Чуклин³

¹ *Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева, г. Екатеринбург, Россия*

² *Уральский государственный экономический университет, г. Екатеринбург, Россия*

³ *Сибирский юридический университет, г. Омск, Россия*

Информация о статье

Дата поступления –

30 января 2023 г.

Дата принятия в печать –

20 июня 2023 г.

Дата онлайн-размещения –

20 сентября 2023 г.

Ключевые слова

Единая система публичной власти в субъектах Российской Федерации, государственная власть, уровни публичной власти

Характеристика современных подходов к пониманию единой системы публичной власти в нашей стране с точки зрения ее содержательной и уровневой составляющей не позволяет вести речь об однообразии взглядов, позиций и понимания данной правовой конструкции как на уровне доктринальных исследований, так и на уровне творчества. Проблема усугубляется и тем фактом, что федеральный законодатель, развивая нормативные основы единой системы публичной власти на уровне отдельных федеральных законов, существенным образом расширяет конституционно установленные границы этой системы, во многом не учитывая уже ранее высказанные правовые позиции Конституционного Суда РФ о конституционно-правовой сущности публичной власти. В рамках настоящего исследования предпринята попытка аргументировать необходимость установить соотношения конституционных принципов «единой системы государственной власти» и «единой системы публичной власти» с позиции философских категорий целого и части, что способствует пониманию системы органов публичной власти в субъекте Российской Федерации как составляющей единственно существующей системы государственной власти в Российской Федерации, которая, в свою очередь, является частью создаваемой в России наряду с органами местного самоуправления единой системы публичной власти.

CONSTITUTIONAL AND LEGAL FOUNDATIONS OF THE UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC POWER IN THE RUSSIAN FEDERATION (REGIONAL ASPECT)

Oleg A. Kozhevnikov^{1,2}, Alexander V. Chuklin³

¹ *Ural State Law University, Yekaterinburg, Russia*

² *Ural State University of Economics, Yekaterinburg, Russia*

³ *Siberian Law University, Omsk, Russia*

Article info

Received –

2023 January 30

Accepted –

2023 June 20

Available online –

2023 September 20

Keywords

Unified system of public power in the subjects of the Russian Federation, state power, levels of public power

Within the framework of this study, theoretical approaches to understanding public power in the context of various areas of scientific knowledge are analyzed. In the course of this work, attention is drawn to the constitutional approach, according to which the unified system of public power in the Russian Federation includes two independent, but interacting levels: state and municipal. In this regard, it is noted that the federal legislation adopted in the development of constitutional provisions significantly expands this approach and actually establishes a three-level system of public power. As a consequence, the problem of substantiating the existence of a unified system of public power in the subjects of the Russian Federation is being actualized. Using the system-logical method of research, the provisions of Federal Law No. 414-FZ of December 21, 2021 "On the general principles of the organization of public power in the Subjects of the Russian Federation", which normatively establish the category of a unified system of public power in the subject of the Russian Federation, are analyzed in the work. Certain provisions of the said federal law are not fully consistent with each other and with other federal legislation, including with regard to the constitutional and legal understanding of the unified system of public power. At the same time, attention is drawn to the fact that the territorial principle cannot underlie the allocation of an independent regional level of public power, since the derivation of public power from the understanding of "state" and "statehood", on the basis of equality of the subjects

of the Russian Federation as a constitutional principle, makes it impossible to have a different ratio of intra-system connections in the systems of public power in the subjects of the Russian Federation.

The formal legal approach made it possible to trace the dynamics of changes in the constitutional (statutory) legislation of the subjects of the Russian Federation, depending on the understanding of the place of state authorities of the subjects of the Russian Federation in the unified system of public power. Various normative variations of the constitutional (statutory) legislation of the subjects of the Russian Federation, aimed at bringing it into line with the same constitutional text, indicates the absence of an unambiguous and uniform understanding of the place of the system of state authorities of the subjects of the Russian Federation in the unified system of public power in the country.

Thus, it is noted that the development of a uniform approach based on the positions of the Constitutional Court of the Russian Federation, which are mandatory for all subjects of legislative activity, to the content of the category "unified system of public power in the Russian Federation" is fully capable of ensuring the goal of its formation stated in Part 3 of Article 132 of the Constitution of the Russian Federation in compliance with all constitutional principles and norms. In this regard, within the framework of the unified system of public power in Russia, we should not talk about independent unified systems of public power in the subjects of the Russian Federation, but should focus on the formation of a unified system of public power throughout the territory of our state.

1. Введение. Постановка проблемы уровня отражения системы публичной власти

В настоящее время конституционно-правовая действительность переживает эпоху глубокой модернизации. Основу этой модернизации заложили поправки к Конституции РФ 2020 г.¹

Поправки к Конституции РФ 2020 г. носят комплексный характер, в рамках которых прослеживается уточнение конституционно-правового статуса Российской Федерации с учетом особой защиты суверенитета и ее территориальной целостности, с учетом признания исторически сложившегося государственного единства и особых социально-экономических обязанностей государства. Данные положения направлены на конкретизацию ст. 2 Основ конституционного строя, согласно которой признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина является обязанностью именно государства.

Появление в Конституции РФ норм, касающихся функционирования единой системы публичной власти в Российской Федерации, дало небывалый толчок научным исследованиям по вопросам обоснования необходимости данной системы, ее структурного и фактического содержания. За последние три года, с момента вступления в силу поправок в Конституцию РФ, термин «публичная власть» и смежные с ней категории исследуются с различных сторон: с точки зрения общетеоретических позиций

(например, Е.В. Комбарова [1]), с учетом рассмотрения вопросов политологического и юридического содержания данного понятия (например, А.Ф. Малый [2]), в рамках структурной идентификации ее организационных форм (например, С.А. Авакьян, выделяющий государственную власть, общественную власть и власть местного самоуправления как общественно-государственную власть [3]), в том числе в контексте конституционного принципа народовластия (например, О.Н. Мигущенко [4]), с учетом поиска эффективной основы ее функционирования (например, И.А. Алексеев, А. М. Цалиев [5], Г.Н. Чеботарев [6]).

Конечно, нельзя не упомянуть о подходе В.Е. Чиркина к пониманию «публичной власти» как отражении власти территориального публичного коллектива [7]. Огромный интерес исследователей прикован к появившейся конституционно-правовой категории «единая система публичной власти в Российской Федерации». В связи с этим акцентируется внимание на дискуссионных аспектах нормативной регламентации указанного понятия (О.А. Кожевников, А.Н. Костюков, А.А. Ларичев [8]), рассматриваются вопросы места и роли местного самоуправления в единой системе публичной власти (например, О.А. Кожевников [9], О.А. Андреева [10], Е.В. Гриценко [11], Н.М. Добрынин [12]).

¹ Российская газета. 2020. 16 марта. № 55.

Такой интерес исследователей не случаен, поскольку, обращаясь к тексту Конституции РФ, закрепляющему конституционно-правовые основы единой системы публичной власти, нельзя не обратить внимание, что соответствующие нормы о единой системе публичной власти в значительной степени содержатся в гл. 8 «Местное самоуправление». Так, ч. 3 ст. 132 Конституции РФ прямо предусматривает, что органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Логическое и нормативно-системное толкование данных положений позволяет вести речь о необходимости понимания института единой системы публичной власти, в первую очередь, в контексте взаимодействия государственной власти с органами местного самоуправления.

Не вызывает никакого сомнения, что при буквальном толковании ч. 3 ст. 132 мы со всей очевидностью можем утверждать о наличии двух уровней единой системы публичной власти в стране: государственный уровень и уровень муниципальной власти. Такое восприятие единой системы публичной власти в настоящее время находит отражение во многих научных подходах к данному феномену правовой действительности (например, Е.Ю. Киреева, Л.А. Нудненко [13], И.В. Захаров [14], И.В. Гончаров [15], А.В. Безруков [16], А.Н. Писарев [17]).

В этом качестве единая система публичной власти предстает как совокупность относительно обособленных и самостоятельно структурируемых подсистем, которыми являются государственный и муниципальный уровни реализации соответствующей власти народа. В данном контексте возникает множество вопросов, только отвечая на которые можно познать природу единой системы публичной власти с точки зрения ее генетических характеристик.

Конституционно-правовое обоснование правовому институту «единая система публичной власти» можно найти в различных решениях Конституционного Суда РФ, а также в Заключении Конституционного Суда РФ от 16 марта 2020 г. № 1-3², где прямо указывается на производность категории «единая система публичной власти» от основополагающих понятий «государственность» и «государство», а базовыми принципами конституционно-правового понимания указанных понятий определены положе-

ния о единственном источнике власти в России – ее многонациональном народе, являющемся носителем суверенитета, распространяющимся на всю территорию России, а также положения о России как демократическом федеративном правовом государстве с республиканской формой правления. В конечном итоге категория «единая система публичной власти» необходима для отражения государственного единства Российской Федерации и обуславливает применимость к местному самоуправлению указанных конституционно-правовых характеристик российского государства.

В этих основополагающих конституционно-правовых источниках система публичной власти всегда определяется с точки зрения двухуровневой ее организации: государственного и муниципального уровней. В этой связи встает закономерный вопрос о возможности и необходимости существования системы публичной власти в субъектах Российской Федерации как самостоятельного уровня публичной власти в стране или же следует вести речь только о единой системе публичной власти в Российской Федерации, поскольку интерес многонационального народа России отражается в понятии «государство», которым и является Россия в целом? Стоит ли вести речь о нескольких системах публичной власти в стране как отражение различных самостоятельных уровней публичной власти (общефедерального и регионального)?

2. Конституционно-правовые подходы к пониманию единой системы публичной власти в субъектах Российской Федерации

В научной литературе предпринимаются многочисленные попытки анализа отдельных аспектов проблематики, связанной с пониманием единой системы публичной власти в субъектах Российской Федерации.

Например, А.В. Блещик, анализируя содержание понятия «единая система публичной власти», приходит к выводу, что федеральные государственные органы являются неотъемлемой частью единой системы публичной власти в субъекте Российской Федерации [18]. Хотя А.В. Блещик и говорит об отсутствии собственных систем публичной власти в каждом публично-правовом образовании, в том числе и в субъектах Российской Федерации, тем не менее содержание анализу подвергается именно «единая система публичной власти в субъекте Российской Федерации».

² Российская газета. 2020. 17 марта. № 56.

В.А. Лебедев при рассмотрении органов государственной власти субъектов Российской Федерации пришел к выводу о необходимости принятия закона «Об органах публичной власти в Российской Федерации», в котором найдет отражение система публичной власти субъекта Российской Федерации, включающая в себя орган государственной власти субъекта Российской Федерации, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, федеральные органы государственной власти, расположенные на территории субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, общественные объединения граждан [19]. Как мы видим, В.А. Лебедев придерживается наиболее широкого подхода к пониманию публичной власти.

М.Н. Кобзарь-Фролова, рассматривая систему органов публичной власти Российской Федерации, выделяет элементы такой системы (федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, вся совокупность органов местного самоуправления), являющиеся своего рода подсистемами единой системы публичной власти [20]. Примечательно, что система органов государственной власти субъектов Российской Федерации раскрывается как самостоятельная подсистема единой системы публичной власти в России, на необходимость закрепления в законодательстве отдельного правового института единой системы публичной власти в субъекте Российской Федерации не указывается.

В рамках нормативно-правового анализа категории «единая система публичной власти в субъектах Российской Федерации» примечательно соотношение положений Конституции РФ, Федерального закона от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»³ (далее – ФЗ № 394) и Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»⁴ (далее – ФЗ № 414).

Следует отметить, что анализ отдельных проблем, связанных с содержанием ФЗ № 414, предпринят О.А. Кожевниковым, А.Н. Костюковым, А.А. Ларичевым, детально раскрывшими целевой характер формирования единой системы публичной власти, в том числе с учетом проблематики единой системы публичной власти в субъектах Российской Федерации [8].

Вместе с тем указанные работы говорят о несомненной актуальности данной тематики и необходимости ее дальнейшего детального рассмотрения с учетом как научного подхода, так и реального воплощения ее базовых понятий в правовой действительности.

Нормативно-правовое закрепление конституционно-правовой категории «единая система публичной власти» не отражает не только однообразного понимания цели создания данной системы, но и ее содержательной стороны. Во многом этому способствует противоречивость самого конституционного законодательства.

Конституция РФ закрепляет двухуровневый подход к системе публичной власти. Уровень органов государственной власти предстает как единая подсистема, не расчлененная в зависимости от территориальной принадлежности, в основе которой находится конституционно-правовой принцип единства системы государственной власти (ч. 3 ст. 5 Конституции РФ). На необходимость объективного сочетания конституционно установленных принципов «единства системы государственной власти» и «единства системы публичной власти» указывалось А.Н. Чертковым [21], на необходимость соотношения публичной власти и государственной власти в контексте местного самоуправления – В.А. Щепачевым [22]. Считаем, что данные системы не конкурируют между собой, а соотносятся как философские категории целого и части. В ином случае следует признавать рассогласованность конституционно-правового регулирования.

Если же обратить внимание на нормативную регламентацию данного подхода на уровне федерального законодательства, то нельзя не заметить очевидное расширение границ конституционного подхода.

В ФЗ № 394 речь идет о единой системе публичной власти в Российской Федерации, а в ФЗ № 414 – в большей степени, соответственно, о единой системе публичной власти в субъектах Российской Федерации. ФЗ № 414 в ст. 1 закрепляет положения, направленные на регулирование организации публичной власти в субъектах Российской Федерации. В ч. 3 ст. 1 указанного федерального закона приводится характеристика субъектного состава органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, к которым отно-

³ Российская газета. 2020. 11 дек. № 280.

⁴ Российская газета. 2021. 27 дек. № 294.

сятся федеральные органы государственной власти и иные федеральные государственные органы, органы государственной власти субъекта Российской Федерации, иные государственные органы субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления, действующие на территории субъекта Российской Федерации. Статья 4 ФЗ № 414 регламентирует отношения, касающиеся органов государственной власти субъекта Российской Федерации в единой системе публичной власти в России. Таким образом, даже в самом ФЗ № 414 понятийно присутствует как единая система публичной власти в России, так и единая система публичной власти в субъектах Российской Федерации, что не придает однозначности в вопросе понимания и соотношения данных правовых категорий. При этом, если сравнить субъектный состав органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, с составом органов, закрепленных в ч. 1 ст. 2 ФЗ № 394, устанавливающей понятие единой системы публичной власти в России, то увидим их полное сходство (тождественность). Таким образом, получается, что различия двух систем лишь в территории действия соответствующих органов власти.

Важно учитывать, что с точки зрения системного подхода любая система не сводится лишь к совокупности ее элементов. Целостной системе присущи свойства, которые отсутствуют у ее элементов, а приобретает она их за счет своеобразия связей между элементами такой системы. По большому счету, именно свойства системы, не сводимые к свойствам ее элементов, позволяют вести речь о целостности такой системы и ее неповторимости, ее самодостаточности.

Федеративный характер российского государства обуславливает конституционно-правовое равенство субъектов Российской Федерации. В условиях такого равенства территория субъектов Российской Федерации не может являться тем критерием, который позволит определить принципиально иной характер связей между органами публичной власти. Конституционный принцип равенства субъектов Российской Федерации и принцип государственного единства, территориальной целостности диктуют единообразие функциональной и институциональной основы деятельности органов публичной власти в рамках единой системы. Упоминание территории действия органов публичной власти как основополагающего критерия выделения единой системы публичной власти в субъектах Российской Федерации, позволяет обратить внимание на то, что субъект Рос-

сийской Федерации в данной формуле понимается как административно-территориальное образование, а не как субъект федеративного государства. В данном контексте важно не перейти черту и оставаться в пределах ст. 1 Конституции РФ. Доктринальное рассмотрение категории «единая система публичной власти» должно оставаться в рамках федеративной концепции нашего государства и не должно создавать потенциальную возможность практической централизации органов, входящих в указанную систему, за счет отождествления субъектов Российской Федерации с административно-территориальными образованиями.

Помимо изложенного в ФЗ № 414, нет четкого понимания, что считать уровнями публичной власти. В ч. 6 ст. 1 ФЗ № 414 под уровнями публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления. При этом в п. 6 ч. 1 ст. 2 ФЗ № 414 сформулирован принцип деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъектах Российской Федерации, который заключается в согласованном функционировании и взаимодействии данных органов на федеральном, региональном, муниципальном уровнях. По всей видимости, имеются в виду уровни публичной власти, но отождествляются они не с органами публичной власти, а с территориями их функционирования и взаимодействия.

Таким образом, полагаем, что региональный и муниципальный уровни в ФЗ № 414 рассматриваются, прежде всего, в административно-территориальном контексте, что во многом вступает в противоречие с федеративной природой государства и самостоятельностью местного самоуправления [23].

Не способствует однозначному подходу к познанию единой системы публичной власти и ее толкование как принципа деятельности соответствующих органов (п. 5 ч. 1 ст. 2 ФЗ № 414). С одной стороны, как мы уже отмечали, единая система публичной власти определяется через совокупность органов, в нее входящих. С другой стороны, единая система публичной власти есть принцип деятельности этих же самых органов. Получается, что органы, входящие в единую систему публичной власти, должны действовать с учетом единой системы публичной власти. В такой ситуации очевидно, что перенасыщение указанным понятием нормативно-правового материала затрудняет его доктринальную оценку, не позволяет выстроить четкую логичную концепцию единой системы публичной власти и тем самым осу-

ществовать гносеологический анализ данной конституционно-правовой категории.

Проблема противоречивости конституционного законодательства не позволяет субъектам Российской Федерации однообразно подойти к подготовке поправок в свои конституции (уставы). Причем ряд субъектов Российской Федерации вносили изменения в конституции (уставы) после принятия поправок в Конституцию, но до принятия ФЗ № 414, а другие – уже после принятия указанного закона. При этом разница нормативного материала в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации наглядно показывает неоднозначность восприятия конституционных положений и ФЗ № 414.

Так, ч. 1 ст. 56 Устава Новосибирской области⁵, которая редактировалась до принятия ФЗ № 414, закрепляет, что органы местного самоуправления и органы государственной власти Новосибирской области входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории. Данные положения в точности (даже с учетом последовательности перечисления элементов системы) повторяют ч. 3 ст. 132 Конституции РФ и акцентируют внимание на единой системе публичной власти в России.

А, например, ст. 9 Устава (Основного закона) Томской области⁶, которая редактировалась уже после принятия ФЗ № 414, закрепляет, что органы государственной власти Томской области, иные государственные органы Томской области, органы местного самоуправления муниципальных образований Томской области входят в единую систему публичной власти в Томской области. В данном случае мы видим отражение единой системы публичной власти в субъекте Российской Федерации.

Примечателен опыт внесения изменений в уставное законодательство Свердловской области. После принятия поправок в Конституцию РФ в точном соответствии с ч. 3 ст. 132 Конституции РФ были подготовлены изменения в Устав Свердловской области⁷, и в ст. 10 появилась ч. 3, полностью соответствующая Конституции РФ. В дальнейшем после принятия ФЗ № 414 вновь были подготовлены изменения в Устав Свердловской области, в рамках которых ст. 8 была изменена, и в настоящее время она за-

крепляет, что органы государственной власти Свердловской области, иные государственные органы Свердловской области, органы местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, входят в единую систему публичной власти в России. Можно предположить, что в данном случае за основу взята ч. 1 ст. 1 ФЗ № 414, а не его ч. 3 ст. 1, устанавливающая новое понятие единой системы публичной власти в субъектах Российской Федерации.

В любом случае мы видим, что при подготовке изменений конституционного (уставного) законодательства субъектов Российской Федерации за основу берется ФЗ № 414, а не положения Конституции РФ непосредственно.

Еще одной проблемой ФЗ № 414 можно считать изменившуюся по сравнению с ранее действовавшим законодательством концепцию системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Если ранее систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации возглавлял высший орган исполнительной власти субъекта Российской Федерации, то в рамках ФЗ № 414 именно высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации осуществляет руководство исполнительной властью в субъекте Российской Федерации (ч. 1 ст. 20). Высший же исполнительный орган субъекта Российской Федерации является постоянно действующим органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации и уже не возглавляет систему органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации (ч. 1 ст. 32). Таким образом, с одной стороны, статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации стал более определен, в том числе и с позиции теории разделения властей, но, с другой стороны, статус высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации значительно понижен.

Кроме того, иные нормы ФЗ № 414 относительно правового положения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации все-таки не позволяют с достаточной определенностью очертить круг его полномочий, который и ранее не был в полной мере однозначно определен [24]. В ч. 6 ст. 20 ФЗ № 414 закреплено, что в соответствии с принципом единства системы публичной власти высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации одно-

⁵ Советская Сибирь. 2005. 29 апр. № 81.

⁶ Томский вестник. 1995. 30 авг. № 154.

⁷ Областная газета. 2010. 24 дек. № 466–467.

временно замещает государственную должность Российской Федерации и государственную должность субъекта Российской Федерации. Данная формулировка порождает множество вопросов: во-первых, какие обязанности накладывает на высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации замещение им государственной должности Российской Федерации; во-вторых, как такое положение соответствует федеративной природе нашего государства [25]; в-третьих, при регламентации субъектом Российской Федерации деятельности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не вторгается ли субъект Российской Федерации в сферу действия исключительного ведения Российской Федерации?

Создается впечатление, что скоро в ФЗ № 414 будут внесены изменения, конкретизирующие отдельные аспекты реализации принципа единой системы публичной власти применительно к системе органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

3. Выводы

Учитывая позицию Конституционного Суда РФ о конституционно-правовых подходах, на которых

основывается понимание категории «единая система публичной власти», а именно понятия «государство» и «государственность», суверенитет многонационального народа России, государственное единство страны, считаем наиболее приемлемым вести речь именно о единой системе публичной власти в России как о единой конституционно-правовой категории. При этом, с позиции регионального аспекта проблематики единой системы публичной власти, считаем, что органы государственной власти субъекта Российской Федерации включены в эту систему как составляющее звено единой системы государственной власти в России. Именно такой подход вытекает непосредственно из положений Конституции РФ и не должен расширяться в нормах федерального законодательства.

Только единая система публичной власти в Российской Федерации с непротиворечивым базовым нормативным материалом в полной мере способна в качестве своего фундаментального основания функционирования иметь весь спектр конституционных принципов.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Комбарова Е. В. Публичная власть как основа демократического конституционного строя: теоретико-правовые аспекты / Е. В. Комбарова // Уральский форум конституционалистов / отв. ред. М. С. Саликов. – Екатеринбург : Ур. гос. юрид. ун-т им. В.Ф. Яковлева, 2022. – Вып. 7. – Ч. 1. – С. 47–56.
2. Малый А. Ф. О правовом содержании понятия «публичная власть» / А. Ф. Малый // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 7. – С. 8–12.
3. Современные проблемы организации публичной власти : моногр. / рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. – М. : Юстицинформ, 2014. – 596 с.
4. Мигущенко О. Н. Народовластие и единая система публичной власти / О. Н. Мигущенко // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2022. – № 2. – С. 5–10.
5. Алексеев И. А. Об усилении эффективности деятельности органов публичной власти / И. А. Алексеев, А. М. Цалиев // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 6. – С. 25–30.
6. Чеботарев Г.Н. Конституционно-правовые механизмы формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации / Г. Н. Чеботарев // Российский юридический журнал. – 2020. – № 6. – С. 9–17. – DOI: 10.34076/2071-3797-2020-6-9-17.
7. Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе / В. Е. Чиркин // Конституционное и муниципальное право. – 2013. – № 4. – С. 12–15.
8. 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.
9. Кожевников О. А. Местное самоуправление в системе публичной власти: новое конституционное измерение / О. А. Кожевников // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 10. – С. 23–26.
10. Андреева О. А. Местное самоуправление в системе российской публичной власти: механизмы трансформации и легитимации / О. А. Андреева // Государственная власть и местное самоуправление. – 2021. – № 9. – С. 26–29.

11. Гриценко Е. В. Что же останется от местного самоуправления в единой системе публичной власти? (Проблемы законодательной интерпретации конституционных поправок) / Е. В. Гриценко // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 5. – С. 50–57.

12. Добрынин Н. М. Конституционный принцип единства системы публичной власти: к вопросу об эволюции муниципального управления в России / Н. М. Добрынин // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 11. – С. 13–20.

13. Киреева Е. Ю. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в системе публичной власти / Е. Ю. Киреева, Л. А. Нудненко // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 3. – С. 62–67.

14. Захаров И. В. К вопросу о соотношении государственной власти и местного самоуправления в единой системе публичной власти / И. В. Захаров // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 11. – С. 21–25.

15. Гончаров И. В. Об участии органов государственной власти Российской Федерации в формировании органов местного самоуправления в условиях единой системы публичной власти / И. В. Гончаров // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 10. – С. 51–54.

16. Безруков А. В. Государственная и муниципальная власть в системе единой публичной власти России / А. В. Безруков // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 6. – С. 23–28.

17. Писарев А. Н. Местное самоуправление как особая форма системы единой публичной власти: теоретико-правовое исследование в свете конституционной реформы-2020 / А. Н. Писарев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2020. – № 6. – С. 35–39.

18. Блещик А. В. К вопросу о содержании понятия «единая система публичной власти в субъекте Российской Федерации» / А. В. Блещик // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 12. – С. 16–21.

19. Лебедев В. А. Органы государственной власти субъектов РФ как элемент единой системы публичной власти современной России / В. А. Лебедев // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 8. – С. 40–43.

20. Кобзарь-Фролова М. Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие / М. Н. Кобзарь-Фролова // Сибирское юридическое обозрение. – 2021. – Т. 18, № 2. – С. 192–203. – DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-2-192-203.

21. Чертков А. Н. Публичная власть: состав, единство и сущность взаимодействия / А. Н. Чертков // Конституционное и муниципальное право. – 2020. – № 10. – С. 19–23.

22. Щепачев В. А. Конституция Российской Федерации 2020 г.: местное самоуправление в единой системе публичной власти / В. А. Щепачев // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 12. – С. 30–36.

23. Гриценко Е. В. Федерализм и местное самоуправление в свете российской конституционной реформы 2020 года / Е. В. Гриценко // Сравнительное конституционное обозрение. – 2020. – № 4. – С. 80–97.

24. Степанова А. А. Заметки о высшем должностном лице субъекта Федерации / А. А. Степанова // Государственная власть и местное самоуправление. – 2015. – № 7. – С. 30–35.

25. Гриценко Е. Закон об «обнулении» сроков полномочий губернаторов: что ждет российский федерализм и местное самоуправление / Е. Гриценко, В. Кряжков, О. Брежнев, И. Лексин, Н. Малютин // Закон. – 2021. – № 12. – С. 20–32.

REFERENCES

1. Kombarova E.V. Public power as the basis of the democratic constitutional system: theoretical and legal aspects, in: Salikov M.S. (ed.). *Ural'skii forum konstitutsionalistov*, Yekaterinburg, Ural State Law University Publ., 2022, iss. 7, pt. 1, pp. 47–56. (In Russ.).

2. Maly A.F. On the legal content of the concept of "public power". *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2020, no. 7, pp. 8–12. (In Russ.).

3. Avakyan S.A. (ed.). *Modern problems of the organization of public power*, Monograph. Moscow, Yustitsinform Publ., 2014. 596 p. (In Russ.).

4. Migushchenko O.N. Democracy and the unified system of public power. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy = Municipal service: legal issues*, 2022, no. 2, pp. 5–10. (In Russ.).

5. Alekseev I.A., Tsaliev A.M. On strengthening the effectiveness of the activities of public authorities. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2022, no. 6, pp. 25–30. (In Russ.).
6. Chebotarev G.N. Constitutional and legal mechanisms of formation of a unified system of public power in the Russian Federation. *Rossiiskii yuridicheskii zhurnal = Russian Law Journal*, 2020, no. 6, pp. 9–17. DOI: 10.34076/2071-3797-2020-6-9-17. (In Russ.).
7. Chirkin V.E. Public power in modern society. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2013, no. 4, pp. 12–15. (In Russ.).
8. Kozhevnikov O.A., Kostyukov A.N., Larichev A.A. Unified system of public power: debatable aspects of regulatory regulation. *Pravoprименение = Law Enforcement Review*, 2022, vol. 6, no. 3, pp. 49–62. DOI: 10.52468/2542-1514.2022.6(3).49-62. (In Russ.).
9. Kozhevnikov O.A. Local self-government in the system of public power: a new constitutional dimension. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2020, no. 10, pp. 23–26. (In Russ.).
10. Andreeva O.A. Local self-government in the system of Russian public power: mechanisms of transformation and legitimization. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2021, no. 9, pp. 26–29. (In Russ.).
11. Gritsenko E.V. What will remain of local self-government in the unified system of public power? (problems of legislative interpretation of constitutional amendments). *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2022, no. 5, pp. 50–57. (In Russ.).
12. Dobrynin N.M. Constitutional principle of unity of the system of public power: on the evolution of municipal government in Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2022, no. 11, pp. 13–20. (In Russ.).
13. Kireeva E.Yu., Nudnenko L.A. Constitutional and legal bases of interaction of local self-government bodies with state authorities in the system of public power. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2022, no. 3, pp. 62–67. (In Russ.).
14. Zakharov I.V. On the question of the correlation of state power and local self-government in the unified system of public power. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2022, no. 11, pp. 21–25. (In Russ.).
15. Goncharov I.V. On the participation of state authorities of the Russian Federation in the formation of local self-government bodies in the conditions of a unified system of public power. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2022, no. 10, pp. 51–54. (In Russ.).
16. Bezrukov A.V. State and municipal power in the system unified public authority of Russia. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2015, no. 6, pp. 23–28. (In Russ.).
17. Pisarev A.N. Local self-government as a special form of the unified public power system: a theoretical and legal study in the light of constitutional reform-2020. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2020, no. 6, pp. 35–39. (In Russ.).
18. Bleshchik A.V. On the question of the content of the concept of "a unified system of public power in a subject of the Russian Federation". *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2022, no. 12, pp. 16–21. (In Russ.).
19. Lebedev V.A. Public authorities of the subjects of the Russian Federation as an element of the unified system of public power in modern Russia. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2021, no. 8, pp. 40–43. (In Russ.).
20. Kobzar-Frolova M.N. System of public authorities The authorities of the Russian Federation: concept, characteristic features, interaction. *Sibirskoe yuridicheskoe obozrenie = Siberian Legal Review*, 2021, vol. 18, no. 2, pp. 192–203. DOI: 10.19073/2658-7602-2021-18-2-192-203. (In Russ.).
21. Chertkov A.N. Public power: composition, unity and essence of interaction. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2020, no. 10, pp. 19–23. (In Russ.).
22. Shchepachev V.A. Constitution of the Russian Federation 2020: Local Self-government in the unified system of public power. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2021, no. 12, pp. 30–36. (In Russ.).

23. Gritsenko E.V. Federalism and local self-government in the light of the Russian constitutional reform of 2020. *Sravnitel'noe konstitutsionnoe obozrenie = Comparative Constitutional Review*, 2020, no. 4, pp. 80–97. (In Russ.).

24. Stepanova A.A. Notes on the highest official of the subject of the Federation. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie = State Power and Local Self-government*, 2015, no. 7, pp. 30–35. (In Russ.).

25. Gritsenko E., Kryazhkov V., Brezhnev O., Leksin I., Malyutin N. The law on "zeroing" the terms of office of governors: what awaits Russian federalism and local self-government. *Zakon = Statute*, 2021, no. 12, pp. 20–32. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Кожевников Олег Александрович – доктор юридических наук, профессор, ¹профессор кафедры конституционного права, ²профессор кафедры конституционного и международного права

¹ Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева

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

Чуклин Александр Владимирович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и административного права

Сибирский юридический университет

644010, Россия, г. Омск, ул. Короленко, 12

E-mail: chuklinal@yandex.ru

ORCID: 0000-0002-8206-3931

РИНЦ AuthorID: 580729

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Кожевников О.А. Конституционно-правовые основы единой системы публичной власти в Российской Федерации (региональный аспект) / О.А. Кожевников, А.В. Чуклин // Правоприменение. – 2023. – Т. 7, № 3. – С. 55–64. – DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).55-64.

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Oleg A. Kozhevnikov – Doctor of Law, Professor;

¹Professor, Department of Constitutional Law; ²Professor, 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 V. Chuklin – PhD in Law, Associate Professor, Department of Constitutional and Administrative Law

Siberian Law University

12, Korolenko ul., Omsk, 644010, Russia

E-mail: chuklinal@yandex.ru

ORCID: 0000-0002-8206-3931

RSCI AuthorID: 580729

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Kozhevnikov O.A., Chuklin A.V. Constitutional and legal foundations of the unified system of public power in the Russian Federation (regional aspect). *Pravoprime-nenie = Law Enforcement Review*, 2023, vol. 7, no. 3, pp. 55–64. DOI: 10.52468/2542-1514.2023.7(3).55-64. (In Russ.).