



DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-750-767

Научная статья

Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти России: вопросы теории и истории

Л.Т. Чихладзе¹, О.Ю. Ганина²¹Российский университет дружбы народов, г. Москва, Российская Федерация²Оренбургский институт (филиал), Московский государственный университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА), г. Оренбург, Российская Федерация
ogau2007@mail.ru

Аннотация. Внесение поправок в Конституцию Российской Федерации обусловило потребность теоретического осмысления действующих правовых норм после их законодательного обновления. Безусловный интерес вызывает включение в текст основного закона государства понятия «органы публичной власти». Необходимо изучить опыт организации и функционирования государственного аппарата на различных исторических этапах, чтобы выявить специфику положения органов местного самоуправления в государственном механизме в зависимости от той или иной модели управления государством. Целью исследования является анализ концепций ученых-теоретиков о юридической природе и роли органов публичной власти в жизни государства и определение положения органов местного самоуправления в системе публичной власти. Использовались общенаучные методы анализа и синтеза, а также частнонаучные методы — исторический и сравнительно-правовой. Сделан вывод о том, что, несмотря на закрепление понятия «органы публичной власти» в тексте основного закона государства, концептуально оно не меняет основу функционального взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления. Тем не менее, нормативное закрепление единства органов публичной власти в Конституции Российской Федерации не отменяет организационное обособление местного самоуправления и его органов от органов государственной власти.

Ключевые слова: публичная власть, органы публичной власти, местное самоуправление, органы местного самоуправления

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Информация о вкладе авторов: Чихладзе Л.Т. — концепция исследования, анализ полученных данных, написание текста; Ганина О.Ю. — концепция исследования, сбор и обработка материалов, написание текста.

Дата поступления в редакцию: 14 апреля 2021 г.

Дата принятия к печати: 15 октября 2021 г.

© Чихладзе Л.Т., Ганина О.Ю., 2021



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Для цитирования:

Чикладзе Л.Т., Ганина О.Ю. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти России: вопросы теории и истории // *RUDN Journal of Law*. 2021. Т. 25. № 4. С. 750—767. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-750-767

DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-750-767

Research Article

**The place of local government bodies in a unified system
of public government bodies of Russia:
issues of theoretical implementation**

Levan T. Chikhladze¹ , Olga Yu. Ganina²  

¹Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University), *Moscow, Russian Federation*

²Orenburg Institute (branch), Moscow State University named after O.E. Kutafina

(Moscow State Law Academy), *Orenburg, Russian Federation*

ogau2007@mail.ru

Abstract. The introduction of amendments to the Constitution of the Russian Federation necessitated a theoretical understanding of the established legal norms after their legislative update. Inclusion in the text of the state basic law of the «public authorities» concept, which requires its theoretical understanding, is of unconditional interest. To identify the specifics of the position of local self-government bodies in the state mechanism, depending on a particular model of state governance, it is necessary to study the experience of organization and functioning of the state apparatus at various historical stages. The aim of the study is to analyze the concepts of theoretical scientists on the legal nature and role of public authorities in the life of the state and to determine the position of local authorities in the public authority system in connection with consolidation of their unity with public authorities in the basic law of the state. In the process of research, the authors used general scientific methods of analysis and synthesis, as well as specific scientific methods — historical and comparative legal. It is concluded that, despite the novelty of the concept of «public authorities» in the text of the basic law of the state, conceptually it does not change the basis of the functional interaction of public authorities and local governments. Nevertheless, the normative consolidation of the unity of public authorities in the Constitution of the Russian Federation does not abolish the organizational separation of local self-government and its bodies from public authorities.

Key words: public authority, bodies of public authority, local government, bodies of local government

Conflict of interest. The authors declare no conflict of interest.

The participation of the authors: *Chikhladze L.T.* — the concept of the study, analysis of the data obtained, writing the text; *Ganina O.Yu.* — research concept, collection and processing materials, text writing.

Article received 14st April 2021

Article accepted 15th October 2021

For citation:

Chikhladze, L.T., Ganina, O.Yu. (2021) The place of local government bodies in a unified system of public government bodies of Russia: issues of theoretical implementation. *RUDN Journal of Law*. 25 (4), 750—767. DOI: 10.22363/2313-2337-2021-25-4-750-767

Введение

Эффективное функционирование государства напрямую зависит от слаженной работы органов публичной власти. Именно они разрабатывают программы обеспечения граждан и институтов гражданского общества всем необходимым в рамках установленного правового пространства и взаимодействуют друг с другом в целях достижения наиболее оптимальных результатов поставленных задач.

Современные реалии свидетельствуют о выработке новых стандартов управления Российским государством после законодательного обновления в 2020 г. порядка формирования и полномочий ряда органов власти. Одной из ключевых новелл стало включение в текст Конституции Российской Федерации понятия «органы публичной власти». Указанный шаг породил вопросы о том, как будет функционировать обновленная система органов власти в государстве и что изменится во взаимодействии между органами власти разных уровней после внесения поправок в текст основного закона государства.

Еще до включения в текст Конституции Российской Федерации понятие «органы публичной власти» вызывало повышенный интерес исследователей и обусловило возникновение различных концептуальных положений. С закреплением понятия «органы публичной власти» в тексте главы 8 Конституции Российской Федерации обсуждение его легализации в основном законе вышло на новый уровень. Безусловно, не осталось без внимания и положение низового звена управления — органов местного самоуправления, которые отныне были включены де-юре в систему органов публичной власти. В этой связи необходимо изучить концепции ученых-теоретиков о юридической природе и роли органов публичной власти в жизни государства и общества и определить положение органов местного самоуправления в системе публичной власти, что и стало целью настоящего исследования. Решение поставленной цели достигается посредством выполнения следующих задач:

- 1) изучение позиций ученых-теоретиков на юридическую природу публичной власти и ее органов;
- 2) анализ эволюции органов государственной власти и органов местного самоуправления с целью раскрытия их места в системе публичной власти;
- 3) исследование места органов местного самоуправления в системе органов публичной власти в условиях принятых конституционных новелл.

Методологическую основу исследования составили общенаучные методы исследования, позволившие проанализировать юридическую природу феномена «органы публичной власти» и его трактовку отечественными и зарубежными учеными-теоретиками. Наряду с общенаучными применялись частнонаучные методы исследования (исторический, сравнительно-правовой и др.), которые позволили выделить тенденции развития государственного аппарата в Российском государстве и определить специфику взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления в конкретные исторические периоды.

Эволюция понимания юридической природы публичной власти и ее органов отечественными учеными-теоретиками

Правовая природа публичной власти и реализующих ее органов не раз становилась предметом исследования отечественных и зарубежных ученых. Тем не менее, до сих пор не выработана единая концепция о том, что же представляет собой публичная власть. По мнению С.А. Авакьяна, публичная власть — это широкое явление, которое вбирает в себя принадлежность всей полноты власти народу и реализуется в форме государственной власти и местного самоуправления (Авакян, 2018). С точки зрения И.К. Советова, для публичной власти характерно формальное выделение из общества и несовпадение с населением страны; ее публичный характер рассматривается как «общественный», «находящийся в распоряжении общества» (Sovetov, 2020:45). Автор в своей позиции близок точке зрения В.Е. Чиркина, утверждая, что публичную власть следует понимать как вариант социальной власти, признаваемой публичной, поскольку она является результатом осуществления объективных потребностей в обществе; она обособлена от народа и в конституционно-правовом порядке наделена народом правом на реализацию полномочий от своего имени (Sovetov, 2020:45). Сам же В.Е. Чиркин утверждает, что публичная власть должна ассоциироваться с социальной властью, рассматриваться как ее вид; в то же время организация подобного вида власти возможна в публичных образованиях строго на конкретных землях, в силу чего данная власть носит общественный характер (Chirkin, 2008). Социальная природа проявляется, как считают И.К. Советов и Н.Л. Мальцев, в функции публичной власти, которая отражает внешнюю сторону ее деятельности, сферу воздействия на социальную среду с целью достижения определенных целей с ориентацией на предоставленные полномочия (Maltsev, 2009; Sovetov, 2020). Как отмечает в своем учебнике Н.А. Власенко, публичная власть является одним из главных признаков государства, означая отсутствие слияния государства с обществом и реализацию через специальные органы — государственные и муниципальные, в задачу которых входит управление и организация общества, разработка и применение обязательных для населения правовых актов, обеспечение законности и правопорядка (Vlasenko, 2011).

Неоднозначность природы публичной власти порождает вопрос о соотношении понятий «государственная власть», «общественная власть» и «публичная власть». В советской юридической науке преобладали два направления относительно связи публичной и общественной власти. Первое направление исследований утверждало их равенство. Так, по мнению Л. А. Григоряна, термин «публичная власть» следует понимать как общественную власть, при этом последняя действует в любом обществе (Grigoryan, 1965:17). Второе направление отрицало равнозначность публичной и общественной властей ввиду того, что первая — синоним государственной и политической власти. Подобную точку зрения можно встретить, например, в работах А. И. Кима (Kim, 1975:65).

Что касается соотносимости понятий «публичная власть» и «государственная власть», то на протяжении длительного периода наблюдалась тенденция констатации идентичности данных понятий. К примеру, М.И. Байтин под политической властью понимал исходящую от государства или реализуемую при его прямом или косвенном участии власть (Baytin, 2005:83). Аналогичную

тенденцию отмечает в своей работе Н.В. Малявкина, анализируя позиции отечественных ученых-теоретиков на соотношение понятий «государственная власть» и «публичная власть» (Malyavkina, 2011).

Современная юридическая наука отрицает равнозначность указанных понятий. По мнению С.А. Комарова, понятие «государственная власть» имеет более узкий смысл ввиду того, что вбирает в себя только один элемент политической структуры общества — государство (Komarov, 2005:145). В.И. Васильев, А.В. Елькина, А.Е. Иртегова и А.Е. Яговцев также заявляют об отсутствии идентичности понятий публичной и государственной властей (Elkina, Irtegorova & Yagovtsev, 2020; Vasiliev, 2019). Аналогичной позиции придерживается и А.Н. Чертков, считая, что публичная власть есть особая власть, которая не совпадает по объему с властью государственной (Chertkov, 2021:50). По мнению А.А. Кашкарова, публичная и государственная власти не тождественны, поскольку в демократическом государстве, где действуют развитые институты гражданского общества, ряд функций государственной власти выполняют органы местного самоуправления, хотя осуществление полномочий последних обеспечивается силой государственного принуждения и авторитета государственных органов власти, что можно подтвердить правовыми нормами законодательства Российской Федерации (Kashkarov, 2015:173). В целом, общей тенденцией последних исследований в данной области стало разграничение понятий «публичная власть» и «государственная власть», поскольку для публичной власти характерны разноплановые организационные формы, не сводящиеся только к государственной власти. В доказательство данному тезису Е.П. Тарасова приводит положение Конституции Российской Федерации о делении публичной власти на государственную власть и местное самоуправление как самостоятельные элементы указанной власти (Tarasova: 2010:167).

Анализируя понятия публичной и государственной властей, авторы задумывались не только о границах и составляющих публичной власти, но и о тех органах, которые можно отнести к осуществляющим данную власть в государстве. Например, в своем исследовании Д.Г. Тальберг рассуждал о возможности отнесения судебной власти монастырей к власти публичных органов. В частности, он писал: «Если нельзя в подобном явлении видеть отождествление судебной власти монастырей со всяким частным правом, то во всяком случае предоставление права суда по всем частным делам собственнику, каким является в данном случае духовенство, указывает на то, что судебные функции еще не успели приобрести в то время характер и значение органа публичной власти» (Talberg, 1880:47—48). Тем не менее, с позиции Д.Г. Тальберга с укреплением положения Московского государства, дальнейшей централизацией и присоединением новых земель к Москве суд как общественное и публичное учреждение приобретает иные позиции; при этом «из круга правонарушений выделяются такие, которые не подлежали по общему правилу суду владельческому» (Talberg, 1880:47—48).

Интерес исследователей вызывает также вопрос о роли органов публичной власти в государстве. В научной литературе дореволюционного периода отмечается тенденция анализа роли данных органов с позиции развития демократических начал. Так, М.М. Ковалевский, разграничивая демократию на урегулированную законами демократию и «крайнюю» демократию, отмечал, что для первого варианта демократии характерно равенство людей как граждан между

собой, в то время как «крайняя» демократия устанавливает равенство не только людей, но и органов публичной власти (Kovalevsky, 1899:353). Таким образом, автор говорил о равных положении и интересах общества в лице его граждан и государства. Другой дореволюционный исследователь К.Д. Кавелин утверждал, что органы власти, являясь целым механизмом, который наглядно показывает юридическую идею государства, есть юридическое начало, принцип, который реализуется в форме правительственных учреждений и должностей, занимаемых людьми, при этом они обладают одновременно государственным и гражданским характером: государственный проявляется через органы публичной власти, гражданский — через «приватных лиц» (Kavelin, 1904:773—774).

В отличие от дореволюционных исследователей советские авторы выдвигали свои положения в духе сформировавшейся после прихода к власти большевиков догматики с превалированием государственно-коллективных начал. В частности, Л.Г. Райский напрямую связывал функционирование органов публичной власти в дореволюционный период с доминированием в государственном управлении капиталистической элиты, которая для поддержания своего господства над своими согражданами держала на своей службе все органы публичной власти (Raisky, 1930:228). Для советских же органов власти были характерны коллективные начала, строгая иерархия и подчиненность нижестоящих органов вышестоящим, даже если речь идет об отдельных представителях власти. Например, анализируя ст. 91 Уголовного кодекса РСФСР 1922 г., Э.Я. Немировский предлагал понимать под представителем власти любое лицо, которому государство предоставляет эту власть, в том числе речь идет и о низшем органе; все они являются органами публичной власти (Nemirovsky, 1924:237). По заключению автора, ст. 91 содержит положения, непосредственно затрагивающие присвоение публичной власти; прежде всего, это касается выполнения функций должностного лица как государственного органа (Nemirovsky, 1924:239).

Анализ понятия «публичная власть» учеными-теоретиками шел в неразрывной связи с попытками сформулировать определение понятия «орган публичной власти». Как и с понятием «публичная власть», в понимании понятия «орган публичной власти» нет единства. В настоящее время можно выделить следующие концептуально отличающиеся определения. По утверждению Е.В. Суслина и Д.В. Рыбина, под публичным органом следует понимать относительно самостоятельное, обособленное звено государственного аппарата, которое организовано государством для реализации конкретного вида государственной деятельности, наделено соответствующей компетенцией и опирается в процессе осуществления своих полномочий на материальную, организационную и принудительную силу государства (Suslin, Rybin, 2018:133). С точки зрения А.А. Клишаса, в понимании понятия «орган публичной власти» можно выделить три подхода: это составная часть государственного механизма, которая наделена государственно-властными полномочиями и участвует в реализации функций государства; это политическое учреждение, организованное с целью выполнения функций государства и наделенное для этого полномочиями публично-властного характера; это организация или единоличное должностное лицо, обладающее властными полномочиями, которые проявляются через издание обязательных для лиц решений, адресованных им, и контролирующее их исполнение (Klishas, 2019:133). В отличие от предыдущих авторов И.Л. Честнов полагает, что орган

публичной власти — это создаваемый в установленном законом порядке и наделенный властными полномочиями, организованный коллектив людей, которые призваны решать установленные законом задачи и осуществлять функции государства в определенной сфере жизни общества (Chestnov 2019, II:44). Таким образом, спектр определений понятия «орган публичной власти» весьма разнообразен и дополняется новыми качественными характеристиками, исходя из складывающихся тенденций развития государственного аппарата. Одновременно с этим необходимо отметить, что до настоящего времени четких определений понятий «публичная власть» и «орган публичной власти» не оформилось ввиду разнообразия подходов и концептуального видения положения органов власти разных уровней в единой системе публичной власти.

Органы государственной власти и местного самоуправления как звенья системы публичной власти в России

Государственный аппарат на протяжении длительного периода существования Российского государства постоянно совершенствовался, видоизменялся. Постепенно на смену двухуровневой системе управления государством пришла трехуровневая, которая в настоящее время составляет основу управления Российской Федерацией. Особое место в этой системе занимают органы местного самоуправления, становление и развитие которых шло в параллели с государственными органами. Именно специфика взаимодействия органов публичной власти разного уровня между собой определяла ранее и устанавливает в современных реалиях ту или иную модель государственного управления. В этой связи исследование эволюции органов государственной власти и органов местного самоуправления в Российском государстве позволяет выделить не только специфику формирования и функционирования системы органов публичной власти в конкретные исторические периоды, но и выявить особенности их взаимодействия и взаимозависимости.

Публичная власть возникла достаточно давно. В отечественной истории о ней можно в полной мере говорить уже с формирования Древнерусского государства в середине — второй половине X в., когда вновь образованное государство возглавила династия Рюриковичей, сформировавшая собственный аппарат княжеского административно-судебного управления, территориальное деление на волости с городами и погостами, фиксированную податную систему (Degtyareva & Poltorak, 2005:46). Государство стало политической организацией народа, которая оформилась вместе с этим народом и восприняла влияние всех элементов и условий, объединявших данный народ в единое целое (Belyavsky, 1094:6).

На первом этапе становления Древней Руси в управлении государством действовала модель сочетания города-государства с княжеской системой управления (Yeremyan & Fedorov, 1998). Однако уже в дальнейшем отличительной особенностью властной вертикали Древнерусского государства стало поэтапное усиление влияния власти Великого князя и ослабление позиций народного собрания, которое со временем начало решать преимущественно частные хозяйственные задачи (Khimich, 2019:37). В то же время для Новгородской и Псковской республик княжеская власть не играла столь серьезной роли, как в других

русских земель. Роль новгородского князя со временем свелась к функциям посредника и мирового судьи, который привлекался для этих целей городом (Yeremyan & Fedorov, 1998). Государственное начало в данной схеме было представлено княжеским административно-управленческим аппаратом, а местное самоуправление — прежде всего вечем, как общегородским, так и отдельных территорий, состоявшим из мужского населения и обладавшим обширными полномочиями. Именно общегородское вече избирало посадника, тысяцкого и другие местные органы. Данные системы в целом сохранились в период феодальной раздробленности и начала централизации русских земель.

Завершение объединения русских земель вокруг Москвы обусловило реформирование системы органов власти в государстве. Иван IV активно способствовал развитию идей местного самоуправления, оформляя их в законодательную форму. Основу местного самоуправления в этот период составляли волостели и наместники, назначаемые князем. В дальнейшем их сменили выборные земские и губные старосты (Khimich, 2019:37).

С конца XVI в. местная власть сосредоточилась в руках воевод, назначаемых центром. Именно воеводы как представители Москвы управляли порученными им землями, фактически оказывая серьезное влияние на формирование органов местного самоуправления.

Очередным этапом в формировании системы органов власти в России стали преобразования Петра I. При нем произошло четкое разделение органов публичной власти на три уровня: центральный — органы управления во главе с монархом, региональный — губернаторская власть, местный уровень — низовые органы управления. В результате реформы городского самоуправления, проведенной Петром I, в России появился новый орган — Ратуша как орган городского самоуправления, которая, тем не менее, являлась государственным учреждением, в ведении которого находилось управление городским населением.

Очередные попытки преобразовать управление на местах были предприняты правительством Екатерины II. В 1775 г. увидело свет «Учреждение для управления губерниями», закрепившее основы реформирования местного управления (Khimich, 2019:39). Новое деление страны на губернии и уезды сформировало общие принципы взаимодействия региональной и местной властей: в то время как генерал-губернатор контролировал работу органов местного управления, непосредственное управление на местах сосредоточилось в руках дворянских собраний, которые избирали местную администрацию и суд. Тем не менее, укрепление абсолютной монархии неизбежно выдвигало на передний план центральные органы власти, которые через региональный аппарат управления контролировали органы местного самоуправления.

К XIX в. сформировались различные концепции относительно того, что должно было представлять собой местное самоуправление в государстве. Ряд зарубежных и отечественных мыслителей заявляли о потребности сохранения самостоятельного хозяйства общины, свободной от контроля государства. В Российской империи же самостоятельность местного самоуправления, несмотря на восстановление Александром I Жалованной грамоты городам 1785 г. после ее отмены Павлом I, фактически была минимальной.

Первая половина XIX в. прошла под эгидой усиления региональной власти, которая на практике только формально контролировалась из центра. Полномочия

губернатора как руководителя местных администраций в этот период резко возросли, в то время как роль дворянских собраний в местном управлении, несмотря на всю значимость данного политического института, свелась к минимуму. Органы местного самоуправления оказались под жестким контролем региональной власти. Указанная тенденция в государственном управлении усилила интерес ученых-теоретиков к данному вопросу. Исследователи предпринимали попытки обосновать либо предложить иной вариант формирования и взаимодействия органов публичной власти. К середине XIX в. все чаще стала высказываться мысль о необходимости передачи общинам ряда новых полномочий, непосредственно затрагивавших их интересы, в том числе местную полицию. К примеру, в подобном русле высказывался Н.Н. Белявский, который поддерживал тезис о самоуправлении как части единого государственного управления, но решающего самостоятельно вопросы местного значения. Однако автор признавал, что вопрос о совмещении подобного «соуправления» в лице государства и общины достаточно сложен и не был решен к тому времени (Belyavsky, 1904:8). Рассуждая о специфике государственного управления в указанный период, Н.Н. Белявский приводил в качестве примера позицию Л. фон-Штейна, согласно которой существует лишь единое государственное управление, при этом общины через свои органы реализуют общие с государственными чиновниками цели, тем не менее, органы местного самоуправления обладают большей независимостью от правительства, чем государственные служащие. Поэтому основополагающей мыслью исследователя стал тезис о самоуправлении как преследовании общинами общегосударственных интересов. В целом, по утверждению Н.Н. Белявского, понятие самоуправления в тот период вобрало в себя как юридическую основу, где речь идет о самостоятельном управлении общиной своими особыми интересами, так и политическую, когда общинные чиновники действовали как часть государственного управления, что означало различие понятий «государственное управление» и «самоуправление» только в части способа управления (Belyavsky, 1904:9).

С упразднением крепостного права в 1861 г. встал вопрос о реформировании системы местного самоуправления. Тем не менее, все предлагаемые новеллы так или иначе были связаны с попытками центральной власти сохранить доминирование дворянства в органах власти. В волостях управление находилось в руках волостного схода, волостного старшины, волостного правления и волостного крестьянского суда, в селах — сельского схода и сельского старосты (Chernnova & Filippova, 2011). Контроль за самоуправлением крестьян находился в руках мировых посредников, уездных мировых съездов и губернских по крестьянским делам присутствий, где преобладало дворянство, что фактически не позволяло развиваться волостному и сельскому самоуправлению. Кроме того, в местном самоуправлении продолжал действовать сословный принцип, ставивший крестьянские общины в зависимость от местных учреждений, формировавшихся из помещиков. Однако уже после 1864 г. дворянское самоуправление лишилось права управлять делами, которые касались местного хозяйства губерний и уездов. Обновленная система управления на местах включала земские избирательные съезды, земские собрания и земские управы. Сформированные органы, тем не менее, не получили полной самостоятельности, поскольку их решения утверждались губернатором или министром внутренних дел. В отличие от

сельского самоуправления органы городского управления по реформе 1870 г. получили относительно широкую самостоятельность в решении вопросов городского хозяйства, хотя часть их решений также требовала утверждения губернской администрацией или Министерством внутренних дел. Тем не менее, местные думы решали многие вопросы самостоятельно.

Во времена Александра III в органах местного самоуправления усилилось сословное начало. Принцип выборности председателя и членов управы сменился на принцип утверждения, а у земских собраний изъяли право обжалования неутверждения. Губернатор обладал полномочием прекращать действие постановлений земских собраний по своему усмотрению. Самоуправление на селе оказалось под контролем земских участковых начальников. Все это свидетельствовало об усилении позиций центральных и региональных органов власти, положение же органов местного самоуправления оставалось достаточно неопределенным. Как писал в начале XX в. Н.Н. Белявский, в государстве существовали коронная администрация и органы самоуправления, причем последние являлись понятием не вполне сложившимся. Ученый задавался вопросом: «Что такое самоуправление, каковы его функции и задачи?» и не находил ответа, поскольку точная юридическая конструкция самоуправления до начала XX в. так и не сложилась ввиду того, что в каждом государстве самоуправление имело свою специфику. Поэтому, как отмечал Н.Н. Белявский, самоуправление нельзя было на тот период обосновать точным юридическим определением (или термином), но можно назвать постоянно меняющимся отражением политических тенденций данного момента (Belyavsky, 1904:8).

С приходом к власти большевиков местное самоуправление претерпело серьезные изменения. Прежняя модель была в основном ликвидирована, новая же развивалась в русле государственного управления. Как писал Г.С. Гурвич, если для общественной теории самоуправления была характерна ориентация на обособленность общества от государства, а государство видело в местном самоуправлении способ самоорганизации руководящего сословия (Gurvich, 1924:40), то с утверждением государственной теории самоуправления органы местного самоуправления рассматривались как государственные учреждения, как часть административной иерархии. В представлении Г.С. Гурвича в данный период можно говорить об органах самоуправления как органах местного государственного управления и органах государства (Gurvich, 1924:41).

В целом, сложившаяся с приходом большевиков к власти система управления определяла перспективы самоорганизации и самоуправления на местах на протяжении всего периода управления государством в советское время.

Органы местного самоуправления в системе органов публичной власти с позиции конституционной реформы 2020 года

Вопрос о модели государственного управления вновь встал на повестку дня после распада СССР и образования суверенного государства РСФСР, в дальнейшем — Российской Федерации. Конституция Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12 декабря 1993 г., сформировала новую по сравнению с советским временем систему органов публичной власти. Принципиальным отличием от предыдущего периода стало выделение местного самоуправления

как самостоятельного политического института, не входящего в систему государственной власти (Byalkina, 2006). Тем не менее, и органы государственной власти, и органы местного самоуправления составили в своей совокупности единую систему публичной власти, действующую в интересах и по поручению народа как носителя суверенитета и единственного источника власти в Российской Федерации (Maliavkina, 2011).

Понятия «публичная власть», «органы публичной власти» были легализованы в тексте Конституции Российской Федерации только в 2020 г. и стали логическим результатом оформившейся модели государственного управления. Однако практика применения данных понятий в текстах юридических документов к этому времени уже сложилась, о чем свидетельствует анализ решений Конституционного Суда Российской Федерации (Shugrina, 2016:166—167). В своем Постановлении от 24 января 1997 г. высокая судебная инстанция признала за местным самоуправлением и его органами наименование вида публичной власти¹. На следующий год последовало решение, в котором был использован термин «уровни публичной власти»². Постановлением Конституционного Суда Российской Федерации от 2 апреля 2002 г., раскрывавшим природу местного уровня власти, местное самоуправление рассматривалось как публичная (муниципальная) власть³. Эти постановления свидетельствуют о довольно последовательной линии высокой судебной инстанции в отношении единства системы публичной власти, которая формировалась при рассмотрении разных дел (Shugrina, 2016:167).

Логическим продолжением позиции Конституционного Суда Российской Федерации в трактовке публичной власти и ее органов стало Заключение от 16 марта 2020 г., принятое в рамках проводимой конституционной реформы. Высокая судебная инстанция отметила производность категории «единая система публичной власти» от понятий «государственность» и «государство», понимаемых как политический союз многонационального российского народа, власть которого действует в государстве как единое системное целое в конкретных организационных формах, установленных основным законом. Исходя из этого, Конституционный Суд Российской Федерации сделал вывод о том, что органы местного самоуправления, не входя в систему органов государственной

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» или По делу о проверке конституционности Закона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 г. «О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1997. № 5. Ст. 708.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 10 июня 1998 г. № 17-П «По делу о проверке конституционности положения пункта 6 статьи 4, подпункта «а» пункта 3 и пункта 4 статьи 13, пункта 3 статьи 19 и пункта 2 статьи 58 Федерального закона от 19 сентября 1997 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 1998. № 25. Ст. 3002.

³ Постановление Конституционного Суда РФ 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» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2002. № 14. Ст. 1374.

власти, входят в единую систему публичной власти политического союза многонационального народа⁴. Подчеркивалось интегрирование местного самоуправления в лице его органов в общую систему управления на конкретной территории и с учетом взаимодействия с органами государственной власти.

Характеристику понятия «единая система публичной власти» можно увидеть в нормах ч. 1 ст. 2 Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации», согласно которым в систему публичной власти входят федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности, которые реализуют в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого на основании основного закона государства 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 государства⁵.

Закрепление в тексте Конституции Российской Федерации конституционно-правового статуса Государственного Совета Российской Федерации имеет далеко идущие последствия. Согласно п. «е5» ст. 83 основного закона и ч. 1 ст. 3 названного Федерального закона назначение Государственного Совета Российской Федерации заключается в обеспечении согласованного функционирования и взаимодействия органов публичной власти, определении основных направлений внутренней и внешней политики России и приоритетных направлений социально-экономического развития государства. Тем самым данный орган как составное звено единой системы публичной власти призван координировать действия органов федеральной, региональной и местной властей, что позволит разрабатывать унифицированные стандарты государственной политики, реализуемые через единую систему публичной власти. Законодательно выстраивается вертикаль взаимоотношений между разными уровнями власти с одной стороны, а с другой — создаются условия для согласования позиций и обмена опытом разных территорий государства в целях укрепления властной вертикали. Государственный Совет Российской Федерации, таким образом, выполняет функцию структурной единицы системы публичной власти, являющейся проводником контроля со стороны федерального центра; в то же время его деятельность призвана поддерживать эффективную обратную связь с органами региональной и местной властей. Включение органов местного самоуправления в единую систему органов публичной власти неизбежно делает их работу предметом

⁴ Заключение Конституционного Суда Российской Федерации от 16 марта 2020 г. № 1-3 «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: <http://www.ksrf.ru/> (дата обращения: 30.03.2021).

⁵ Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации» // Российская газета. 2020. 11 декабря (№ 280).

внимания Государственного Совета Российской Федерации, что в силу координирующего назначения данного органа будет способствовать усилению взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления, установленному ч. 3 ст. 132 Конституции Российской Федерации.

Категории «публичная власть», «система публичной власти», «органы публичной власти» упоминаются в обновленных статьях Конституции Российской Федерации: ч. 1 ст. 67, п. «г» ст. 71, ч. 1 ст. 80, п. «е.5» ст. 83, ч. 3 ст. 131. При этом основной закон государства не раскрывает определение данных понятий. Новизна этих понятий в тексте Конституции Российской Федерации в то же время не означает, что они концептуально меняют основу функционального взаимодействия органов публичной власти различных уровней. Это проявляется, например, в норме ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации, согласно которой органы местного самоуправления могут быть наделены федеральным законом, законом субъекта Российской Федерации отдельными государственными полномочиями в случае передачи необходимых для реализации данных полномочий материальных и финансовых средств. При этом на государство возлагается правомочие контроля за осуществлением переданных полномочий⁶.

Несмотря на заявленное единство органов публичной власти, основным назначением которого является решение государственных задач на разных уровнях на началах взаимодействия и координации, основной закон России подчеркивает организационное обособление местного самоуправления и его органов от государственной власти и ее органов. Данный принцип заложен в ст. 12 Конституции Российской Федерации⁷, подчеркивающей, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Указанное положение составляет правовую основу взаимодействия органов власти разных уровней. Одновременно с этим включение органов местного самоуправления де-юре в единую систему органов публичной власти выводит на новый уровень взаимодействие между ними и органами государственной власти. Дело в том, что низовой уровень власти максимально приближен к населению, которое самостоятельно принимает решение о формировании тех или иных органов местного самоуправления. В настоящее время в связи с включением в ч. 1 ст. 131 Конституции Российской Федерации новеллы о формировании структуры органов местного самоуправления на основе общих принципов организации местного самоуправления в России, изложенных в федеральном законе, разнообразие органов местного самоуправления должно определяться федеральным законодателем⁸. Несмотря на то, что данная ситуация не является чем-то новым в нормативном закреплении функционирования органов власти, тем не менее, легализация указанного положения в Конституции Российской Федерации подчеркивает особую

⁶ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря (№ 237); Российская газета. 2020. 4 июля (№ 144).

⁷ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря (№ 237); Российская газета. 2020. 4 июля (№ 144).

⁸ Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. (с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г.) // Российская газета. 1993. 25 декабря (№ 237); Российская газета. 2020. 4 июля (№ 144).

роль федерального законодателя в этом вопросе. Тем самым в основном законе России выстраивается логическая цепочка установления общих принципов формирования органов публичной власти разного уровня, согласно которой органы местного самоуправления рассматриваются как часть разноразмерной системы публичной власти с четко распределенными функциями и полномочиями и являются составным элементом единого государственного механизма. В силу указанных обстоятельств местное самоуправление может быть эффективно только тогда, когда оно находится в гармоничной взаимосвязи с органами государственной власти (Elkina, Irtegov & Yagovtsev, 2020:331).

В этой связи особую значимость приобретает проблема разграничения сфер государственной власти и местного самоуправления как форм реализации публичной власти. Как отмечает Н.В. Анциферов, положения ч. 1 ст. 130, ч. 1 ст. 131, ч. 2 ст. 132 Конституции Российской Федерации закрепляют соотношение данных сфер с позиции территориальной локализации власти и круга вопросов, которые решаются соответствующими субъектами публичной власти. При этом органы местного самоуправления ограничены возможностью осуществления своей власти в пределах поселений и иных локальных территорий и кругом решаемых вопросов, которые, соответственно, в пользу местного самоуправления исключаются из сферы деятельности субъектов государственной власти (Antsiferov, 2019:13). Большинство национальных проектов, разрабатываемых федеральными органами, рассчитаны на длительный период и тесно связаны с предметами ведения и полномочиями органов местного самоуправления. В этой связи вхождение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти призвано обеспечить взаимодействие государственных и муниципальных органов, необходимое для реализации национальных проектов, а также участия граждан в управлении делами на местах, поскольку национальные проекты невозможно в полной мере осуществить без эффективного взаимодействия всех органов публичной власти с одной стороны, а с другой — контроля со стороны органов государственной власти за органами местного самоуправления в процессе реализации этих проектов.

Таким образом, осуществление задачи по повышению качества жизни и длительность ее выполнения требует выстраивания вертикали власти на принципах координации и подчиненности. Поэтому логика Конституции Российской Федерации устанавливает не только ограничения для органов государственной власти в вопросах, подведомственных органам местного самоуправления, но и закрепляет обязанность государственной власти обеспечить реальное функционирование органов местного самоуправления, используя механизмы, которые находятся в ведении государственных органов.

Выводы

Обновленный текст Конституции Российской Федерации стал итогом конституционной реформы 2020 г. Внесенные поправки вывели на новый уровень взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления, отныне включенных де-юре в единую систему органов публичной власти. Как элементы системы народовластия государственная власть и местное самоуправление являются базой конституционного строя. У них есть собственный

набор функций и задач, ориентированных на обеспечение достойной жизни граждан Российской Федерации.

Органы государственной власти и органы местного самоуправления обладают публично-властными полномочиями, что позволяет объединить их в единую систему публичной власти. Тем не менее, соединение данных институтов в единое целое создает потребность выработки четкого разграничения компетенции органов власти разных уровней, детального законодательного закрепления их взаимодействия и подчиненности, поскольку в основном законе указанные разграничения представлены в обобщенном виде и требуют детализации в федеральном законодательстве. При этом безусловным положительным итогом внесенных поправок в Конституцию Российской Федерации стали шаги по повышению гарантий эффективной реализации функций публичной власти.

Исследование промежуточных итогов внедрения новелл в Конституцию Российской Федерации в части организации органов публичной власти позволяет заключить о дальнейшем усилении вертикали власти и конституционном закреплении органов местного самоуправления как составной части единой системы публичной власти. Одновременно с этим значение включения органов местного самоуправления в единую систему публичной власти возможно будет в полной мере увидеть только после завершения процесса законодательного закрепления заявленных в основном законе государства новелл и их дальнейшего применения на практике.

References / Список литературы

- Antsiferov, N.V. (2019) Some aspects of the category «public authority» in the context of local self-government. In: Chikhladze L.T. (ed.). *Problems and prospects for the development of local self-government in the Russian Federation: collection of articles. materials of the All-Russian scientific-practical conference*. Moscow, RUDN Publ. Pp. 9—17. (in Russian).
Анциферов Н.В. Некоторые аспекты категории «публичная власть» в контексте местного самоуправления // Проблемы и перспективы развития местного самоуправления в Российской Федерации: сб. материалов Всероссийской научно-практической конференции / под ред. Л.Т. Чихладзе. М.: РУДН, 2019. С. 9—17.
- Avakyan, S.A. (2018) The structure of public power in Russia: problems of formation and development. *Vestnik of Siberian Law Institute of the MIA of Russia*. 4 (33), 7—13. (in Russian).
Авакьян С.А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4 (33). С. 7—13.
- Baytin, I.M. (2005) *The essence of law (Modern normative legal thinking on the verge of two centuries)*. Moscow, Law and State Publ. (in Russian).
Байтин И.М. Сущность права (Современное нормативное правопонимание на грани двух веков). М.: Право и государство, 2005. 544 с.
- Belyavsky, N.N. (1904) *Police law. Lecture notes*. Yuryev Without Publ. (in Russian).
Белявский Н.Н. Полицейское право. Конспект лекций. Юрьев: [Б. и.], 1904. 334 с.
- Byalkina, T.M. (2006) *Competence of local self-government: problems of theory and legal regulation: monograph*. Voronezh, Voronezh State University Publ. (in Russian).
Бялкина Т.М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования: монография. Воронеж: Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2006. 406 с.
- Cherupnova, N.M. & Filippova, A.V. (2011) *Municipal law of the Russian Federation: educational and practical guide*. Moscow, Yevraziyskiy otkrytyy institute Publ. (in Russian)

- Чепурнова Н.М., Филупнова А.В. Муниципальное право Российской Федерации: учебно-практическое пособие. М.: Евразийский открытый институт, 2011. 559 с.
- Chertkov, A.N. (2021) The ratio of democracy and public power: conceptual unity and practical interdependence. In: Vinogradov, V.A. & Larichev, A.A. (ed.). *Democracy as a constitutional value: legal regulation and guarantees of implementation. Collective monograph*. Moscow, HSE Publishing House Publ. Pp. 48—63. <https://doi.org/10.17323/978-5-7598-2350-6>
- Чертков А.Н. Соотношение народовластия и публичной власти: концептуальное единство и практическая взаимообусловленность // Народовластие как конституционная ценность: правовое регулирование и гарантии реализации: коллективная монография / отв. ред. В.А. Виноградов, А.А. Ларичев. М.: Изд. Дом Высшей школы экономики, 2021. С. 48—63. <https://doi.org/10.17323/978-5-7598-2350-6>
- Chestnov, I.L. (2019) *Actual problems of the theory of state and law. Textbook: in 2 Parts. Part 1. Actual problems of the theory of the state*. Saint Petersburg, Saint Peterburg legal institute (branch) of the University of the Prosecutor's Office of the Russian Federation Publ. (in Russian).
- Честнов И.Л. Актуальные проблемы теории государства и права: учебное пособие: в 2 ч. Ч. 1. Актуальные проблемы теории государства. СПб.: Санкт-Петербург. юрид. ин-т (филиал) Университета прокуратуры Рос. Федерации, 2019. 63 с.
- Chikhladze, L.T., Laricheva, A.A. & Khazova, Ye.N. (eds.). (2020) *Local self-government in a unified system of public authority. Vector and consequences of constitutional reform in the Russian Federation: monograph*. Moscow, Yuniti-Dana Publ. (in Russian).
- Местное самоуправление в единой системе публичной власти. Вектор и последствия конституционной реформы в Российской Федерации: монография / под общ. ред. Л.Т. Чихладзе, А.А. Ларичева, Е.Н. Хазова. М.: Юнити-Дана, 2020. 343 с.
- Chirkin, V.E. (2008) Russian constitution and public power of the people. *State and Law*. (12), 24—34. (in Russian).
- Чиркин В.Е. Российская конституция и публичная власть народа // Государство и право. 2008. № 12. С. 24—34.
- Degtyareva, R.V. & Poltorak, S.N. (ed.) (2005) *Domestic history: study guide*. 2nd edition, revised and enlarged. Moscow, Gardariki Publ. (in Russian).
- Отечественная история: учебное пособие / под ред. Р.В. Дегтяревой, С.Н. Полторака. 2-е изд., испр. и доп. М.: Гардарики, 2005. 398 с.
- Elkina, A.V., Irtegov, A.E. & Yagovtsev, A.E. (2020) Local Self-Government bodies as Part of the Public power System in the Russian Federation. *International law journal*. 3 (3), 5—10. (in Russian).
- Елькина А.В., Иртегова А.Е., Яговцев А.Е. Органы местного самоуправления — часть системы публичной власти в Российской Федерации // International law journal. 2020. № 3. Т. 3. С. 5—10.
- Grigoryan, L.A. (1965) *Councils — Bodies of Power and People's Self-Government*. Moscow, Politizdat Publ. (in Russian).
- Григорян Л.А. Советы — органы власти и народного самоуправления. М.: Политиздат, 1965. 204 с.
- Gurvich, G.S. (1924) *The principles of autonomy and federalism in the Soviet system*. Moscow, Izdatelstvo sotsialisticheskoy akademii Publ. (in Russian).
- Гурвич Г.С. Принципы автономизма и федерализма в советской системе. М.: Изд-во социал. академии, 1924. 76 с.
- Kashkarov, A.A. (2015) On the question about the definition of the Content of «Public Authority» in a modern democratic society. *Vestnik of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia*. (9), 172—175. (in Russian).
- Кашкаров А.А. К вопросу об определении содержания «публичная власть» в современном демократическом обществе // Вестник Московского университета МВД России. 2015. № 9. С. 172—175.
- Kavelin, K.D. (1904) *Collected works: in 4 volumes: Ethnography and jurisprudence*. Saint Petersburg, Izdaniye N. Glagoleva; tipografiya M.M. Stasyulevicha Publ. (in Russian).

- Кавелин К.Д. Собрание сочинений: в 4 т.: Этнография и правоведение. СПб.: Издание Н. Глаголева; тип. М.М. Стасюлевича, 1904. Т. 4. 1348 с.
- Khimich, T.M. (2019) Formation and Evolution of Local Governments in Russia Before the XIX century. *Agrarian and land law*. 10 (178), 37—39. (in Russian).
- Химич Т.М. Становление и эволюция органов местного самоуправления в России до начала XIX в. // *Аграрное и земельное право*. 2019. № 10 (178). С. 37—39.
- Kim, A.I. (1975) *State power and people's representation in the USSR* Tomsk, Tomsk State University Publishing House. (in Russian).
- Ким А.И. Государственная власть и народное представительство в СССР. Томск: Изд-во Томск. ун-та, 1975. 216 с.
- Klishas, A.A. (ed.) (2019) *Theory of State and Law: Textbook*. Moscow, Statut Publ. (in Russian).
- Теория государства и права: учебник / под ред. д.ю.н., проф. А.А. Клишаса. М.: Статут, 2019. 512 с.
- Komarov, S.A. (2005) *General theory of state and law*. Saint Petersburg, Piter Publ. (in Russian).
- Комаров С.А. Общая теория государства и права. СПб.: Изд-во «Питер», 2005. 512 с.
- Kovalevsky, M.M. (1899) *The origin of modern democracy. Edition 2*. Vol. 1, Part 3—4. Moscow, Izdanie K.T. Soldatenkova; Типо-литография V. Rikhtera Publ. (in Russian).
- Ковалевский М.М. Происхождение современной демократии. Изд. 2-е. Т. 1, ч. 3—4. М.: Издание К.Т. Солдатенкова; Типо-литография В. Рихтера, 1899. 589 с.
- Maliavkina, N.V. (2011) Theoretical and legal aspects of public authority in the Russian Federation. *Central Russian Journal of Social Sciences*. (4), 124—130. (in Russian).
- Малыгина Н.В. Теоретико-правовые аспекты органа публичной власти в Российской Федерации // *Среднерусский вестник общественных наук*. 2011. № 4. С. 124—130.
- Maltsev, N.L. (2009) About the Notion of the «Function of the Public Authority». *Perm University Herald. Yuridical sciences*. 1 (3), 25—33. (in Russian).
- Мальцев Н.Л. К вопросу о понятии «функции публичной власти» // *Вестник Пермского университета. Юридические науки*. 2009. Вып. 1 (3). С. 25—33.
- Nemirovsky, E.Ya. (1924) *Soviet criminal law: a guide. The part is general and special*. Odessa, Vtoraya gosudarstvennaya tipografiya imeni tovarisha Lenina Publ. (in Russian).
- Немировский Э.Я. Советское уголовное право: пособие. Часть общая и особенная. Одесса: Вторая гос. тип. им. т. Ленина, 1924. 295 с.
- Raisky, L.G. (1930) *Recent history of the North American United States*. Leningrad, Priboy Publ. (in Russian).
- Райский Л.Г. Новейшая история Северо-Американских Соединенных Штатов. Л.: Прибой, 1930. 246 с.
- Shugrina, Ye.S. (2016) Organization of the Public Power in the Constitutional State. *Legal Education and Science*. (3), 166—171. (in Russian).
- Шугрина Е. С. Организация публичной власти в конституционном государстве // *Юридическое образование и наука*. 2016. № 3. С. 166—171.
- Sovetov, I.K. (2020) Public authority in Russia under the 2020 Constitution. *Bulletin of Prikamsky Social Institute*. 3 (87), 43—52. (in Russian).
- Советов И.К. Публичная власть в России по Конституции 2020 года // *Вестник Прикамского социального института*. 2020. № 3 (87). С. 43—52.
- Suslin, E.V. & Rybin, D.V. (2018) *Theory of State and Law: Textbook*. Saint Petersburg, Saint Petersburg Law Academy Publ. (in Russian).
- Суслин Э.В., Рыбин Д.В. Теория государства и права: Учебное пособие. СПб.: Изд-во Санкт-Петербург. юрид. академии, 2018. 244 с.
- Talberg, D.G. (1880) *Violent theft of property under Russian law. Historical and dogmatic research*. Saint Petersburg, Типография V. S. Balasheva Publ. (in Russian)
- Тальберг Д.Г. Насильственное похищение имущества по русскому праву. Историко-догматическое исследование. СПб.: Тип. В.С. Балашева, 1880. 200 с.
- Tarasova, E.P. (2010) Correlation of Definitions: Politician authority and State authority. *Sociology of power*. (5), 164—172. (in Russian).

- Тарасова Е.П.* Соотношение понятий «политическая власть» и «государственная власть» // Социология власти. 2010. № 5. С. 164—172.
- Vasiliev, V.I. (2019) Local Self-Government and the Constitution of the Russian Federation. *Journal of Russian Law*. (6), 28—35. <https://doi.org/10.12737/jrl.2019.6.3> (in Russian.).
- Васильев В.И.* Местное самоуправление и Конституция Российской Федерации // Журнал российского права. 2019. № 6. С. 28—35. <https://doi.org/10.12737/jrl.2019.6.3>
- Vlasenko, N.A. (2011) *Theory of State and Law: Textbook*. 2nd edition. Moscow, Prospekt Publ.
- Власенко Н.А.* Теория государства и права: учебник / Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации. 2-е изд. М.: Проспект, 2011. 413 с.
- Yeremyan, V.V. & Fedorov, M.V. (1998) *Local government in Russia (XII — early XX centuries): textbook*. Moscow, New Lawyer Publ. (in Russian).
- Еремян В.В., Федоров М.В.* Местное самоуправление в России (XII — начало XX вв.): учебное пособие. М.: Новый Юрист, 1998. 174 с.

About the authors:

Chikhladze Levon Teimurazovich — Doctor of Legal Sciences, Full Professor, Head of the Department of Municipal Law, Law Institute, Peoples' Friendship University of Russia (RUDN University); 6 Miklukho-Maklaya str., Moscow, 117198, Russian Federation
ORCID ID: 0000-0002-8807-2572; SPIN-code: 3018-2946
e-mail: chikhladze_lt@rudn.university

Ganina Olga Yurievna — Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of Constitutional and International Law, Orenburg Institute (branch), Moscow State University named after O.E. Kutafina (Moscow State Law Academy); 50 Komsomolskaya str., Orenburg, 460000, Russian Federation
ORCID ID: 0000-0003-4334-6282; SPIN-code: 4808-4610
e-mail: ogau2007@mail.ru

Об авторах:

Чихладзе Леван Теймуразович — доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой муниципального права, Юридический институт, Российский университет дружбы народов (РУДН); 117198, Российская Федерация, г. Москва, ул. Миклухо-Маклая, д. 6
ORCID ID: 0000-0002-8807-2572; SPIN-код: 3018-2946
e-mail: chikhladze_lt@rudn.university

Ганина Ольга Юрьевна — кандидат исторических наук, доцент, доцент кафедры конституционного и международного права, Оренбургский институт (филиал), Московский государственный университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА); 460000, Российская Федерация, г. Оренбург, ул. Комсомольская, д. 50
ORCID ID: 0000-0003-4334-6282; SPIN-code: 4808-4610
e-mail: ogau2007@mail.ru