



КОНСТИТУЦИОННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ ПРАВО

CONSTITUTIONAL AND MUNICIPAL LAW

<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-2-329-347>

Научная статья

Самостоятельность местного самоуправления в условиях вхождения в систему органов публичной власти

Ю.Г. Бабаева  

Московский городской университет управления Правительства Москвы
имени Ю.М. Лужкова, г. Москва, Российская Федерация
 BabaevaYG@edu.mos.ru

Аннотация. Рассматриваются вопросы, связанные с определением места органов местного самоуправления в единой системе публичной власти, формирующейся в связи с реализацией конституционной реформы по эффективному взаимодействию между государственными и муниципальными органами. Автор рассматривает понятие «единой системы публичной власти», выявляя ключевые смысловые значения, влияющие на ее формирование, проводит анализ возможности сохранения или утраты самостоятельности органами местного самоуправления в результате их включения в единую систему органов публичной власти Федеральным закон от 08.12.2020 № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации».

Ключевые слова: Конституция Российской Федерации, единая система публичной власти, единая публичная власть, местное самоуправление, местное управление, координация деятельности, государственная власть, государственные органы власти, структура нормы права

Конфликт интересов. Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

Дата поступления в редакцию: 24 февраля 2022 г.

Дата принятия к печати: 15 апреля 2022 г.

© Бабаева Ю.Г., 2022



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

Для цитирования:

Бабаева Ю.Г. Самостоятельность местного самоуправления в условиях вхождения в систему органов публичной власти // RUDN Journal of Law. 2022. Т. 26. № 2. С. 329—347. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-2-329-347>

<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-2-329-347>

Research Article

Independence of local self-government in conditions of unified public authority system formation

Yuliya G. Babaeva  

Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov University,
Moscow, Russian Federation
BabaevaYG@edu.mos.ru

Abstract. The article concerns the issues related to the determination of local self-government bodies' role in the unified system of public power, which is being formed due to the implementation of the constitutional reform on effective interaction between state and municipal bodies. The author examines the concept of the “unified system of public authority”, identifying the key semantic meanings that influence its formation, and analyzes the prospects of local self-government bodies either to preserve or loose independence as a result of their inclusion in the unified system of public authority (Federal Law No. 394-FZ of December 8, 2020, On the State Council of the Russian Federation).

Key words: Constitution of the Russian Federation, unified system of public authority, unified public authority, local self-government, local government, coordination of activities, state power, state power bodies, structure of the rule of law

Conflict of interest. The author declares no conflict of interest.

Article received 24th February 2022

Article accepted 15th April 2022

For citation:

Babaeva, Yu.G. (2022) Independence of local self-government in conditions of unified public authority system formation. *RUDN Journal of Law*. 26 (2), 329—347. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-2-329-347>

Введение

Результаты общероссийского голосования по поправкам в Конституцию Российской Федерации¹, стали базисом, породившем необходимость научного осмысления как понятия и структуры единой системы публичной власти (Peshin, 2020; Babichev, 2021; Pisarev, 2020; Chebotarev, 2020, и др.), так и места в этой системе органов местного самоуправления (далее — ОМС) с позиции координации работы такой системы.

¹ Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 №1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // СПС КонсультантПлюс.

Согласно п. «е5» ст. 83 Конституции РФ обеспечение единства в работе органов публичной власти будет осуществлять Государственный Совет Российской Федерации, формируемый Президентом Российской Федерации, что по сути является развитием положения п. «г» ст. 71 Конституции РФ, определяющей вопросы, находящиеся в ведении Российской Федерации. Одним из итогов старта конституционных реформ, вызванных одобрением поправок в Конституцию РФ, можно назвать принятие Федерального закона «О Государственном Совете Российской Федерации»² (далее — Закон о Госсовете). Данный закон позволяет определить и снять ряд вопросов о том, какие органы входят в единую систему публичной власти. К их числу относятся:

- органы государственной власти;
- органы государственной власти субъектов Российской Федерации;
- иные государственные органы;
- органы местного самоуправления в их совокупности.

Одним из дискуссионных вопросов стало определение места и объема полномочий местного самоуправления (далее — МСУ) при их включении в единую систему публичной власти, возможности сохранения самостоятельности, поскольку государственная власть, реализуемая государственными органами, отличается таким признаком, как суверенность, а муниципальная власть подзаконна (Peshin, 2020), что может привести к «огосударствлению» местной власти, утрате ее потенциала, «как самого близкого к людям уровня власти». В этой связи и рассматривается фактическое положение ОМС в результате внесения поправок в Конституцию РФ в 2020 г.

Местное самоуправление в единой системе публичной власти

Включение органов местного самоуправления в единую систему публичной власти вызвала определенную критику со стороны научного сообщества. Например, Н.Л. Пешин высказал мнение о том, что утрачивается и номинальная и фактическая самостоятельность, и происходит отдаление местной власти от избравших ее жителей³. На наш взгляд, имеет место некоторое смешение понятий «публичная власть» и «государственная власть», поскольку имеющий место спор о терминах должен получить не только доктринальное осмысление, но и логичное нормативное закрепление. Предвидя возражение о том, что сущностного значения закрепление в нормативном правовом акте определения понятия публичная власть иметь не будет, поскольку уже сложилась практика его понимания как государственная власть плюс муниципальная власть (Lebedev, 2021), все же это позволит направить в том числе и вектор научной дискуссии и исследований из демагогического русла в практическую плоскость, на решение более важных на наш взгляд вопросов координации всех уровней публичной власти.

Проблема понимания публичной власти заложена в терминологии, пришедшей из немецкого языка (Chirkin, 2005), и само слово «публичная» в

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

³ «...местное самоуправление все больше и больше встраивается в систему государственной власти и все больше отдаляется от местных жителей, населения муниципальных образований» (Peshin, 2020).

российской правовой доктрине то толкуют как общественная, то, как государственная. Отсюда и возникает вопрос: как все же воспринимать эту новую системы организации управления государством, закрепленную Конституций Российской Федерации с 2020 г.: как централизацию всех уровней власти или как формирование единой системы власти с элементами децентрализации? (Cherkasov, 1998). Почему централизация? Потому что речь идет о включении в единую систему публичной власти местного самоуправления. Почему децентрализация, потому что МСУ выделяется как самостоятельный элемент и в ряде измененных и дополненных статей Конституции РФ, и в ряде принимаемых в рамках проводимой конституционной реформы нормативных правовых актов. Более того, в законе о Госсовете говорится о координации деятельности, а деятельность координируется между самостоятельными субъектами, значит местной власти отводится существенная роль, а вот какая, как раз и будет определять координация.

Органы управления государством, поименованные в ст. 11 Конституции РФ, реализуют государственную власть⁴. Но изменения ст. 132 Конституции РФ позволяют шире определять органы управления, включаемые в единую систему публичной власти⁵. При этом конституционное положение, закрепленное ч. 3 ст. 132, объединяет эти органы через осуществляемый ими функционал для обеспечения потребностей проживающего там населения в системной связи для наиболее эффективного решения задач. Следовательно, несмотря на отсутствие легального определения понятия «публичная власть», ее функциональное назначение позволяет юридико-технически обособить как государственную власть с ее внутренней системой (законодательная, исполнительная и судебная), так и местное самоуправление в широком смысле слова, что было отмечено выше.

В своем Заключении Конституционный суд РФ⁶ однозначно указал, что нельзя отождествлять публичную и государственную власть, что выражается во включении в систему единой публичной власти органов местного самоуправления как равноправного субъекта этой системы. Апеллирование к нарушению ст. 12 Конституции РФ в части предусмотренной указанной статьей самостоятельности местных органов и исключения их из системы органов государственной власти также несостоятельны в силу того факта, что публичная власть это не только и не столько государственная власть. Конституционный Суд РФ описывает публичную власть с позиций политологии, увязывая ее все же с властью многонационального российского народа⁷. Если бы имело место исключение

⁴ Государственную власть в соответствии со ст. 11 Конституции РФ осуществляют Президент Российской Федерации, Федеральное Собрание (Совет Федерации и Государственная Дума), Правительство Российской Федерации, суды Российской Федерации.

⁵ В настоящее время публичная власть представляет собой более широкое понятие, поскольку в соответствии с ч. 3 ст. 132 Конституции РФ единая система публичной власти включает в себя органы государственной власти (обобщенный системный перечень органов, осуществляющих ее приведен в ст. 11 Конституции РФ) и органы местного самоуправления.

⁶ Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 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» // СПС КонсультантПлюс — далее Заключение Конституционного Суда РФ.

⁷ Конституционный Суд описывает систему публичной власти как политический союз (объединение) многонационального российского народа. — Заключение Конституционного Суда РФ.

ОМС из единой системы органов публичной власти, то это являло бы собой нарушение государственного единства Российской Федерации. Проводимая реформа призвана обеспечить эффективность управления географически протяженной страной, оперативность решения вопросов на всех уровнях управления, приведение к единому знаменателю управленческих процессов. При этом нельзя отрицать, что любой уровень власти должен руководствоваться конституционно-правовыми основами организации своей деятельности, получившими развитие в соответствующих профильных законах⁸. И местное самоуправление не может и не должно быть исключением, оно то как раз и должно стать проводником или даже «хабом» для координации реализации государственных целей и задач и целей и задач «на местности», выражаемых местным населением. Причем такая координация ни в коей мере не «покушается» на самостоятельность в решении вопросов местного значения ОМС, а как раз направлена на их эффективное решение.

Как раз об этом и говорил в своем Послании от 15 января 2020 г. Президент Российской Федерации⁹. Таким образом Президент подтвердил, что местное самоуправление не только не утрачивает своей самостоятельности, но и должно получить дополнительный импульс к своему развитию.

Полагаем также необходимым обратить внимание, что вопрос понятия «публичной власти» и «единой системы публичной власти», также требует самостоятельного осмысления, поскольку на первый взгляд между этими терминами нет различия, но при определенных трактовках могут возникнуть разночтения при их понимании. Так, в частности, А.Н. Писарев предлагает считать местное самоуправление «особой формой системы единой публичной власти» (Pisarev, 2020). В обоснование этого тезиса приводится ряд аргументов, направленных на определенную дискредитацию органов местного самоуправления в части способности последних эффективно работать вне контроля со стороны государства, и главный акцент здесь делается на том, что местная власть неспособна должным образом обеспечить конституционные права и свободы человека и гражданина.

Также к числу предпосылок, обосновывающих «единство государственной власти и местного самоуправления», А.Н. Писарев относит положения Федерального закона № 131-ФЗ¹⁰, связанные с возможностью участия органов местного самоуправления в осуществлении государственных полномочий, а со стороны органов государственной власти это касается возможности временного осуществления отдельных полномочий органов местного самоуправления и ряд других, например, связанных с публично-правовой ответственностью муниципальных образований.

⁸ В противном случае это означало бы неприменимость к местному самоуправлению базовых конституционно-правовых характеристик Российского государства (часть 1 статьи 1 Конституции Российской Федерации), где говорится о республиканской форме правления, федеративном устройстве и демократических принципах. — Заключение Конституционного суда РФ.

⁹ Необходимость закрепления в Конституции принципа единой системы публичной власти должна позволить в итоге выстроить «эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами. При этом полномочия и реальные возможности местного самоуправления — самого близкого к людям уровня власти — могут и должны быть расширены и укреплены» — Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 15.01.2020 «Послание Президента Федеральному Собранию» // СПС КонсультантПлюс.

¹⁰ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс.

В результате делается вывод о том, что государственная власть и местное самоуправление суть формы единой публичной власти. Принимая этот тезис, получается, что местное самоуправление — это структурный элемент, но никак не самостоятельный в единой публичной власти. Но здесь имеется определенная терминологическая неточность. А.Н. Писарев говорит о «единой публичной власти», а в своем Послании Президент говорил, что и получило в дальнейшем общественную поддержку на общероссийском голосовании по поправкам к Конституции Российской Федерации, о «единой системе публичной власти». Система предполагает наличие элементов, которые, пребывая во взаимосвязях или включаясь в систему, вступают во взаимодействие, но при этом могут быть индивидуализированы как самостоятельные элементы. В приведенной позиции, описывающей формы «единой публичной власти», представляется возможным усмотреть наличие «государствления» местного самоуправления (Timofeev, 2019), что на наш взгляд не соответствует действительности.

Солидаризируясь с высказанной А.Н. Писаревым позицией в части наличия единой цели деятельности государственной власти и местного самоуправления¹¹, одновременно, все же спорным видится утверждение о том, что государственная власть и местное самоуправление — это формы единой публичной власти. Обращая внимание на единую цель деятельности органов государственной власти и МСУ. Фактически А.Н. Писарев обосновывает правильность включения термина «система» в определение, по сути, структуры единой публичной власти, но одновременно нивелирует самостоятельность уровней российского федерализма, о которых писал в своем Особом мнении судья Конституционного Суда профессора А.Н. Кокотов¹².

Можно сделать следующий промежуточный вывод: вектор конституционного развития — это системное взаимодействие элементов публичного управления в правовом поле, что находит свое подтверждение в доктринальных источниках. Например, Н.Л. Пешин выделяет как разновидности публичной власти государственную и местную со своими специфическими признаками и уровнем

¹¹ «...человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства» (Pisarev, 2020).

¹² Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности ч. 4, 5 и 5.1 ст. 35, ч. 2 и 3.1 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 1.1 ст. 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы». В частности, в именном Особом мнении указывалось, что конституционное закрепление формы местного самоуправления, представляет своеобразный «третий» уровень российского федерализма. А.Н. Кокотов для органов местного самоуправления отводил роль «децентрализующего» органа третьего уровня, отмечая, что если принять субъекты Российской Федерации за форму децентрализации государства в целом, то муниципальные образования в субъектах Российской Федерации — это децентрализация в децентрализации.

Таким образом предлагалась следующая конституционная конструкция, представляющая вертикаль публичной власти как равнобедренный треугольник, в котором федеральный центр (вершина треугольника) в равной мере может (должен) опираться как на субъекты Российской Федерации, так и на муниципальные образования, в том числе используя муниципальный фактор в качестве средства воздействия на субъекты Российской Федерации с целью удержания последних в русле единой государственной политики, а в конечном итоге — в рамках единого конституционного пространства страны // СПС КонсультантПлюс.

решаемых вопросов (Peshin, 2020). Это также будет справедливо и в части смысла возникновения муниципальной власти как способа децентрализации государственной власти. При этом самостоятельность ОМС, на наш взгляд, не должна противопоставляться вплоть до конфликта интересов и конфронтации с органами государственной власти. Наоборот, смысл проводимых реформ именно в координации и ее совершенствовании на всех уровнях управления государством. В результате получается, что должно быть единство публичной власти как системной организации уровней управления государством, при этом элементы, входящие в эту систему, сохраняя свою самостоятельность, в своей деятельности ориентированы на реализацию положений Конституции Российской Федерации, как акта высшей юридической силы. Именно в этом можно согласиться с А.Н. Писаревым, что сохраняя свою автономность от системы органов государственной власти, органы местного самоуправления представляют собой часть системы формируемой народом, и не могут не быть вовлечены в решение общегосударственных задач¹³.

Еще раз хочется подчеркнуть, что единая система публичной власти — это не просто сумма компонентов управления, а их координация как «вертикальная», так и «горизонтальная»¹⁴. В частности, видится полезным вспомнить уже описанные в известной доктринальной литературе зарубежные модели построения управленческой системы на местах с выделением функциональной (ведомственной) и территориальной (вертикальной) децентрализации на местах (Petrunina & Pronkin, 2001). Однако ни эта модель, ни иные модели, также исследованные и изложенные в трудах как отечественных, так и зарубежных ученых муниципалистов, конституционалистов, или административистов не могут быть автоматически перенесены на отечественное правовое поле единой системы публичной власти. В любом случае можно исходя из описываемых моделей организации местной власти определить как научную принадлежность изыскателя, так и его попытки «встроить» в сформулированную им модель организационно-управленческие и публично властные отношения на местном уровне. Но тем-то и отличается отечественное местное самоуправление, что он исторически претерпело несколько революционных сломов и в настоящее время пытается выработать собственную, не обязательно уникальную, но специфическую систему организации местной власти.

Итак, если исследователь описывает общественные процессы организации власти на местах через призму «децентрализации» или «деконцентрации», то перед нами административист, который из государственной власти готов «выделить» те или иные вопросы решение которых целесообразно перенести на

¹³ «...органы местного самоуправления, с одной стороны, не входят в систему органов государственной власти, но при этом неотделимы от единой системы народовластия, решения общегосударственных задач и функций в силу единства публичной сущности и целей осуществления государственной и муниципальной власти» (Pisarev, 2020).

¹⁴ Публичная власть — это не только, а порой и не столько объединение под единым понятием органов государственного и местного управления и самоуправления, а их «согласованное функционирование... и устанавливаемое ... организационно-правовое, функциональное и финансово-бюджетное взаимодействие, в том числе по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти... в целях соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, создания условий для социально-экономического развития государства» (Mikheeva, 2021).

местный уровень. То есть при таком подходе органы местного самоуправления «самоуправляются» номинально, а фактически вне зависимости от используемых терминов несут смысловое поведение и установку местного управленческого государственного органа¹⁵.

Если исследователи в большей степени обращают внимание на политическую составляющую государственной власти, то здесь речь уже идет о конституционных устоях и принципах. Так в работах отдельных британских ученых децентрализация воспринимается как двухкомпонентная система, имеющая в себе «административную децентрализацию», то есть речь идет о перераспределении управления между уровнями власти и «политическую децентрализацию», когда перераспределяются властные полномочия (Cherkasov, 1998:37).

Муниципалисты российского толка пытаются найти синергетический симбиоз и баланс между централизацией и децентрализацией (Ezhevsky, 2005) местного самоуправления, отмечая, что исходя из известных теорий местного самоуправления в современных нормативных правовых актах, регулирующих вопросы организации местного самоуправления в России, можно обнаружить признаки всех известных теорий в той или иной степени (Eremyan & Chikhladze, 2020:31).

Проводимая конституционная реформа вновь заставила обратить внимание на вопросы смыслового, а не номинального назначения местной власти. Отсюда и столь значительное число научных публикаций о сохранении самостоятельности или о ее утрате органами местного самоуправления в связи с включением их в единую систему публичной власти (Shagoyko, 2020; Kozhevnikov, 2020; Danko, 2020).

В настоящее время полагаем наиболее корректным определять отношения, складывающиеся между государственной властью и муниципальной властью в единой системе публичной власти впредь, до принятия легального определения этого понятия, через координационный функционал органов государственной власти и местного самоуправления. Представляется неверным противопоставлять автономию местной власти в лице ее органов государственной власти, обращаясь к ст. 12 Конституции РФ и указывая на то, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Органы местного самоуправления получают мандат доверия от населения, равно как и органы государственной власти, поскольку только многонациональный народ России является источником власти в стране. Выражение воли народом для определения целевых установок на федеральном уровне, не может входить в противоречие с целевыми установками на местном уровне, на местном уровне они должны находить свою конкретизацию. Для этого и требуется не перераспределять власть (децентрализовывать, деконцентрировать или деволуцировать) (Harvey & Hood, 1961), а координировать деятельность между собой в рамках единой системы публичной власти.

Еще раз подчеркнем, что системность публичной власти — это прежде всего функциональное единство. При этом системное единство как раз и должно быть направлено на организационное взаимодействие как со стороны органов государственной власти так и со стороны ОМС, координацию их деятельности с

¹⁵ Г. Брэбан именно так и описывал деконцентрацию как передачу полномочий от центрального органа на периферию (Brebán, 1988).

учетом территориальной специфики того или иного муниципалитета¹⁶. О важности использования в наименовании единой системы публичной власти термина «система» свидетельствует и то обстоятельство, что именно включение этого термина позволяет говорить не о декларативности сохранения самостоятельности местного самоуправления, а о его фактической включенности в реализацию государственной политики на муниципальном уровне. Представляется важным также отметить, что формирование и функционирование системы предполагается при соединении ее компонентов во внутренне организованную структуру, то есть определенная интегративность (Chebotarev, 2020). Степень интеграции элементов как раз и определяется координацией во всех сферах активности создаваемой системы.

При этом может сложиться ошибочное мнение, что интегрирование в единую систему публичной власти органов местного самоуправления, таит в себе угрозу гарантированности самостоятельности местного самоуправления, являет собой посягательство на независимость в принятии решений в пределах своих полномочий, о чем говорится в ст. 12 Конституции РФ. Рассмотрим подробнее данное конституционное положение.

Признание и гарантированность местного самоуправления Конституцией Российской Федерации

Конституционная норма, закрепленная в указанной статье, являясь исходя из роли в механизме правового регулирования нормой-принципом, обладает внутренней структурой. Правда следует упомянуть об имевших место теоретических спорах о нормативности конституционных положений, поскольку не все они устанавливают права и обязанности (Luchin, 1997:8). Считаем верной позицию, высказанную В.Н. Кудрявцевым и А.М. Васильевым (Kudryavtsev & Vasiliev, 1985) и развитую в дальнейшем В.О. Лучиным (Luchin, 1997:14) о том, что конституционные положения являются нормативными установлениями, фактически обладают признаками нормативности, отвечают требованиям нормативности права, которые включают:

1. Общеобязательность требований. Раскрытие этого положение возможно с использованием ст. 15 Конституции РФ, закрепляющей верховенство Конституции и ее прямое действие на всей территории РФ. При этом закрепляется иерархическое верховенство над всей правовой системой с требованием соответствия всех правовых актов Конституции.

2. Территориальность реализации конституционных положений и обязательность официального опубликования законов, затрагивающих права и свободы человека и гражданина, а также его обязанности.

3. Конституция РФ и законы РФ равным образом распространяются на адресатов: органы государственной и муниципальной власти, их должностных лиц, граждан и их объединения.

¹⁶ Заключение Конституционного Суда РФ от 16.03.2020 № 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» // СПС КонсультантПлюс.

Полагаем, что в настоящее время нормативность конституционных положений не вызывает сомнений, а соответственно возможно конструктивно, с позиции структуры и ее элементов разобрать ст. 12 Конституции Российской Федерации. И здесь вновь возникает необходимость краткого анализа состояния теоретических исследований по вопросу наличия структуры у конституционной нормы. В своей работе «Конституционные нормы и правоотношения» В.О. Лучин подверг глубокому критическому анализу устоявшуюся в правоведении структуру правовой нормы, где выделяются гипотеза, диспозиция и санкция. Однако представляется неверным высказывавшиеся в доктринальной литературе суждения, что только при наличии всех трех структурных элементов нормы и определенной связи между ними можно говорить о норме права в собственном смысле этого слова, как особого регулятора общественных отношений (Бабаев, 1978, цит. по: Luchin, 1997). Совершенно справедливо отмечал В.О. Лучин, что действительность правовой нормы в первую очередь связана не с ее логической структурой, а практико ориентированностью предписаний, регламентирующей поведение участников общественных отношений. Практическое предназначение норм права как раз и определяет тот факт, что невозможно сконструировать структурно универсальную норму или придумать универсальную структуру нормы, пригодную на все случаи для построения правовых норм (Luchin, 1997:50). В зависимости от цели правового регулирования, объекта, субъекта и прочих условий, может различаться структура нормы права. Поэтому нельзя признавать наличие трех «элементов» — гипотезы, диспозиции и санкции критерием определения нормы права, это «противоречит действительности»¹⁷. Таким образом, о трехчленной структуре правовой нормы можно говорить как об образце, включающем максимально возможное число элементов. Практическая же реализация формулирования конституционных положений нормативного характера должна базироваться на «цельном, логически завершенном, формально закрепляющем государственно-властное веление и применительно к этому конструировать ее структуру» (Luchin, 1997:54). Соответственно, структура одних конституционно-нормативных предписаний будет соответствовать трехчленной модели, структура других будет иметь модификации с изменением числа элементов нормы.

Столь подробное описание сложившегося понимания в конституционной доктрине структуры нормы Конституции Российской Федерации виделось необходимым для уяснения смысловой нагрузки каждого из элементов, включенных в норму ст. 12 Конституции РФ. И здесь еще необходимо отметить сложность в выявлении этих элементов, поскольку также в теории права обсуждался вопрос о том, а можно ли признавать нормами права правовые принципы, поскольку они имеют существенные отличия от обычных юридических норм как своим содержанием и регулирующими свойствами, так и способами реализации (Mogozova, 1985:53, цит. по: Luchin, 1997:17). Понимая под «обычными» нормами — нормы, имеющие трехчленную структуру, нельзя тем не менее лишать статуса нормы права конституционные положения, являющиеся по своей сути принципами.

¹⁷ Уже в 1959 г. Б.В. Шейндлин писал, что структурное построение, характерное и приемлемое для одних правовых норм, может таковым не оказаться для других (Sheindlin, 1959:91, цит. по: Luchin, 1997:51).

Совершенно справедливо А.С. Пиголкин отстаивал «право» принципов признаваться нормами права¹⁸.

Таким образом, приступая к анализу нормы ст. 12 Конституции РФ, будем исходить из того, что содержательно — это норма-принцип, определяющая и закрепляющая на конституционном уровне базовые исходные положения, правовые начала о местном самоуправлении в Российской Федерации. При этом норма-принцип обладает своей собственной структурой, которая как может содержать три структурных элемента «эталонной нормы права» — гипотезу, диспозицию и санкцию, так и иметь свою собственную модификацию с изменением числа структурных элементов нормы.

Полагаем, что статья 12 Конституции РФ включает в себя два из трех элементов структуры нормы права: гипотезу и диспозицию. Гипотеза изложена в первом предложении статьи и представляет собой условие, при котором правовая норма подлежит применению: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление». Таким образом в числе условий стабильности и незыблемости конституционного строя указывается одновременно и на признание местного самоуправления, и на его гарантию. Учитывая, что данная норма в целом включена в «жесткую» с точки зрения процедуры пересмотра или внесения изменений главу Конституции РФ, подтверждаем номинальное сохранение местного самоуправления в статьях Конституции, а вот его сущностная реализация должна будет осуществляться через нормативные правовые акты, принимаемые по данному объекту регулирования. Учитывая, что гипотеза указывает на условия, при которых данная правовая норма подлежит применению, также признаем, что при «условии» признания и гарантированности местное самоуправление существует.

Под диспозицией понимается определенное дозволение, предписание или запрет на или по совершению определенных действий/бездействий, то есть это определенное правило поведения, которому обязаны или следовать или которое рекомендовано в советующем правоотношении. Диспозицией в норме ст. 12 Конституции РФ является: «Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти», то есть имеется определенное предписание — самостоятельность МСУ, а равно запрет на включение ОМС в систему государственной власти. При этом первое предложение в данной диспозиции относится к бланкетным, по аналогии с бланкетными диспозициями, характерными для науки уголовного права, поскольку для уяснения содержания «пределов полномочий» местного самоуправления требуется обращение к специальным правовым актам, регламентирующим эти вопросы. Таковым специальным актом является Федеральный закон № 131-ФЗ¹⁹.

¹⁸ «... все же они являются нормами права», а не представляют собой нечто лишь содержащееся в праве, но постороннее ему по своему содержанию» (Pigolkin, 1978:58, цит. по: Luchin, 1997:18).

¹⁹ В соответствии с главой 8 Конституции РФ раскрываются вопросы местного значения и компетенция органов местного самоуправления по их разрешению. При этом основы организации местного самоуправления определяются федеральным законом, принятие которого предусмотрено ч. 1 ст. 131 Конституции РФ // Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС «Консультант Плюс».

Подводя итог проведенному анализу ст. 12 Конституции РФ необходимо подчеркнуть, что:

- 1) номинальная независимость ОМС не претерпела изменений в свете конституционных реформ;
- 2) сохраняется и гарантируется Конституцией РФ решение вопросов, отнесенных к компетенции ОМС, этими органами самостоятельно;
- 3) ОМС входят в единую систему публичной власти как равноправные с органами государственной власти органы.

При этом важнейшим становится вопрос координации в работе органов этих уровней публичной власти, а также четкое разграничение понятий «публичная власть» и «государственная власть», как самостоятельные родовидовые понятия. Юридикотехнически «публичная власть» — это система движущей силой которой является власть народа для решения глобальных (федеральных) задач и власть того же народа для решения местных задач. Координация действий в системе всегда наглядна и позволяет эффективнее действовать в интересах населения.

Тем не менее имеется отдельный вопрос о соотношении, казалось бы, сходных по сути, но разных с содержательной стороны понятий «местное управление» и «местное самоуправление». Обращение и акцентирование внимания на этих терминах необходимо в связи с тем, что имеют место быть оба этих формата реализации властного функционала на местном уровне, поскольку с одной стороны органы местного самоуправления самостоятельны в пределах своих полномочий, а с другой стороны, на местном уровне есть вопросы выходящие за «пределы полномочий» и тогда осуществляется «местное управление». Теоретические изыскания о том, что правильнее для решения местных задач «управление» или «самоуправление» в практической плоскости будет иметь значение только с позиции ответственности за наступившие результаты. Если компетенции четко указывают, что вопрос решается местной властью, то речь идет о «самоуправлении» и ответственность несет местная власть, если это компетенция государства в широком смысле и компетенции на местный уровень не передавались, то ответственность за «управление» несет государственная власть. Если компетенции передавались, то они должны были быть обязательно подконтрольны тому, кто передал в данном случае — органам государственной власти, и невыполнение или ненадлежащее исполнение переданных полномочий — это зона ответственности местной власти, а отсутствие контроля или ненадлежащий контроль — это зона ответственности государственной власти. Если же местная власть действовала вопреки задачам, поставленным перед ней в связи с делегированием полномочий, то опять же это ее, местной власти, ответственность.

Самостоятельность местной власти не означает ее независимости от интересов народа, избравшего как местную, так и государственную власть. Именно в силу этой прямой и непосредственной зависимости ОМС подчиняются федеральному законодательству, устанавливающему его основы, и действует в интересах местного населения с соблюдением федерального и регионального законодательства²⁰.

²⁰ Определенное подтверждение данному тезису содержится и в Постановлении Конституционного суда РФ от 1 декабря 2015 г. № 30-П: «Закрепляя самостоятельность местного самоуправления в качестве основного принципа взаимоотношений с органами государственной власти, Конституция Российской Федерации исходит из того, что эта самостоятельность не является абсолютной, она не

Видится вполне разумным и практичным обратиться к уже имеющемуся опыту деятельности местных советов в СССР, которые фактически реализовывали волю народа²¹. Выше нами отмечалось, что, имея свои собственные интересы население, проживающее на той или иной территории, нельзя рассматривать обособлено от всего населения страны, у населения есть безусловно и свои потребности, но они не могут входить в противоречие с интересами всего населения страны в целом. В любом случае население/народ, проживающие в определенном выделенном как самостоятельная единица муниципальном образовании, видят этапность в своих потребностях, в развитии этого муниципального образования, и через свои представительные органы должно их реализовывать на нормативном уровне, а через свои исполнительные органы в практическом достижении желаемого результата. Именно координация работы по практической реализации потребностей муниципального образования и представляет собой новый этап в становлении и развитии ОМС и МСУ в единой системе публичной власти. Кстати, необходимо признать, что о таком подходе писала еще Е.И. Козлова²², отмечая в частности, что выраженная воля местного населения — это одновременно и воля части советского народа, что приводит к несколько иной оценке местных интересов со стороны местного совета. При таком подходе местный совет — это уже не только проводник воли местных жителей, а исполнитель воли советского народа, проживающего в конкретную единицу времени на этой территории. А это уже придает совершенно иное существо деятельности местного совета.

Совершенно справедливо пишет А.А. Ларичев, что подобное теоретическое обоснование, предложенное Е.И. Козловой, абсолютно логично обосновывало верховенство представительных органов над исполнительными, путем их формирования исходя из легитимности мандата полученного от народа на выборах (Larichev, 2020). В условиях формирования единой системы публично власти очень важно найти баланс и скоординировать работу на местном уровне таким образом, чтобы исполнительные органы исполняли волю местного населения, выраженную им в формах, предусмотренных законом.

предполагает отрицания организационного и иных форм взаимодействия органов местного самоуправления и органов государственной власти» // Постановление Конституционного Суда РФ от 01.12.2015 № 30-П «По делу о проверке конституционности ч. 4, 5 и 5.1 ст. 35, ч. 2 и 3.1 ст. 36 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и ч. 1.1 ст. 3 Закона Иркутской области «Об отдельных вопросах формирования органов местного самоуправления муниципальных образований Иркутской области» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы» // СПС «Консультант Плюс».

Также о муниципальном (местном) управлении говорится и в ч. 3 ст. 18.1 «Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления» Закона о МСУ, предусматривающего межбюджетные трансферы для поощрения лучшей практики деятельности ОМС по организации муниципального управления и решению вопросов местного значения муниципальных образований». Несколько раз о муниципальном управлении упоминает и Закон о Госсовете п. 3 ст. 6; п. 2 ч. 5 ст. 11; п. 5 ч. 1 ст. 17.

²¹ Е.И. Козлова отмечала, что: «местное население в совокупности со всеми членами советского общества выступает как носитель воли народа, которую проводит в жизнь Совет и которую он воплощает как орган государства, часть его механизма» (Kozlova, 2017:34).

²² «население любой административно-территориальной единицы есть составная часть всего советского народа, то и воля трудящихся, представительным органом которых выступает данный местный совет, не может рассматриваться изолированно от воли всего советского народа, не может быть отождествляема только с отражением местных интересов» (Kozlova, 2017:6—37).

Отсюда можно сделать следующий вывод: на местном уровне осуществляется одновременно и самоуправление и управление, причем самоуправление реализуется в пределах компетенций органов местного самоуправления, а управление на местном уровне реализуется как со стороны органов государственной власти, так и самими органами местного самоуправления в случае делегирования им отдельных государственных полномочий с условием передачи необходимых для осуществления таких полномочий материальных и финансовых средств. Реализация таких полномочий подконтрольна государству.

Также необходимо обратиться к системному и логическому толкованию юридического закрепления полномочий, которыми обладают органы местного самоуправления. Как было рассмотрено выше, местное самоуправление, органы местного самоуправления своим первоисточником, определившим возможность их существования, во-первых, гарантировавшим их существование, во-вторых, их самостоятельность и организационную обособленность от органов государственной власти, в-третьих, была Конституция РФ. Компетенция ОМС раскрывается Законом о местном самоуправлении. В литературе высказывается справедливое мнение, что МСУ должно самостоятельно обеспечивать решение вопросов местного значения (Егемьян & Chikhladze, 2020:124), но это не должно означать, что органы формируемой единой системы публичной власти не должны устраниться от решения задач местного самоуправления. В обсуждаемом в настоящее время проекте федерального закона об основах местного самоуправления с учетом включения его органов в единую систему публичной власти, как раз предусматривается участие иных органов единой системы публичной власти в решении вопросов местного значения²³. И это, на наш взгляд, как раз и дает надежду на развитие прикладного и практического характера местного самоуправления, а не умножение дискуссий о степени соблюдения демократических основ местного самоуправления: кто кого избирает, и кто кого и как назначает. При этом требуется подлинное установление практико-ориентированного взаимодействия органов местного уровня власти, органов власти субъектов Российской Федерации и федеральных государственных органов в выявлении и реализации потребностей населения на местах, учитывая положительный опыт советского государства в понимании выражения воли местного населения как части всего советского народа. При этом должно также сформироваться и понимание того, что и весь народ в целом имеет возможность влиять на решение местных вопросов, отсюда, еще раз подчеркнем, совершенно справедливо в Законе о Госсовете особо выделяется вопрос координации деятельности всех органов и уровней единой системы публичной власти в Российской Федерации.

Заключение

В заключении полагаем необходимым отметить, что формирование единой системы публичной власти в значительной степени повысит значимость и роль органов местного самоуправления при выработке системы координационных

²³ Проект Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 25.01.2022) // СПС КонсультантПлюс.

механизмов в управлении как на государственном, так и на местном уровне. При этом потребуется проведение теоретико-прикладных исследований в части разграничения функционального взаимодействия в рамках «местного управления», которое будет реализовываться на местном уровне как органами государственной власти, так и органами местного самоуправления. Также возможно это приведет к выработке собственной модели местного самоуправления в Российской Федерации, включающей в себя элементы признанных моделей организации местного самоуправления научным сообществом. Специфика и особенность отечественной модели будет связана со спецификой организации эффективного функционирования местного самоуправления на территории географически протяженного государства, каковым является Российская Федерация.

Полагаем возможным высказать предположение, что степень развития самостоятельности местного самоуправления в определенной степени зависит от территории государства в географическом смысле. Чем меньше территория и плотнее население, тем большее количество вопросов возможно решать на местном уровне, проще как технически, так и организационно реализовывать контрольно-надзорный потенциал, систему судебной защиты в рамках единой государственной политики в интересах общества.

Также организация местной власти зависит от формы государственного устройства, что не может не сказаться на Российской Федерации. Учитывая географическую протяженность, Российская Федерация, являясь федерацией, должна обеспечивать стабильность как государственного строя, так и свою территориальную целостность. Это происходит за счет в том числе установления единых основ организации местного самоуправления. При этом Российская Федерация стремится к фактическому, а не только декларативному обеспечению самостоятельности местной власти, даже номинально посредством использования все же термина местное самоуправление. Хотя, учитывая географическое положение нашей страны обеспечение единства в политико-правовом направлении с выделением «самоуправления» может привести к снижению необходимой концентрации при решении вопросов, в том числе затрагивающих и местный уровень. Поэтому законодательно и вводится не только единая система публичной власти, но и формируются единые подходы и принципы к ее реализации. Выстраиваемая система позволит посредством координации определить как зоны ответственности, так и зоны влияния местного населения на центральную власть и наоборот зоны влияния и ответственности центральной власти перед местным населением. Теснейшее взаимодействие между государственными органами всех уровней с местными органами — залог не декларативного и фактического применения норм муниципального законодательства.

Большая географическая протяженность как правило приводит к тому, что государство становится унитарным, например, страны Южной Америки, Центральной Америки и Карибского бассейна: из 29 стран в 25 странах унитарная форма государственного устройства (Egemyan, 2019:403) (если обратиться к политической карте этого региона можно убедиться сколь территориально протяжены страны на южноамериканском континенте). Еще одним примером территориально протяженного государства может служить Китай. Для оптимизации управления территорией также создаются отдельные территориальные органы

управления, в том числе и на местном уровне, но в силу специфики унитарного государственного устройства КНР²⁴. Система местной власти осуществляется в КНР в рамках территорий национальных автономий, которые, как и вся территориальная организация в стране, определяется решением высшего органа государственной власти и Госсовета (Churapov, 2019:505). Как раз органы районов национальных автономий и именуются органами самоуправления. Введение «прав самоуправления» как раз и направлено на то, чтобы учесть специфику на местном и одновременно национальном уровне, как отмечает А.С. Чупанов, «сделать в местных специфических условиях административные органы более дееспособными» (Churapov, 2019:506—507).

Конечно, значительное влияние на формирование той или иной модели имеет и историческое развитие местной власти, традиции, которые сложились в государстве, правовая семья, к которой принадлежит государство. Но и здесь видится влияние территориально-географического признака на систему местного управления. Например, Соединенное Королевство Великобритании и Северной Ирландии провело глобальную региональную реформу с выделением крупных самоуправляемых в той или иной степени единиц (процесс «деволюции») (Ezhevsky, 2019:133). Здесь с одной стороны видится процесс совершенствования управления и повышения уровня значимости местного управления, да и по сравнению с той же Бразилией или Китаем географически Соединенное Королевство гораздо меньше, но(!) здесь видятся отзвуки завершения распада Британской империи... И этот распад в силу снижения интенсивности связей между центром и периферией и повышение самостоятельности колоний как раз и привел к тому, что с политической карты мира исчезла империя.

Поэтому сейчас в Российской Федерации идет формирование уникальной модели местного самоуправления, которая, стремясь сохранить федеративный характер государственного устройства, одновременно нацелена на поступательное единое развитие всех территорий, особо уделяя внимание местному уровню. Конечно, при этом могут возникать противоречия на однолинейном местном уровне с интересами соседних муниципальных образований, что будет существенно затруднять реализацию единой государственной политики. Поэтому таким важным и представляется вопрос, в условиях обширности российской территории, координация деятельности системы управления как единой системы публичной власти.

References / Список литературы

- Babaev, V.K. (1978) Soviet right as a logical system. Moscow, Acad. Ministry of Internal Affairs of the USSR. (in Russian).
Бабаев В.К. Советское право как логическая система. М.: Акад. МВД СССР, 1978. 211 с.
Babichev, I.V. (2021) Constitutional novelties for a local self-government: an analysis. *Constitutional and Municipal Law*. (2), 51—57. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2021-2-51-57> (in Russian).

²⁴ Конституция Китайской народной республики определяет китайское государство как унитарное // Основные нормативные акты о местных органах власти и государственном управлении Китайской Народной республики.

- Бабичев И.В.* Конституционные новеллы для местного самоуправления: некоторый анализ // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 2. С. 51—57. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2021-2-51-57>
- Breban, G. (1988) *French administrative law*. Bobotova S.V. (ed.); translated from French into Russian by Vasiliev D.I., Karpovich V.D. Moscow, Progress Publ. (in Russian).
Брэбан Г. Французское административное право / под ред. С. В. Боботова; пер. с франц. Д.И. Васильева, В.Д. Карповича. М.: Прогресс, 1988. 488 с.
- Chebotarev, G.N. (2020) Constitutional and legal mechanisms for forming a unified system of public power in the Russian Federation. *Russian Law Journal*. (6), 9—17. <https://doi.org/10.34076/2071-3797-2020-6-9-17> (in Russian).
Чеботарев Г.Н. Конституционно-правовые механизмы формирования единой системы публичной власти в Российской Федерации // Российский юридический журнал. 2020. № 6. С. 9—17. <https://doi.org/10.34076/2071-3797-2020-6-9-17>
- Cherkasov, A.I. (1998) *Comparative local government: theory and practice*. Moscow, Infa-M Publ. (in Russian).
Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М.: Инфра-М., 1998. 160 с.
- Chirkin, V.E. (2005) *Public power*. Moscow, Jurist Publ. (in Russian).
Чиркин В.Е. Публичная власть. М.: Юрист, 2005. 174 с.
- Chupanov, A.S. (2019) The People's Republic of China. In: Eremyan V.V. (ed.) *Municipal law of foreign countries. Theory and modern practice*. Moscow, YUNITI-DANA Publ. (in Russian).
Чупанов А.С. Китайская Народная Республика // Муниципальное право зарубежных стран. Теория и современная практика / под ред. В.В. Еремяна. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2019. 679 с.
- Danko, A.A. (2020) Local self-government as a level of single public government in the Russian Federation. *Constitutional and Municipal Law*. (8), 31—34. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2020-8-31-34> (in Russian).
Данько А.А. Местное самоуправление как уровень единой публичной власти в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 31—34. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2020-8-31-34>
- Ezhevsky, D.O. (2005) *Local self-government in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland*. Diss. Candidate of Legal Sciences. Moscow. (in Russian).
Ежевский Д.О. Местное самоуправление в Соединенном Королевстве Великобритании и Северной Ирландии: дисс. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 197 с.
- Ezhevsky, D.O. (2019) Organization of local self-government and local government in the countries of Anglo-Saxon model. In: Eremyan V.V. (ed.) *Municipal law of foreign countries. Theory and modern practice*. Moscow, YUNITI-DANA Publ. (in Russian).
Ежевский Д.О. Организация местного самоуправления и местного управления в странах англосаксонской модели // Муниципальное право зарубежных стран. Теория и современная практика / под ред. В.В. Еремяна. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2019. 679 с.
- Eremyan, V.V. (2019) Unitarianism, political unity and problems of municipal autonomy. In: Eremyan V.V. (ed.) *Municipal law of foreign countries. Theory and modern practice*. Moscow, YUNITI-DANA Publ. (In Russian).
Еремян В.В. Унитаризм, политическое единство и проблемы муниципальной автономии // Муниципальное право зарубежных стран. Теория и современная практика / под ред. В.В. Еремяна. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2019. 679 с.
- Eremyan, V.V. & Chikhladze, L.T. (2020) *Municipal law of Russia: textbook*. Moscow, UNITI-DANA Publ. (in Russian).
Еремян В.В., Чихладзе Л.Т. Муниципальное право России: учебник. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020. 463 с.
- Harvey, J. & Hood, K. (1961) *British state*. Translation from English into Russian by Vetvinsky L.A. & Vetvinskaya T.L. Moscow, Inostrannaya literatura Publ.
Харвей Дж., Худ К. Британское государство / пер. с англ. Л.А. Ветвинского, Т.Л. Ветвинской. М.: Иностр. лит., 1961. 388 с.

- Kerimov, D.A. (2000) *Methodology of law (subject, functions, problems of philosophy and law)*. Moscow, Avanta+ Publ., 256—257. (in Russian).
Керимов Д.А. Методология права (предмет, функции, проблемы философии и права). М.: Аванта+, 2000. 560 с.
- Kozhevnikov, O.A. (2020) Local self-government in the public government system: a new constitutional dimension. *State Power and Local Self-government*. (10), 23—26. <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2020-10-23-26> (in Russian).
Кожневников О.А. Местное самоуправление в системе публичной власти: новое конституционное измерение // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 10. С. 23—26. <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2020-10-23-26>
- Kozlova, E.I. (2017) *Collected works: Collected works: articles, lectures, and proceedings*. Komarova V.V. (compiler). Moscow, Prospect Publ. (in Russian).
Козлова Е.И. Избранные труды: сборник статей, лекций, тезисов / сост. В.В. Комарова. М.: Проспект, 2017. 304 с.
- Kudryavtsev, V.N. & Vasiliev, A.M. (1985) Law: the development of a general concept. *Soviet State and Law*. (7), 3—13. (in Russian).
Кудрявцев В.Н., Васильев А.М. Право: развитие общего понятия // Советское государство и право. 1985. № 7. С. 3—13.
- Larichev, A.A. (2020) Historical and foreign experience of implementation of the principle of supremacy of the council in the system of local government and self-government: lessons for modern Russia. *Actual Problems of Russian Law*. 15 (3(112)), 81—88. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.112.3.081-088> (in Russian).
Ларичев А.А. Исторический и зарубежный опыт реализации принципа верховенства совета в системе местного управления и самоуправления: уроки для современной России // Актуальные проблемы российского права. 2020. Т. 15. № 3 (112). С. 81—88. <https://doi.org/10.17803/1994-1471.2020.112.3.081-088>
- Lebedev, V.A. (2021) The rule of the people and the public government. *Constitutional and Municipal Law*. (3), 3—6. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2021-3-3-6> (in Russian).
Лебедев В.А. Народовластие и публичная власть // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 3. С. 3—6. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2021-3-3-6>
- Luchin, V.O. (1997) *Constitutional norms and legal relations*. Moscow, Zakon i pravo, UNITY Publ. (in Russian).
Лучин В.О. Конституционные нормы и правоотношения. М.: Закон и право, ЮНИТИ, 1997. 159 с.
- Morozova, L.A. (1985) Constitutional regulation in the USSR. Moscow, Yuridicheskaya literatura Publ. (in Russian).
Морозова Л.А. Конституционное регулирование в СССР. М.: Юрид. лит., 1985. 144 с.
- Peshin, N.L. (2020) Constitutional reform of local self-government: the unity of public authority as a new universal principle of the organization of local self-government. *Constitutional and Municipal Law*. (11), 24—29. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2020-11-24-29> (in Russian).
Пешин Н.Л. Конституционная реформа местного самоуправления: единство публичной власти как новый всеобщий принцип организации местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 11. С. 24—29. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2020-11-24-29>
- Pigolkin, A.S. (1978) The legal norm and the behaviour of an individual. In: *On the scientific unity of the problems of the general theory of law and labor law*. VUZI Proceedings. (56), 53—62. (in Russian).
Пиголкин А.С. Правовая норма и поведение индивида // О научном единстве проблем общей теории права и трудового права: труды ВЮЗИ. М.: ВЮЗИ, 1978. Т. 56. С. 53—62.
- Pisarev, A.N. (2020) Local self-government as a special form of the unified public government system: theoretical legal research in view of the 2020 constitutional reform. *State power*

- and local self-government*. (6), 35—39. <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2020-6-35-39> (in Russian).
- Писарев А.Н.* Местное самоуправление как особая форма системы единой публичной власти: теоретико-правовое исследование в свете конституционной реформы // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 6. С. 35—39. <https://doi.org/10.18572/1813-1247-2020-6-35-39>
- Petrulina, O.E. & Pronkin, S.V. (2001) *State governance in foreign countries*. Moscow, Aspect-Press Publ. (in Russian).
- Петрунина О.Е., Пронкин С.В.* Государственное управление зарубежных стран. М.: Аспект-Пресс, 2001. 416 с.
- Timofeev, N.S. (2019) Unity and collegiality in the development of local self-government. *Constitutional and municipal law*. (8), 59—65. (in Russian).
- Тимофеев Н.С.* Соборность и общинность в развитии местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 8. С. 59—65.
- Shagoyko, E.Yu. (2020) On the delegation of some government powers to local self-government authorities in conditions of the establishment of a single public government system. *Constitutional and Municipal Law*. (8), 66—71. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2020-8-66-71> (in Russian).
- Шагойко Е.Ю.* К проблеме делегирования отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления в условиях формирования единой системы публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 8. С. 66—71. <https://doi.org/10.18572/1812-3767-2020-8-66-71>
- Sheindlin, B.V. (1959) *The essence of Soviet law*. Leningrad, Leningradskii universitet Publ. (in Russian).
- Шейндлин Б.В.* Сущность советского права. Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1959. 140 с.

Сведения об авторе:

Бабаева Юлия Григорьевна — кандидат юридических наук, заместитель заведующего кафедрой юриспруденции Московского городского университета управления Правительства Москвы имени Ю.М. Лужкова; Российская Федерация, 107045, г. Москва, ул. Сретенка, д. 28
ORCID ID: 0000-0002-2172-1507; SPIN-код: 5329-1306
e-mail: BabaevaYG@edu.mos.ru

About the author:

Yuliya G. Babaeva — Candidate of Legal Sciences, Deputy Head of the Jurisprudence Department, Moscow Metropolitan Governance Yury Luzhkov University; 28 Sretenka str., Moscow, 107045, Russian Federation
ORCID ID: 0000-0002-2172-1507; SPIN-code: 5329-1306
e-mail: BabaevaYG@edu.mos.ru