

МЕНЕДЖМЕНТ MANAGEMENT

УДК 342.553

<https://doi.org/10.25686/2306-2800.2022.3-4.73>

ИНСТИТУТЫ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

В. В. Кудрявцев

Поволжский государственный технологический университет,
Российская Федерация, 424000, Йошкар-Ола, пл. Ленина, 3
val8882@rambler.ru

Аннотация. В настоящее время в сфере государственного строительства и управления существенной значимостью обладают законодательные и правоприменительные тенденции, связанные с закреплением в Конституции РФ института публичной власти и необходимости его дальнейшего законодательного обеспечения и развития. В статье рассматриваются теоретическая сущность понятия публичной власти, а также последние изменения в федеральном законодательстве, необходимость которых была обусловлена внесёнными в 2020 году конституционными поправками. Через эту призму анализируются дальнейшие перспективы практической реализации внесённых законодательных изменений и последующего взаимодействия между органами публичной власти в системе государственного и местного самоуправления.

Ключевые слова: публичная власть; органы власти; управление; законодательное регулирование; федерализм; местное самоуправление; система органов местного самоуправления

Введение. На сегодняшний день одной из наиболее обсуждаемых является проблематика развития института публичной власти в России. Особую актуальность она приобрела после вступления в юридическую силу в 2020 году поправок к Конституции Российской Федерации, впервые закрепивших на законодательном уровне институт публичной власти в отечественной правовой системе [1], что в последующем получило развитие в виде специального проекта закона об основах организации публичной власти [2]. Таким

образом, актуальность рассматриваемой темы обусловлена внесёнными и рассматриваемыми в настоящее время поправками в законодательство о местном самоуправлении в рамках реализации последних изменений в Конституцию.

К настоящему моменту уже вступил в силу Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». В единую систему публичной власти в субъектах РФ включаются как региональные органы государственной власти, так и органы

© Кудрявцев В. В., 2022.

Для цитирования: Кудрявцев В. В. Институты публичного управления в контексте муниципальной реформы // Вестник Поволжского государственного технологического университета. Сер.: Экономика и управление. 2022. № 3-4 (55). С. 73-82. DOI: <https://doi.org/10.25686/2306-2800.2022.3-4.73>

местного самоуправления [3]. Между тем нельзя не отметить, что данный федеральный закон преимущественно регулирует правовой статус органов госвласти субъектов РФ и не затрагивает предметно статус органов местного самоуправления. Это во многом объясняется наличием специального рамочного закона, касающегося, в частности, органов местного самоуправления, а именно: Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [4], а также специальных региональных законов, затрагивающих систему органов местного самоуправления в субъектах РФ. В настоящий момент в Государственной думе РФ происходит обсуждение комплекса поправок в упомянутый ФЗ-№ 131, которые касаются изменения порядка формирования органов местного самоуправления и их последующего взаимодействия с органами государственной власти субъектов РФ. Подобные законодательные изменения – состоявшиеся и намечаемые – вызывают широкое обсуждение и дискуссии в научной и практической среде исследователей и практиков системы государственного и муниципального строительства. Эти изменения являются предметом отдельного рассмотрения.

Целью проводимого исследования является определение сущности и значения института публичной власти в свете изменений в системе местного самоуправления в России. В работе ставятся следующие **задачи**: рассмотрение теоретической сущности публичной власти и основных научных воззрений относительно неё, а также определение роли и места местного самоуправления в системе публичной власти. При этом особое внимание уделяется механизмам реализации внесённых в последние годы законодательных новелл, касающихся дальнейшего регулирования местного самоуправления, через призму публичной власти, а также возможностям местного самоуправления в системе публичной власти относительно обеспечения защиты народного и государственного суверенитета.

В настоящее время ст. 2 Федерального закона «О Государственном совете Российской Федерации» определяет публичную власть как совокупность федеральных и региональных органов государственной власти, а также органов местного самоуправления, которые призваны действовать в рамках перераспределения между ними по закону соответствующих полномочий, осуществлять эти полномочия в целях исполнения норм законодательства и защиты прав и свобод граждан. Что касается последних законодательных новелл в рассматриваемом направлении, то, несомненно, они являются актуальными и требуют более подробного анализа, так как в значительной степени затрагивают систему властных взаимоотношений, организацию взаимодействия федеральной, региональной власти и органов местного самоуправления [5].

Обращаясь к истории исследования данного вопроса, следует отметить, что ранее понятие и содержание публичной власти не закреплялись отечественным законодательством. Такая дефиниция в принципе является не очень распространённой в правовых системах различных государств. До недавнего времени термин публичной власти носил преимущественно научно-теоретический характер. До сих пор имевшее место в научной и специальной литературе использование понятия публичной власти чаще всего не подкреплялось подробным разбором сути данного явления как отдельного независимого правового института. Чаще всего этот термин использовался в контексте анализа других правовых понятий и явлений, элементов систем власти и управления. Соответственно, приступая к анализу вступивших в силу и обсуждаемых изменений правового регулирования конструкции властных отношений через призму закрепления и реализации института публичной власти, необходимо обратиться к генезису понятия «публичная власть». Важным видится комплексное исследование данного понятия как системы управ-

ления, взаимодействующей с другими элементами общественной системы.

Происхождение слова «публичный» отсылает нас к закреплявшему это понятие Римскому праву, где в переводе с латыни институт публичной власти определяется именно как «общественное» или «социальное» управление [6]. Исходя из этого, целесообразно рассматривать институт публичной власти через призму его понимания как общественной власти, что соотносится с современным, конституционно оформленным принципом народовластия – одним из важнейших конституционных принципов. В свою очередь, различные уровни публичной власти – общегосударственный, региональный и муниципальный – корреспондируют с соответствующими уровнями народовластия как на общегосударственном, так и на региональном и местном уровнях.

В тексте Конституции понятие и содержание публичной власти в России было закреплено впервые в 2020 году путём внесения соответствующих поправок. Так, в ст. 132 Основного закона страны было внесено изменение, устанавливающее, что органы государственной власти РФ и органы местного самоуправления образуют единую систему публичной власти. Таким образом, данная конституционная норма в сегодняшней редакции не подчиняет местное самоуправление органам государственной власти, но подчёркивает общность, общие функции различных органов власти: как органов государственной власти, так и органов местного самоуправления. Исходя из понимания принципа публичной власти в Римском праве, нельзя не отметить некоторые общие черты всех органов власти, так или иначе затрагивающих общество и его запросы, нацеленных на решение общих социальных задач. И если общество представляет собой цельную, хотя и социально неоднородную структуру, то логично, что и взаимодействовать эти органы должны в рамках единой системы публичной власти.

Говоря об отношении отечественных исследователей в области права и государственного строительства к упомянутой конституционной конструкции единой публичной власти, следует отметить широкий диапазон трактовок рассматриваемых нововведений. Отдельные авторы оценивают их критически, в то время как другие называют вполне естественными с точки зрения развития властных взаимоотношений [7].

Так, ряд отечественных исследователей, в частности Н. Л. Пешин [8] и Г. Н. Чеботарев [9], оценивает недавние конституционные новеллы как ограничивающие в той или иной степени свободу местного самоуправления в сравнении с предыдущей редакцией Основного закона. Авторами сделан акцент на том, что органы местного самоуправления включаются вместе с органами госвласти в единую систему публичной власти, чем ограничивается, так или иначе, их самостоятельность.

Представляется, что само по себе включение органов местного самоуправления в единую систему наряду с органами государственной власти, безусловно, усиливает влияние последних на местное самоуправление. Однако органы государственной власти и ранее оказывали существенное влияние на органы местного самоуправления в плане осуществления контроля и надзора за их деятельностью, финансовой поддержки местного самоуправления, а также передачи отдельных государственных полномочий органам местного самоуправления [10]. Соответственно, то или иное взаимодействие между ними, а также определённый надзор за деятельностью местного самоуправления со стороны государственной власти имел место и до рассматриваемой конституционной реформы.

Видится обоснованной позиция С. А. Авакьяна, оценивающего публичную власть как неизбежный государственно-правовой механизм, который затрагивает все уровни управления в стране, связанные с осуществлением властных полно-

мочий и публично-правовой защитой прав и свобод. По мнению С.А. Авакьяна, наличие различных уровней власти в публично-правовом пространстве не означает автоматически раздельность этих уровней [11]. Таким образом, местное самоуправление и региональный уровень государственной власти могут осуществляться автономно от общегосударственной власти, но всё же в рамках единой для страны системы управления, которая характеризуется некой общностью задач и правовых принципов. Следовательно, с позиции С.А. Авакьяна, те же вопросы местного значения не могут решаться в отрыве от общегосударственной правовой политики, хотя и подразумевают определённую долю автономии.

Кроме того, С. А. Авакьяном особенно делается акцент на том, что публичная власть всегда является властью политической. Следовательно, она неразрывно связана с политикой. В свою очередь, политика, по своей сути, всегда, так или иначе, является единым неразрывным процессом в обществе и государстве. Политические процессы происходят на разных уровнях: общегосударственном, региональном и местном (локальном). Соответственно, формирующаяся сейчас через законодательное оформление система единой публичной власти видится в данном контексте вполне логичной.

Также, как отмечает С. А. Авакьян, важнейшим признаком публичной власти является её общественная составляющая, выраженная в том, что через неё выражается воля общества и что подобная система должна быть подотчётна обществу и соответствовать общественным запросам. Необходимость удовлетворения законных интересов всего общества также свидетельствует о необходимости развития единой системы публичной власти, учитывающей эти интересы на всех уровнях: общегосударственном, региональном и локальном. Наконец, третьей важнейшей характеристикой публичной власти, по мнению С. А. Авакьяна, является актив-

ное взаимодействие всех её составляющих [12]. В данном случае, опять-таки, речь идёт об активном взаимодействии трёх уровней власти: федеральных органов государственной власти, региональных органов госвласти и органов местного самоуправления. В связи с этим важно понимать, что закрепление в основах конституционного строя в ст. 12 Конституции РФ самостоятельности местного самоуправления и его отделения от системы органов государственной власти вовсе не означает того, что они не могут не зависеть в той или иной форме от органов госвласти, быть в некоторой степени под их контролем.

Позиция С. А. Авакьяна в существенной степени пересекается с позицией Н. С. Бондаря, полагающего, что в равной степени как на органы государственной власти, так и на органы местного самоуправления ложится ответственность политическая и конституционная ответственность по обеспечению нормального социального управления и, соответственно, пересечение поля их деятельности и неизбежно, и необходимо для выполнения этих целей [13].

П. А. Минаков рассматривает понятие публичной власти с политологической позиции. В этом контексте публичная власть рассматривается им как институционализируемая легальная социальная власть, реализующая артикулированные общественные интересы территориально-организованного сообщества, консолидирующая данное сообщество в качестве целостной системы в соответствии с господствующими в обществе ценностями [14].

Несмотря на то что данное понятие является политологическим, оно, тем не менее, вполне отражает реальную сущность как системы публичной власти в целом, так и системы местного самоуправления в частности. Это касается как взаимодействия различных уровней власти между собой, так и взаимодействия всей системы управления с обществом. Всё это находит своё выражение в соот-

ветствующих функциях системы публичного управления. К таковым следует отнести следующие:

- 1) выполнение общественно значимых функций в интересах граждан;
- 2) консолидацию общества;
- 3) обеспечение суверенитета и общественной безопасности.

Функции управления и решения важных общественных задач на всех уровнях не вызывают никаких сомнений. В свою очередь, консолидация общества становится реальной именно через активное вовлечение населения в решение вопросов местного значения, наиболее актуальных для него. Данная консолидация на локальном уровне является одним из залогов последующей консолидации на более масштабном, региональном и общегосударственном, уровне.

Что касается вопросов обеспечения и охраны суверенитета, то здесь важно понимать, что государственный и народный суверенитет неразрывно связаны между собой, а народ, как известно, осуществляет свою власть в том числе и через формируемые им органы местного самоуправления. Суверенитет неразрывно связан с народовластием. Государственный суверенитет распространяется на всю территорию страны, поэтому целесообразно говорить о неразрывности осуществляемого народовластия в рамках единой системы публичной власти. Также нельзя упускать тот факт, что важные полномочия по обеспечению и защите суверенитета осуществ-

ляются и в рамках внутренней политики на локальном уровне. Это может находить своё отражение в рамках передачи, в соответствии с законодательством, части полномочий органов государственной власти органам местного самоуправления. Соответственно, чёткое функционирование единой системы публичной власти, включающей в себя органы государственной власти и органы местного самоуправления, является крайне важным в рамках реализации государственного и народного суверенитета. Схему публичной власти в России можно представить так, как показано на рисунке.

Говоря же о месте местного самоуправления в единой системе публичной власти, можно прийти к выводу, что местное самоуправление по своей сути является организационной структурой общей системы власти в стране, но занимает в нём особую автономную позицию. В определённой степени это можно сказать и про органы государственной власти субъектов РФ, которые хоть и являются органами госвласти в стране, тем не менее, представляют её особый уровень.

Проведённый теоретический анализ сущности системы публичной власти позволяет перейти с этих позиций к рассмотрению особенностей изменения системы взаимоотношений органов местного самоуправления, региональной и федеральной госвласти с учётом тех полномочий, которые закрепляются за ними новым федеральным законом.

Тип власти		Вид власти		Источник власти	Средства обеспечения
Обязательная	Политическая власть	Государственная власть	Федеральная Региональная	Народ	Обеспечивается правовым принуждением
	Общественная власть	Муниципальная власть		Население	
		Территориальная власть		Группа	
Власть, основанная на добровольности вхождения в публичный субъект		Власть общественного объединения		Члены общественного объединения	Обеспечивается собственными мерами
		Власть политической партии		Члены политической партии	

Схема публичной власти в России

На основе анализа последних изменений в законодательстве можно сделать следующие выводы относительно главных принципов взаимоотношений органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Во-первых, следует обратить внимание на оформление в Конституции возможности органов государственной власти участвовать в формировании органов местного самоуправления. В этом контексте правомерен вопрос, как соотносится участие региональной государственной власти в формировании органов местного самоуправления с положением ст. 12 Конституции РФ о том, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. Следует отметить, что ранее подобная практика, пусть и косвенно, допускалась Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», устанавливающим возможность участия представителей исполнительной власти субъекта РФ в работе конкурсной комиссии наравне с депутатами местного представительного органа по избранию главы местной администрации и главы муниципального образования. До сих пор по данному вопросу отсутствовали развёрнутые разъяснения со стороны Конституционного суда РФ. Вопрос о соотношении рассматриваемого положения со ст. 12 Конституции РФ остаётся дискуссионным в теории.

В то же время в своём постановлении относительно соответствия последних конституционных поправок в главы 3–8 Конституции основам конституционного строя КС РФ отметил, что участие представителей органов государственной власти в формировании местных органов власти может быть обусловлено исполнением в случаях, предусмотренных законом, органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Соответственно, передавая те или иные полномочия на муниципальный уровень, органы государственной власти вправе

осуществлять соответствующий контроль за их исполнением, в том числе и посредством участия в формировании местных органов власти. К тому же взаимодействие органов местного самоуправления и органов государственной власти является неизбежным в силу того, что теперь они являются пусть и разными, но уровнями публичной власти. Они соприкасаются в процессе реализации многих вопросов местного значения, поскольку их решение происходит на особом публичном уровне, но внутри государственной системы [15]. Следовательно, говорить о каком-либо огосударствлении местного самоуправления здесь не приходится.

Во-вторых, немало споров вызывает и установленная новой редакцией федерального закона норма, устанавливающая возможность отмены органами государственной власти субъектов РФ решений органов местного самоуправления и отмены решений органов власти субъектов Президентом РФ. В данном случае не стоит забывать о возможности судебного обжалования органами местного самоуправления и органами госвласти субъектов РФ актов об отмене их решений в случае, если они не согласны с данными актами. При этом важно учитывать принцип правового государства и необходимость обеспечения контроля конституционности региональных нормативных актов со стороны Президента РФ как гаранта Конституции, что никак не ограничивает конституционный принцип федерализма. Что же касается муниципальных нормативных актов, то и в предыдущие годы региональные министерства юстиции периодически не регистрировали их после проверок в связи с наличием в их тексте ошибок или наличием в их формулировках различных коррупциогенных факторов [16]. Качественное совершенствование муниципального нормотворчества является темой для отдельного исследования. В то же время представляется целесообразным закрепить в новом законе о региональной публичной власти положение,

которое конкретизировало бы и уточнило чёткие критерии и основания для отмены нормативных актов органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, что позволило бы в последующем по возможности минимизировать риски длительных судебных споров между органами власти по данным вопросам.

Таким образом, можно прийти к следующим выводам относительно формируемой сейчас в России модели единой системы публичной власти:

1. Система органов госвласти и местного самоуправления, государственного и муниципального управления является единой. При этом каждый уровень в определённой степени самостоятелен. Функции всех органов публичной власти являются политическими и социально значимыми.

2. Общественные объединения, институты гражданского общества не входят в систему публичной власти, поскольку не обладают властными полномочиями, возможностью издания нормативных актов и их претворения в жизнь. Безусловно, общественные объединения являются институтами народовластия и в модели общественного устройства могут осуществлять общественный контроль за деятельностью органов публичной власти и взаимодействовать с ними в плане реализации социально важных общественных функций, представлять интересы различных общественных групп во взаимодействии с властью.

3. Самостоятельное решение населением вопросов местного значения, невхождение органов местного самоуправления в структуру органов государственной власти не отменяет того факта, что они входят в единую систему публичной власти и в рамках этой системы органы государственной власти могут оказывать влияние на деятельность местного самоуправления. Это может находить своё вы-

ражение в усилении механизмов осуществления контроля за исполнением переданных органам местного самоуправления полномочий органов государственной власти, за соблюдением органами местного самоуправления федерального и регионального законодательства, за соблюдением порядка расходования бюджетных средств, переданных государственной властью местному самоуправлению для исполнения социально важных общественных функций.

4. Необходимость осуществления контроля государственной властью за местным самоуправлением не исключает и возможности участия органов госвласти в формировании органов местного самоуправления, а в некоторых случаях и в отмене ряда решений органов местного самоуправления. При этом подобное участие органов государственной власти в деятельности местного самоуправления в каждом случае должно быть обосновано и более детально урегулировано федеральным законодательством.

5. Среди предлагаемых крайних моделей взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления, среди которых как жёсткий и тотальный государственный контроль за локальным управлением во всех сферах, так и максимально возможная децентрализация и самостоятельность органов местного самоуправления, видится целесообразной модель партнёрства в рамках единой системы публичной власти, вектор которой задаёт действующее законодательство. В рамках этой модели местное самоуправление остаётся самостоятельным уровнем власти в единой системе публичной власти, но при этом включённым в общую систему управления в стране. Наиболее приоритетным механизмом взаимоотношений в рамках этой модели видится дальнейшее развитие систем финансовой и материальной поддержки местного самоуправления с развитием возможностей более эффективного контроля за его деятельностью.

На основе вышеизложенного можно сделать **вывод** о том, что сегодняшнее внедрение в Конституцию, федеральное законодательство и правоприменительную практику института публичного управления

не является ограничением власти на местах, а направлено на усиление взаимодействия между различными органами государственной власти и органами местного самоуправления и на повышение их ответственности.

Список источников

1. Закон РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // Собрание законодательства Российской Федерации. 16.03.2020. № 11. Ст. 1416.
2. Законопроект № 1256381-7 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Система обеспечения законодательной деятельности. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/sitemap> (дата обращения: 08.11.2021).
3. Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Российская газета. 2022. № 287 (8572).
4. Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 (ред. от 29.12.2020) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 23.03.2021) // Собрание законодательства Российской Федерации. 2003. № 40. ст. 3822.
5. Федеральный закон № 394-ФЗ «О Государственном совете Российской Федерации» от 8 декабря 2020 года // Российская газета. 2020. № 280 (8334).
6. Мецераков А.Н., Безруков А.В. Формирование концепции единой системы публичной власти в отечественном конституционном праве // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2020. № 8. С. 16–21.
7. Аврутин Ю.Е. Избранные труды размышления о государстве и государственной власти, законности и правопорядке, публичном управлении и административном праве. Санкт-Петербург: Юридический центр, 2017. 718 с.
8. 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.
9. Чеботарев Г.Н. Как укрепить единую систему публичной власти? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 19–23.
10. Кудрявцев В.В. Местное самоуправление в системе публичной власти в России в период конституционной реформы: законодательные, теоретические и практические вопросы // Марийский юридический вестник. 2020. № 3. С. 3–8.
11. Авакьян С.А. Конституционные основы местного самоуправления в Российской Федерации: итоги 15-летнего развития, современное состояние // Конституционный вестник. 2008. № 1 (19). С. 3–8.
12. Авакьян С.А. Публичная власть и проблемы представительства // Системно-структурные процессы в публичной власти: вопросы идеологии, политики, права: материалы и доклады X Международной научно-практической конференции (Самара, 28 мая – 1 июня 2014 г.) / под ред. В.В. Полянского, В.Э. Волкова, Е.Ю. Стахановой. Самара: Самарский университет, 2015. С. 17–31.
13. Бондарь Н.С. Обеспечение баланса права и свободы – главная задача конституционного правосудия // Проблемы совершенствования российского законодательства. 2005. № 3. С. 14–21.
14. Минаков П.А. Публичная власть: политологический аспект: монография. Уфа: Башкирский государственный университет, 2008. 200 с.
15. Заключение Конституционного Суда Российской Федерации 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 // Вестник Конституционного Суда Российской Федерации. 2020. № 3. С. 4–27.
16. Современные проблемы организации публичной власти: монография / Рук. авторского колл. и отв. редактор д.ю.н., профессор Авакьян С.А. М.: Юстицинформ, 2014. 596 с.

Статья поступила в редакцию 10.11.2022

Принята к публикации 15.12.2022

Информация об авторе

КУДРЯВЦЕВ Валентин Викторович – кандидат юридических наук, доцент кафедры управления и права, Поволжский государственный технологический университет. Область научных интересов – государственное и муниципальное управление, права человека, цифровое право. Автор 60 публикаций.

UDC 342.553

<https://doi.org/10.25686/2306-2800.2022.3-4.73>PUBLIC ADMINISTRATION INSTITUTIONS IN THE CONTEXT
OF MUNICIPAL REFORM

V. V. Kudryavtsev

Volga State University of Technology,
3, Lenin Sq., Yoshkar-Ola, 424000, Russian Federation
val8882@rambler.ru

Keywords: public authority; authorities; administration; legislative regulation; federalism; local self-government; system of local self-government bodies

ABSTRACT

Introduction. The issues of developing the institution of public authority in Russia have gained particular relevance after amendments to the Constitution of the Russian Federation entered into force in 2020. The amendments for the first time enshrined the institution of public authority in the national legal system. **The aim of the study** is to determine the essence and significance of the institution of public authority in the context of changes in the local self-government system of Russia. **The objectives** of the work are to consider the theoretical essence of public authority and major scientific perspectives on it, and to define the role and place of local self-government in the system of public authority. **Results.** Drawing on prior research into the issue, it should be noted that previously the concept and content of public authority were not embodied in the national legislation; the term 'public authority' was primarily of scientific and theoretical nature. The unified system of public authority in the constituent entities of the Russian Federation includes both regional bodies of state power and local self-government bodies that perform the following functions of the public administration system: (1) direct management of socially important processes and making decisions on them; (2) fulfillment of socially important functions in the interests of citizens; (3) consolidation of society; (4) ensuring sovereignty and public security. For the model of the unified public authority system being formed in Russia, a partnership model is appropriate, the course for which is set in the current legislation. According to this model, local self-government remains an independent tier of power within the unified system of public authority, but it is also integrated into the general management system of the country. Further development of financial and material support systems for local self-government alongside the expansion of the opportunities for more effective control over its activities are seen as high priority mechanisms of interaction under this model. **Conclusion.** The current introduction of the institution of public authority to the Constitution, federal legislation and law enforcement practices does not imply limiting the powers of local authorities; instead, it is aimed at strengthening the interaction between various state authorities and bodies of local self-government, as well as making them more accountable.

REFERENCES

1. Zakon RF o popravke k Konstitutsii RF ot 14.03.2020 № 1-FKZ «O sovershenstvovanii regulirovaniya otdel'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniya publichnoy vlasti» [Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation of March 14, 2020 No. 1-FKZ "On improving the regulation of certain issues on the organization and functioning of public authority"]. *Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii*. [Collection of Legislation of the Russian Federation]. 16.03.2020. No. 11. Art.1416. (In Russ.).
2. Zakonoproekt № 1256381-7 «Ob obshchikh printsipakh organizatsii publichnoy vlasti v sub'yektakh Rossiyskoy Federatsii» [Draft Law No. 1256381-7 "On the General Principles of Organizing Public Authority in the Subjects of the Russian Federation"]. *Sistema obespecheniya zakonodatel'noy deyatel'nosti* [System of Legislative Activity Support]. URL: <https://sozd.duma.gov.ru/sitemap> (date of reference: 08.11.2021). (In Russ.).
3. Federal'nyy zakon ot 21 dekabrya 2021 goda № 414-FZ «Ob obshchikh printsipakh organizatsii publichnoy vlasti v sub'yektakh Rossiyskoy Federatsii» [Federal Law No. 414-FZ of December 21, 2021 "On the General Principles of Organization of Public Power in the Subjects of the Russian Federation"]. *Rossiyskaya gazeta* [Russian Gazette]. 2022. No. 287 (8572). (In Russ.).
4. Federal'nyy zakon № 131-FZ ot 06.10.2003 (Red. ot 29.12.2020) «Ob obshchikh printsipakh organizatsii mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii» (S izm. i dop. vstup. v silu s 23.03.2021) [Federal Law No. 131-FZ of October 6, 2003 (as amended on December 29, 2020) "On the General Principles of Organizing Local Self-Government in the Russian Federation" (As amended and supplemented, effective from March 23, 2021)]. *Sobraniye zakonodatel'stva Rossiyskoy Federatsii* [Collection of Legislation of the Russian Federation]. 2003. No. 40. Art. 3822. (In Russ.).
5. Federal'nyy zakon № 394-FZ «O Gosudarstvennom sovete Rossiyskoy federatsii» ot 8 dekabrya 2020 goda [Federal Law No. 394-FZ of December 8, 2020 "On the State Council of the Russian Federation"]. *Rossiyskaya gazeta* [Russian Newspaper]. 2020. No. 280 (8334). (In Russ.).

6. Meshcheryakov A.N., Bezrukov A.V. Formirovaniye kontseptsii yedinoi sistemy publichnoy vlasti v otechestvennom konstitutsionnom prave [Creation of the concept of a united system of public power in the national constitutional law]. *Vestnik Sibirskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii* [Vestnik of Siberian Law Institute of the MIA of Russia]. 2020. No. 8. Pp. 16–21. (In Russ.).

7. Avrutin Yu. E. Izbrannyye trudy razmyshleniya o gosudarstve i gosudarstvennoy vlasti, zakonnosti i pravoporyadke, publichnom upravlenii i administrativnom prave [Selected works of reflections on the state and state power, law and order, public administration and administrative law]. Saint Petersburg: Yuridicheskiy Tsentr Press, 2017. 718 p. (In Russ.).

8. Peshin N.L. Konstitutsionnaya reforma mestnogo samoupravleniya: yedinstvo publichnoy vlasti kak novyy vseobshchiy printsip organizatsii mestnogo samoupravleniya [The constitutional reform of local self-government: the unity of public government as a new universal principle of arranging of local self-government]. *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo* [Constitutional and Municipal Law]. 2020. No. 11. Pp. 24–29. (In Russ.).

9. Chebotarev G.N. Kak ukrepit' yedinuyu sistemu publichnoy vlasti? [How to strengthen the unified public government system?]. *Konstitutsionnoye i munitsipal'noye pravo* [Constitutional and Municipal Law]. 2020. No. 3. Pp. 19–23. (In Russ.).

10. Kudryavtsev V.V. Mestnoye samoupravleniye v sisteme publichnoy vlasti v Rossii v period konstitutsionnoy reformy: Zakonodatel'nyye, teoreticheskiye i prakticheskiye voprosy [Local self-government in the system of public authority in Russia during the period of constitutional reform: legislative, theoretical and practical issues]. *Mariyskiy yuridicheskiy vestnik* [Mari Law Vestnik]. 2020. № 3. Pp. 3–8. (In Russ.).

11. Avakyan S.A. Konstitutsionnyye osnovy mestnogo samoupravleniya v Rossiyskoy Federatsii: itogi 15-letnego razvitiya, sovremennoye sostoyaniye [Constitutional foundations of local self-government in the Russian Federation: results of 15 years of development, current state]. *Konstitutsionnyy vestnik* [Constitutional Bulletin]. 2008. No. 1 (19). Pp 3–8. (In Russ.).

12. Avakyan S.A. Publichnaya vlast' i problemy predstavitel'stva [Public authority and problems of representation]. *Sistemno-strukturnyye protsessy v publichnoy vlasti: voprosy ideologii, politiki, prava. Materialy i doklady X Mezhdunarodnoy nauchno-prakticheskoy konferentsii (Samara, 28 maya – 1 iyunya 2014 g.)* / pod red.

V.V. Polyanskogo, V.E. Volkova, E.Yu. Stakhanovoy [Systemic and structural processes in public authority: issues of ideology, politics, law. Materials and reports of the X International Scientific and Practical Conference (Samara, May 28 – June 1, 2014) / ed. by V.V. Polyansky, V.E. Volkova, E.Yu. Stakhanova]. Samara: Samarskiy Universitet, 2015. Pp. 17–31. (In Russ.).

13. Bondar N.S. Obespecheniye balansa prava i svobody – glavnyaya zadacha konstitutsionnogo pravosudiya [Ensuring the balance of law and freedom is the main task of constitutional justice]. *Problemy sovershenstvovaniya rossiyskogo zakonodatel'stva* [Issues of Improving Russian Legislation]. 2005. No. 3. Pp. 14–21. (In Russ.).

14. Minakov P.A. Publichnaya vlast': politologicheskii aspekt. Monografiya [Public authority: political aspect. Monograph]. Ufa: Bashkir State University Publ., 2008. 200 p. (In Russ.).

15. Zaklyucheniye Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii ot 16.03.2020 № 1-Z o sootvetstvii polozheniyam glav 1, 2 i 9 Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii ne vstupivshikh v silu polozheniy Zakona Rossiyskoy Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii «O sovershenstvovanii regulirovaniya otel'nykh voprosov organizatsii i funktsionirovaniya publichnoy vlasti», a takzhe o sootvetstvii Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii poryadka vstupleniya v silu stat'i 1 dannogo zakona v svyazi s zaprosom Prezidenta Rossiyskoy Federatsii [Opinion of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 1-Z of March 16, 2020 on compliance with the provisions of Chapters 1, 2 and 9 of the Constitution of the Russian Federation of the provisions of the Law of the Russian Federation on the amendment to the Constitution of the Russian Federation “On improving the regulation of certain issues of the organization and functioning of public authority”, as well as on the compliance with the Constitution of the Russian Federation of the procedure for the entry into force of Article 1 of this law in connection with the request of the President of the Russian Federation]. *Vestnik Konstitutsionnogo Suda Rossiyskoy Federatsii* [Bulletin of the Constitutional Court of the Russian Federation]. 2020. No. 3. Pp. 4–27. (In Russ.).

16. Sovremennyye problemy organizatsii publichnoy vlasti [Modern problems of organization of public authority]. Head of the team of authors and publ. editor – J.S.D, Professor S.A. Avakyan. Moscow: Yustitsinform Publ., 2014. 596 c.

The article was received 10.11.2022

Accepted for publication 15.12.2022

For citation: Kudryavtsev V. V. Public Administration Institutions in the Context of Municipal Reform. *Vestnik of Volga State University of Technology. Ser.: Economics and Management*. 2022. No. 3-4 (55). Pp. 73–82. DOI: <https://doi.org/10.25686/2306-2800.2022.3-4.73>

Information about the author

Valentin V. Kudryavtsev – Candidate of Juridical Sciences, Associate Professor at the Chair of Management and Law, Volga State University of Technology. Research interests – state and municipal administration, human rights, digital law. Author of 60 publications.