

Проблемы и перспективы развития публичной власти в условиях конституционной модернизации

Под редакцией
Заслуженного деятеля науки РФ, Заслуженного юриста РФ,
доктора юридических наук, профессора,
судьи Конституционного Суда РФ (в отставке) **Б.С. Эбзеева**,
доктора юридических наук, профессора **Л.Т. Чихладзе**

*Рекомендовано к изданию Международным учебно-методическим центром
«Профессиональный учебник» в качестве монографии*

*Рекомендовано к изданию Научно-исследовательским институтом
образования и науки в качестве монографии*

Электронные версии книг
издательства «ЮНИТИ-ДАНА» на сайте
Международной электронной библиотеки
«Образование. Наука. Научные кадры»
www.nion.org



Закон и право • Москва • 2024

УДК [342.5:352/354](470+571)
ББК 67.400.6(2Рос)+67.400.7(2Рос)
П78

Рецензент:
Заслуженный юрист Российской Федерации,
доктор юридических наук, профессор *Н.М. Чепурнова*

Главный редактор издательства *Н.Д. Эриашвили*,
кандидат юридических наук, доктор экономических наук,
профессор, почетный работник сферы образования РФ,
лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники,
лауреат премии Правительства РФ в области образования

П78 **Проблемы** и перспективы развития публичной власти в условиях конституционной модернизации: монография / под ред. Б.С. Эбзеева, Л.Т. Чихладзе. — М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2024. — 367 с.

ISBN 978-5-238-03768-4

Агентство СІР РГБ

Монография посвящена проблемам и перспективам развития публичной власти в свете конституционной и муниципальной реформы в условиях конституционной модернизации в Российской Федерации. Рассмотрены актуальные проблемы развития местного самоуправления в рамках изучения эффективного функционирования муниципальной власти.

Для научных сотрудников, аспирантов и преподавателей вузов.

ББК 67.400.6(2Рос)+67.400.7(2Рос)

ISBN 978-5-238-03768-4

© ИЗДАТЕЛЬСТВО ЮНИТИ-ДАНА, 2024

Принадлежит исключительное право на использование и распространение издания.
Воспроизведение всей книги или любой ее части любыми средствами или в какой-либо форме, в том числе в интернет-сети, запрещается без письменного разрешения издательства.

ПРЕДИСЛОВИЕ

Публичная власть реализуется государственными и муниципальными органами власти, которые, по сути, формировали и формируют единую систему власти. В теории конституционного и муниципального права идея системного единства не является новой. Дискуссии велись и до внесения соответствующих поправок о единой системе публичной власти в Конституцию Российской Федерации 1993 г.¹, тем более ведутся сейчас.

На различных экспертных площадках, в решениях Конституционного Суда Российской Федерации последних лет не раз отмечалось о необходимости объединения органов публичной власти в единую систему. Главная аргументация такой позиции заключалась в том, что органы государственной и муниципальной власти действуют и по определению должны действовать от имени многонационального народа Российской Федерации, который выступает необходимым фактором фундаментального единства.

Однако, несмотря на указанный фактор, полная самостоятельность местного самоуправления от государства по определению невозможна, и, более того, такая невозможность вполне логична.

При смешанной модели важную роль должны играть разумные механизмы взаимодействия органов публичной власти. Для эффективного функционирования местного самоуправления весьма значимыми являются согласованные действия между органами публичной власти (федеральными, региональными и муниципальными) в интересах жителей подведомственных им территорий. В постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 г. № 33-П² была определена правовая позиция о том, что местное самоуправление — это коллективная форма реализации населением права на решение вопросов местного значения, направленная на выражение

¹ См.: Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г. с изм., одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 г. // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 июля 2018 г. № 33-П «По делу о проверке конституционности пункта 3 статьи 242 Бюджетного кодекса Российской Федерации в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита» // СПС «КонсультантПлюс».

власти местного сообщества. Вместе с тем в лице своих органов оно интегрировано в общую институциональную систему осуществления функции демократического государства. Следовательно, при эффективном осуществлении публичных функций и задач органы местного самоуправления и органы федеральной государственной и региональной власти должны тесно взаимодействовать с органами муниципальной власти.

Логическим продолжением наметившихся реформ публичной власти стала разработка и принятие Закона о поправке к Конституции Российской Федерации 2020 г.¹, принятие Федерального закона о публичной власти в субъектах Российской Федерации 2021 г.², разработка Проекта федерального закона о местном самоуправлении в единой системе публичной власти № 40361-8³.

Все эти возможные и уже действующие изменения, в том числе и в сфере местного самоуправления, вызвали широкую и неутихаемую дискуссию в академических и экспертных кругах Российской Федерации.

На кафедре муниципального права Юридического института Российского университета дружбы народов было принято решение (при поддержке издательства ЮНИТИ-ДАНА) об издании монографических работ, посвященных развитию институтов местного самоуправления. Идея заключается в сопровождении конституционной и муниципальной реформы целым рядом монографий, которые раскрывали бы узловые моменты реформ. Думается, что это позволит более внимательно посмотреть на развитие публичной власти⁴.

¹ См.: Закон Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1 «О поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»» // СПС «КонсультантПлюс».

² См.: *Федеральный закон* от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс».

³ Проект Федерального закона № 40361–8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

⁴ См. подробнее: *Местное самоуправление в единой системе публичной власти: вектор и последствия конституционной реформы*: Монография / Под общ. ред. Л.Т. Чихладзе, А.А. Ларичева, Е.Н. Хазова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2020; *Местное самоуправление в Российской Федерации. Новые возможности и вызовы современности*: Монография / Под ред. Б.С. Эбзеева, Л.Т. Чихладзе, Е.Н. Хазова. М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2022; *Трансформация публично-правового регулирования местного самоуправления в условиях конституционной реформы*: Монография / Под науч. ред. Б.С. Эбзеева, С.А. Авакьяна; Под общ. ред. Л.Т. Чихладзе,

В подготовке данной монографии приняли участие представители Московского государственного юридического университета им. О.Е. Кутафина (МГЮА); Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова; Московского университета МВД России им. В.Я. Кикотя; Государственного университета просвещения; Центра исследования проблем территориального управления и самоуправления Академии социального управления; Российского университета дружбы народов им. Патриса Лумумбы; Московского городского университета управления Правительства Москвы имени Ю.М. Лужкова.

Перманентные реформы публичной власти в Российской Федерации определяют актуальность и востребованность исследований в сфере местного самоуправления. Интерес вызывает анализ новых тенденций во взаимоотношениях между органами государственной и муниципальной власти. Новеллы конституционной и муниципальной реформ, безусловно, вызовут преобразование механизмов государственного и муниципального управления. Это приведет к широкомасштабному переустройству различных уровней власти и, как следствие, внесению изменений в обширный круг нормативных правовых актов и принятию совершенно новых законов и подзаконных актов.

АВТОРСКИЙ КОЛЛЕКТИВ

1. **Глотов Сергей Александрович** — профессор, профессор кафедры предпринимательского права юридического факультета Государственного университета просвещения, доктор юридических наук (*п. 13 главы 1*);

2. **Ларичев Александр Алексеевич** — заместитель декана факультета права, профессор департамента публичного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», доктор юридических наук, доцент (*п. 5 глава 1*);

3. **Пешин Николай Леонидович** — профессор кафедры конституционного и муниципального права, заведующего кафедрой административного права Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, доктор юридических наук (*п. 7 главы 2*);

4. **Романовская Ольга Валентиновна** — заведующая кафедрой государственно-правовых дисциплин Пензенского государственного университета, профессор, доктор юридических наук (*п. 11 главы 1*);

5. **Усманова Резида Минияровна** — доцент, декан Юридического факультета, заведующий кафедрой конституционного и муниципального права Стерлитамакского филиала Башкирского государственного университета, доктор юридических наук (*п. 12 главы 1*);

6. **Хазов Евгений Николаевич** — профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, доктор юридических наук (*п. 12 главы 2 в соавторстве с Зинченко Е.Ю. Сатушиевой Л.Х.*);

7. **Чихладзе Леван Теймуразович** — профессор, заведующий кафедрой муниципального права Юридического института Российского университета дружбы народов имени Патриса Лумумбы, профессор кафедры юриспруденции Московского городского университета управления Правительства Москвы имени Ю.М. Лужкова, Почетный работник сферы образования Российской Федерации, доктор юридических наук (*предисловие; заключение; п. 4 главы 1 соавторстве с*

Ганиной О.Ю.; п. 8 главы 1 в соавторстве с Афанасьевым С.Д.; п. 1 главы 2 в соавторстве с Бабаевой Ю.Г., Мироновым А.Л.);

8. Чертков Александр Николаевич — доцент, главный научный сотрудник Центра исследования проблем территориального управления и самоуправления Академии социального управления, доктор юридических наук (*п. 3 главы 1*);

9. Шугрина Екатерина Сергеевна — профессор, профессор кафедры конституционного права Санкт-Петербургского государственного университета, профессор Омского государственного университета имени М.Ф. Достоевского, доктор юридических наук (*п. 3 главы 2*);

10. Эриашвили Нодари Дарчоевич — профессор кафедры гражданского и трудового права, гражданского процесса, кандидат юридических наук, кандидат исторических наук, доктор экономических наук, профессор, почетный работник сферы образования РФ, лауреат премии Правительства РФ в области науки и техники, лауреат премии Правительства РФ в области образования (*п. 1 главы 1 в соавторстве с М.С. Басиевым*);

11. Анисифоров Тим Сергеевич — заместитель декана юридического факультета по научной работе, доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Государственного университета просвещения, кандидат юридических наук (*п. 10 главы 1 в соавторстве с М.В. Анисифоровой*);

12. Анисифорова Мариям Владимировна — начальник отдела Всероссийского научно-исследовательского института Министерства внутренних дел Российской Федерации, доцент кафедры административного права и процесса Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), член Национальной ассоциации административистов, кандидат юридических наук (*п. 10 главы 1 в соавторстве с Т.С. Анисифоровым*);

13. Авдеев Дмитрий Александрович — доцент кафедры теоретических и публично-правовых дисциплин Тюменского государственного университета, кандидат юридических наук (*п. 2 главы 1*);

14. Бабаева Юлия Григорьевна — заместитель заведующего кафедрой Юриспруденции Московского городского университета управления Правительства Москвы имени Ю.М. Лужкова, кандидат

юридических наук (*п. 1 главы 2 в соавторстве с Л.Т. Чихладзе, А.Л. Мироновым*);

15. **Балытников Вадим Владимирович** — руководитель Центра исследования проблем территориального управления и самоуправления Академии социального управления, кандидат юридических наук (*п. 5 главы 2*);

16. **Басиев Марат Сосланбекович** — доцент кафедры теории и истории государства и права Северо-Осетинского государственного университета имени К.Л. Хетагурова, кандидат юридических наук (*п. 1 главы 1 в соавторстве с Н.Д. Эриашвили*);

17. **Болдырев Олег Юрьевич** — ассистент кафедры конституционного и муниципального права Юридического факультета Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова, кандидат юридических наук (*п. 7 главы 1*);

18. **Ганина Ольга Юрьевна** доцент, доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Московского государственного юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), доцент кафедры юриспруденции Московского городского университета управления Правительства Москвы имени Ю.М. Лужкова, кандидат исторических наук (*п. 4 главы 1 в соавторстве с Чихладзе Л.Т.; п. 2 главы 2*);

19. **Галстян Инесса Шагеновна** — доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Юридического факультета Государственного университета просвещения, кандидат юридических наук (*п. 6 главы 2*);

20. **Дорохов Николай Иннокентьевич** — профессор, профессор кафедры теории и истории государства и права Московского университета имени С.Ю. Витте, кандидат исторических наук, доцент Департамента международного и публичного права Финансового университета при Правительстве РФ, Почетный работник сферы образования Российской Федерации (*п. 6 главы 1*);

21. **Забелина Елена Павловна** — доцент Московского юридического университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук, доцент (*п. 9 главы 2*);

22. **Зинченко Елена Юрьевна** — профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права Московского

университета МВД России имени В.Я. Кикотя кандидат юридических наук

(*п. 12 главы 2 в соавторстве с Хазовым Е.Н., Сатушиевой Л.Х.*);

23. **Исраелян Валентин Борисович** — доцент, доцент кафедры юриспруденции Московского городского университета управления Правительства Москвы имени Ю.М. Лужкова, кандидат юридических наук (*п. 9 глава 1*);

24. **Комлев Евгений Юрьевич** — заместитель директора юридического института по научной работе Российского университета дружбы народов имени Патриса Лумумбы, доцент кафедры муниципального права, доцент департамента публичного права Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики», кандидат юридических наук (*п. 11 главы 2*);

25. **Колесников Андрей Владимирович** — профессор кафедры административного и муниципального права Саратовской государственной юридической академии, Почетный работник высшего профессионального образования Российской Федерации, доктор юридических наук (*п. 4 главы 2*);

26. **Миронов Артур Леонович** — докторант Московского университета МВД России имени В.Я. Кикотя, кандидат юридических наук, доцент (*п. 1 главы 2 в соавторстве с Л.Т. Чихладзе, Ю.Г. Бабаевой*);

27. **Соколова Анна Игоревна** — доцент кафедры конституционного и международного права Оренбургского института (филиала) Университета имени О.Е. Кутафина (МГЮА), кандидат юридических наук (*п. 8 главы 2*);

28. **Сатушиева Любовь Хабасовна** — доцент кафедры конституционного и административного права Юридического института Кабардино-Балкарского Государственного университета имени Х.М. Бербекова, кандидат юридических наук (*п. 12 главы 2 в соавторстве с Зинченко Е.Ю., Хазовым Е.Н.*);

29. **Ускова Альбина Станиславовна** — доцент, доцент кафедры конституционного и муниципального права Государственного университета просвещения, кандидат юридических наук (*п. 14 главы 1*);

30. **Фризен Ольга Анатольевна** — доцент кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Государственного университета просвещения, доцент кафедры

юриспруденции Московского городского университета управления
Правительства Москвы имени Ю.М. Лужкова, кандидат юридических
наук (*п. 10 главы 2*).

ОГЛАВЛЕНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ	3
ГЛАВА 1. КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ	11
1.1. Содержание категории «публичная власть» в правовой науке	11
1.2. Конституционная характеристика публичной власти в современной России	19
1.3. Модернизация конституционного развития публичной власти: региональный уровень	36
1.4. Единство системы публичной власти и проблемы разграничения ее компетенции в условиях трансформации российского федерализма	61
1.5. Проблемы отражения целевого характера формирования единой системы публичной власти в текущем законодательстве	83
1.6. Стратегия устойчивого развития и современная модель публичной власти	92
1.7. Технологический суверенитет и стратегическое управление в контексте единой системы публичной власти	117
1.8. Взаимодействие Федерального Собрания (парламента) с органами государственной власти в единой системе публичной власти	130
1.9. Конституционные новации статуса Президента Российской Федерации	137
1.10. Основы публичного статуса исполнительной власти	143

1.11. Правовые основы децентрации публичной власти	149
1.12. Роль органов публичной власти в реализации конституционных норм о государственной семейной политике	159
1.13. Конституционная норма-цель о социальном государстве и ее дальнейшее развитие в поправках 2020 г. в Основном законе России	175
1.14. Кадровая политика в системе публичной власти	185

ГЛАВА 2. КОНСТИТУЦИОННАЯ МОДЕРНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

195

2.1. Конституционная модернизация публичной власти в Российской Федерации (на примере взаимодействия органов государственной и муниципальной власти)	195
2.2. К вопросу о реформировании местного самоуправления в условиях трансформации единой системы публичной власти	211
2.3. Особенности формирования системы органов публичной власти в новых субъектах Российской Федерации: муниципальный уровень	219
2.4. Модернизация местного самоуправления в России: взгляды П.А. Столыпина и современные тенденции	230
2.5. Адаптация базового для единой системы публичной власти в Российской Федерации уровня к процессу глобального информационно- технологического перехода	246
2.6. К вопросу о самостоятельности и независимости местного самоуправления в свете конституционной реформы 2020 г.	256
2.7. Модернизация конституционно-правового регулирования территориальных основ местного самоуправления	271
2.8. Об отдельных вопросах территориальной организации местного самоуправления в условиях конституционной модернизации и изменения основ государственной культурной политики	290
2.9. Роль судов в деятельности органов местного самоуправления в условиях конституционной модернизации публичной власти	303

2.10. Актуальные проблемы реализации публично-властных полномочий в федеральной территории «Сириус»	316
2.11. Координация деятельности органов местного самоуправления в рамках единой системы публичной власти: правовые основы и перспективы развития	327
2.12. Конституционные основы институционализации и функционирования муниципальной власти в Российской Федерации: проблемы и перспективы	341
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	348
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	356