



УДК 342

ПУБЛИЧНО-ВЛАСТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ В НОРМАХ КОНСТИТУЦИИ РОССИИ: КРАТКИЙ ОБЗОР

Упоров Иван Владимирович

д.и.н., к.ю.н., профессор

Краснодарский университет МВД России

uporov@list.ru

Аннотация

Раскрываются особенности конституционно-правового регулирования публичной власти в Российской Федерации. Внимание акцентируется на принципах формирования публичной власти, взаимосвязи публичной власти и федеративного устройства страны, структуре публичной власти на трех уровнях (федеральном, региональном и муниципальном). Показывается значение конституционных поправок-2020 в развитии единой системы публичной власти в России.

Ключевые слова: публичная власть, конституция, государство, закон, система, разделение властей, права человека.

PUBLIC-POWER RELATIONS IN THE NORMS OF THE RUSSIAN CONSTITUTION: A BRIEF OVERVIEW

Uporov Ivan Vladimirovich

Doctor of History, Ph.D., Professor

Krasnodar University of the Ministry of Internal Affairs of Russia

uporov@list.ru

ABSTRACT

The features of the constitutional and legal regulation of public authority in the Russian Federation are revealed. Attention is focused on the principles of the formation of public authority, the relationship between public authority and the federal structure of the country, the structure of public authority at three levels (federal, regional and municipal). The significance of the constitutional amendments-2020 in the development of a unified system of public authority in Russia is shown.

Keywords: public authority, constitution, state, law, system, separation of powers, human rights.

Публичная власть является важнейшим признаком государства, и именно организации, органам, принципам функционирования публичной власти уделяется

первостепенное внимание в конституционных актах, в том числе в Конституции России [1]. Публично-властные отношения являются предметом конституционного регулирования во всех главах российской Конституции, где находят отражение соответствующие конституционные позиции по поводу института публичной власти. Так, уже в первой главе Конституции России («Основы конституционного строя») в ст. 3 указывается, что носителем суверенитета и единственным источником власти в нашей стране является ее многонациональный народ, который «осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления» [1], при этом высшим непосредственным выражением власти народа являются референдум и свободные выборы.

Референдум как важнейший институт прямой демократии осуществляется в форме голосования по вопросам, выносимым на его решение. Как справедливо отмечается в литературе, «будучи конституционно-правовой формой осуществления власти народом, референдум предстает в качестве основного права народа и, соответственно, одной из составляющих конституционного строя» [2, с. 387]. Под народом в данном конкретном случае следует понимать совокупность граждан государства, обладающих активным избирательным правом, что следует, в частности, из решения Конституционного Суда Российской Федерации от 22 апреля 2013 г. [3]. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что в законодательном толковании референдума вместо термина «народ» используется термин «граждане Российской Федерации» (согласно п. 53 ст. 2 ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» под референдумом следует понимать «форму прямого волеизъявления граждан Российской Федерации по наиболее важным вопросам государственного и местного значения в целях принятия решений, осуществляемого посредством голосования граждан Российской Федерации (здесь и далее курсив цитатах наш – Авт.), обладающих правом на участие в референдуме» [4]). Такой подход, очевидно, вызван тем обстоятельством, что понятие «народа» не имеет строгого юридического наполнения, чаще всего оно ассоциируется с этнической общностью [5, с. 16]. Но в большинстве стран традиционно в конституционных актах как актах высшей юридической силы, и прежде всего в преамбулах и первых основополагающих статьях, используется именно этот термин, обладающий, в целях конституционно-правового регулирования, неким пафосным потенциалом. Отметим еще, что в России общегосударственные референдумы проводятся редко (17 марта 1991 г. – о сохранении СССР, 25 апреля 1993 г. – о доверии Президенту России и другим связанным с этим вопросам, 12 декабря 1993 г. – о принятии Конституции, 1 июля 2020 г. состоялось голосование о поправках к Конституции России). Также редкими являются референдумы в субъектах Федерации, в муниципальных образованиях местные референдумы проводятся несколько чаще.

Другая форма прямого участия граждан России в публично-властных связана с выборами разных уровней, на основании результатов которых формируются органы публичной власти федерального, регионального (субъектов Федерации) и муниципального уровней, которые от имени народа всей России, населения субъектов Федерации и населения муниципальных образований осуществляют текущую деятельность в соответствии с Конституцией России и другими законодательными и иными нормативно-правовыми и правоприменительными актами. Проведение референдумов и выборов подробно регулируется в ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

В ч. 3 ст. 5 Конституции России закрепляется взаимосвязь федеративного устройства России и публичной власти: «Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении

предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации» [1]. Указанное здесь «единство системы государственной власти», как будет показано, непосредственно соотносится с категорией «единая система публичной власти» (ч. 2 ст. 80, ч. 3 ст. 132 Конституции России), введенной в Конституцию России в результате конституционных поправок-2020.

Важнейшим принципом функционирования публичной власти является принцип разделения властей на законодательную, исполнительную и судебную. Этот принцип, появившийся в конституционной практике в Новое время в эпоху буржуазных революций, в настоящее время считается общепризнанным. В российской Конституции он закрепляется в ст. 10. Обращает на себя внимание то обстоятельство, что здесь идет речь только о «государственной власти», соответственно он не относится к местной, муниципальной власти, где этот принцип имеет свою специфику (в частности, в некоторых случаях допускается вариант, когда глава муниципального образования может исполнять полномочия главы местной администрации и председателя представительного органа муниципального образования).

Конституция России следующим образом определяет органы и структуры, которые осуществляют публичную власть на трех территориально-публичных уровнях: федеральном уровне, уровне субъектов Федерации и муниципальном уровне. Наличие именно этих трех уровней публично-властных отношений, ранее, до конституционных поправок-2020, не определялось прямо, поскольку органы местного самоуправления не назывались органами публичной власти, но это однозначно вытекало из ст. 3, 12, главы 8 и ряда других норм Конституции России. Такой подход разработчиков проекта Конституции России в начале 1990-х гг. обуславливался опытом европейских стран, где государственная власть отграничивалась от местного самоуправления. Однако после конституционных поправок-2020 согласно ч. 3 ст. 132 «органы местного самоуправления и органы государственной власти входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории» [1], и тем самым трехуровневая система публичной власти в России получила более четкое выражение. Следует согласиться с А. Чертковым в том, что «положения о единстве публичной власти создают потенциал для ее эффективной организации и осуществления на всех уровнях (федеральном, региональном, муниципальном) в интересах граждан; более того, они задают новый тренд конституционного развития страны» [6].

В ч. 1 ст. 11 указываются органы государственной власти федерального уровня: 1) Президент России; 2) Федеральное Собрание; 3) Правительство России; 4) федеральные суды.

В ч. 2 ст. 11 говорится об органах государственной власти субъектов Федерации, а именно указывается, что власть этого уровня «осуществляют образуемые ими органы государственной власти». Конкретные органы власти не указываются, учитывая, что Россия – федеративное государство, и каждый субъект согласно ч. 2 ст. 5 Конституции России имеет свою конституцию (устав) и законодательство, которыми, которыми и определяются органы публичной власти в каждом субъекте Федерации. Однако федеральный законодатель регулирует основные требования к формированию и деятельности органов публичной власти субъектов Федерации. Так, в 1999 г. был принят ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [7]. Этот закон претерпел множество изменений, и в июне 2022 г. прекратил свое действия, будучи замененным

новым законом - ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» [8], что также связано с конституционными поправками-2020.

Как видно, на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации формируется и функционирует государственная власть. Но муниципальном уровне функционируют органы местного самоуправления, также относящиеся, как было показано, к органам публичной власти. В этой связи признанный ученый в сфере конституционного права С.А. Авакьян указывает на то, что «вся концепция местного самоуправления должна строиться на следующем постулате: федеральная государственная власть Российской Федерации, государственная власть субъектов Российской Федерации и местное самоуправление есть лишь разные организационные формы самоуправления народа. Известное единство свойственно всем представительным органам, поскольку они избираются населением, работают в форме сессий, комитетов и комиссий, принимают акты, обязательные для всех, кто находится на соответствующей территории. Органы исполнительной власти различного уровня также имеют сходство функций, порядка формирования (в частности, избрание первых лиц населением). В случае необходимости на всех уровнях можно прибегнуть к волеизъявлению всего народа (населения), что выразится в императивных и консультативных его голосованиях» [9, с. 43]. Можно еще добавить, что в ряде решений Конституционного Суда России (от 15 января 1998 г., 2 апреля 2002 г., 11 ноября 2003 г. и др.) используются термины «местная публичная власть», «власть местного сообщества», что подтверждает вышеизложенные суждения.

По этому местное самоуправление однозначно связывается прежде всего с публичной властью. И именно в этом контексте следует рассматривать ст. 12 Конституции России, согласно которой «в Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти» [1]. Не входя в систему органов государственной власти, органы местного самоуправления, подчеркнем еще раз, входят в единую систему органов публичной власти. Другое дело, что данную позицию, очевидно, следовало более четко отразить в Конституции России, и конституционными поправками-2020 этого не было сделано, вероятно, лишь по той причине, что изменения в первой главе Конституции России могут быть внесены по особой процедуре (ст. 135 Конституции России), для реализации которой еще не созданы необходимые условия (не учреждено и не сформировано Конституционное Собрание).

Во второй главе Конституции России («Права и свободы человека и гражданина») применительно к публичной власти речь идет об обязанности органов публичной власти обеспечивать гарантии провозглашенных прав и свобод российских граждан, определяющих, согласно ст. 18 Конституции России, «смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием» [1]. В этом же ряду следует также выделить следующие конституционные предписания: требование к органам публичной власти и должностным лицам, которые в соответствии со ст. 24 Конституции России, «обязаны обеспечить каждому возможность ознакомления с документами и материалами, непосредственно затрагивающими его права и свободы, если иное не предусмотрено законом» [1]; указание на то, что «решения и действия (или бездействие) органов государственной власти, органов местного самоуправления, общественных объединений и должностных лиц могут быть обжалованы в суд» [1] (ч. 2 ст. 46); положение о том, что «права потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью охраняются законом ... Каждый имеет право на возмещение государством вреда, причиненного незаконными действиями

(или бездействием) органов государственной власти или их должностных лиц» [1] (ст. 52, 53).

В ч. 2 ст. 32 Конституции России находит развитие вышеупомянутый тезис о власти народа: «Граждане Российской Федерации имеют право избирать и быть избранными в органы государственной власти и органы местного самоуправления, а также участвовать в референдуме». [1] В этом же контексте в ч. 4 этой статьи указывается на то, что российские граждане «имеют равный доступ к государственной службе». Расширительное толкование этой нормы позволяет утверждать, что равным образом это относится и к муниципальной службе, что находит отражение в соответствующих федеральных законах (2003 г. - ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», 2004 г. - ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», 2007 г. - «О муниципальной службе в Российской Федерации»).

В главе 3 Конституции России («Федеративное устройство») очень важными являются нормы о разграничении полномочий органов государственной власти федерального уровня и органов государственной власти субъектов Федерации. Ниже этот вопрос будет подробнее раскрыт в отдельном параграфе. Здесь остановимся лишь на нескольких позициях. Прежде всего, отметим, что сама проблема разграничения указанных полномочий была и остается актуальной в развитии федеративных отношений в России, что «объективно обусловлено самой природой федеративного государства, объединяющего в себе одновременно несколько государственных образований» [10, с. 47]. Далее, особую сложность вызывает институт совместного ведения Российской Федерации (далее – федерального центра) и субъектов Федерации и субъектов Федерации (ст. 72 Конституции России), понимание которого на теоретическом уровне различается по многим аспектам [11]. Прежде всего это касается соотношения правового регулирования вопросов совместного ведения федеральным центром и субъектами Федерации; нет достаточной ясности в том, как именно должны координироваться и реализоваться предметы совместного ведения, например, Ю.М. Козлов предлагал учредить для этого специальные органы исполнительной власти федерального уровня (министерства), которые занимались бы этими вопросами [12, с. 15], однако это предложение не было поддержано.

Если иметь в виду собственно публично-властные отношения, то важнейшие нормы, определяющие взаимосвязь публичной власти и федерального устройства страны, содержатся в ст. 71, 72 и 73 Конституции России, где перечисляются перечень предметов ведения федерального центра (ст. 71), перечень предметов совместного ведения федерального центра и субъектов Федерации (ст. 72), а также формулируется принцип, определяющий предметы ведения субъектов Федерации (ст. 73).

Так, согласно п. «г» ст. 71 к ведению федерального центра относится такой вопрос, как «организация публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти». А согласно п. «н» ст. 72 к предметам совместного ведения федерального центра и субъектов Федерации относится «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления». Наконец, в ст. 73 указывается, что «вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти» [1]. Такой, казалось бы, логичный подход, на практике, однако, вызывает немало вопросов, в частности, не четкого понимания, что такое «полнота власти», в результате, по мнению А.В. Елисеева, «создаются правовые предпосылки для нарушения органами государственной власти субъектов Федерации положений Конституции о государственной

целостности Российской Федерации и единстве системы органов государственной власти, что усиливает асимметричный характер Российской Федерации» [13, с. 17]. Во избежание таких последствий и в целях более эффективного функционирования государственных властных структур ряд авторов полагают необходимым конкретизировать перечень предметов ведения субъектов Федерации, в частности, предлагается «четко зафиксировать перечень полномочий, который будет находиться исключительно в ведении субъектов Российской Федерации» [14, с. 231]. Однако авторы не приводят механизм вычленения такого перечня, а именно этот аспект, на наш взгляд, здесь едва ли не самый главный.

В рассматриваемой главе Конституции России в ст. 77 и 78 определяется еще ряд положений, преимущественно организационно-структурного характера, связанных с публичной властью во взаимосвязи с территориальным признаком. В частности, указывается, что система органов государственной власти в субъектах Федерации устанавливается последними самостоятельно согласно ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (ч. 1 ст. 77). По предметам совместного ведения федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Федерации образуют единую систему исполнительной власти (ч. 2 ст. 77), исходя из чего федеральные органы исполнительной власти по соглашению с органами исполнительной власти субъектов Федерации могут передать им часть своих полномочий, и наоборот (ч. 2,3 ст. 78). Федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы и назначать соответствующих должностных лиц (ч. 1 ст. 78). При этом согласно ч. 4 ст. 78 «Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации обеспечивают в соответствии с Конституцией Российской Федерации осуществление полномочий федеральной государственной власти на всей территории Российской Федерации» [1].

В главах 4, 5, 6, 7 Конституции России определяется конституционно-правовой статус конкретных органов публичной власти федерального уровня – Президента России, Федерального Собрания, Правительства России, судов. Полномочия, порядок формирования и другие характеристики этих органов определяются как конституционными нормами, так и нормами конституционных федеральных законов, федеральных законов, указами Президента России; статус этих органов подробно исследован в литературе, и мы этот аспект опускаем. Выделим только несколько норм, характеризующих основы публично-властных отношений, помимо отмеченных выше. Так, указывается, что Президент России: «обеспечивает согласованное функционирование и взаимодействие органов, входящих в единую систему публичной власти» [1] (ч. 2 ст. 80 Конституции России); «может использовать согласительные процедуры для разрешения разногласий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации. В случае недостижения согласованного решения он может передать разрешение спора на рассмотрение соответствующего суда» [1] (ч. 1 ст. 85).

В главе 8 Конституции России регулируется институт местного самоуправления, органы которого, как отмечалось, образуют третий, самый нижний, уровень публичной власти. Указывается, в частности, что «органы государственной власти могут участвовать в формировании органов местного самоуправления, назначении на должность и освобождении от должности должностных лиц местного самоуправления в порядке и случаях, установленных федеральным законом» [1] (ч. 1.1 ст. 131 Конституции России), что является новеллой, привнесенной конституционными поправками-2020. Еще одна новелла закрепляется в ч. 3 ст. 131, согласно которой «особенности осуществления публичной

власти на территориях городов федерального значения, административных центров (столиц) субъектов Российской Федерации и на других территориях могут устанавливаться федеральным законом» [1].

Данные нормы отражают сложный эволюционный путь развития местного самоуправления с начала 1990-х гг., когда спустя почти тридцать лет стало ясно, что изначально заданный тогда вектор значительной самостоятельности местного самоуправления не во всем себя оправдал, поскольку органы местного самоуправления ввиду отсутствия опыта, недостаточного финансирования, недостатка квалифицированных кадров и других причин не в состоянии исполнять должным образом многие вопросы местного значения. Результатом такого процесса будет скорое прекращение действия принятого еще в 2003 г. ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» с заменой его на новый федеральный закон, проект которого под названием «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» [15], внесен в ГД ФС РФ, прошел первое чтение и, вероятно, в середине 2022 г. будет принят – в проекте этого закона имеется некоторое сужение полномочий органов местного самоуправления.

В целом публично-властные отношения в Конституции России регулируются с учетом общепринятых демократических принципов (народовластие, разделение властей, выборность как основа формирования органов публичной власти, приоритет прав и свобод человека и гражданина, равноправие субъектов Федерации). Значительное внимание уделяется особенностям организации публичной власти во взаимосвязи с федеративным устройством России, где по-прежнему актуальной остается проблема разграничения предметов ведения (и соответственно полномочий органов публичной власти) федерального центра и субъектов Федерации. В Конституции России довольно определяется также статус федеральных органов публичной власти (Президента России, Федерального Собрания, Правительства России, судов). Конституционными поправками-2020 внесены существенные изменения в содержание публично-властных отношений, и прежде всего введена категория «единая система публичной власти», куда входят как органы государственной власти федерального уровня и уровня субъектов Федерации, так и органы местного самоуправления.

Список литературы:

1. Конституция Российской Федерации" (принята всенародным голосованием 12.12.1993 с изменениями, внесенными Законом РФ от 14.03.2020 г. и одобренными в ходе общероссийского голосования 01.07.2020 г.) // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.04. 2023г.).
2. Кочев В. А., Ромашов П. А. Конституционно-правовая природа института референдума // Вестник Пермского университета. Юридические науки. 2019. Вып. 45. С. 386-417.
3. Постановление Конституционного Суда РФ от 22.04.2013 N 8-П "По делу о проверке конституционности статей 3, 4, пункта 1 части первой статьи 134, статьи 220, части первой статьи 259, части второй статьи 333 Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации, подпункта "з" пункта 9 статьи 30, пункта 10 статьи 75, пунктов 2 и 3 статьи 77 Федерального закона "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации", частей 4 и 5 статьи 92 Федерального закона "О выборах депутатов Государственной Думы

- Федерального Собрания Российской Федерации" в связи с жалобами граждан А.В. Андропова, О.О. Андроновой, О.Б. Белова и других, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и регионального отделения политической партии Справедливая Россия в Воронежской области" // Российская газета. 2013. 30 апреля.
4. Федеральный закон от 12.06.2002 N 67-ФЗ (ред. от 14.03.2022) "Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.04. 2023 г.).
 5. Боков Ю.А. Об определении конституционно-правового термина "народ" // Юридическая наука. 2019. № 10. С. 14-19.
 6. Чертков А. Публичная власть в обновленной Конституции // Адвокатская газета. 2020. 18 марта / <https://www.advgazeta.ru/mneniya/publichnaya-vlast-v-obnovlennoy-konstitutsii/> (дата обращения: 30.04.2023 г.).
 7. Федеральный закон от 06.10.1999 N 184-ФЗ (ред. от 21.12.2021) "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.04. 2023г.).
 8. Федеральный закон от 21.12.2021 N 414-ФЗ "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" // СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 30.04. 2023 г.).
 9. Авакьян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России // Местное самоуправление в России: Состояние, проблемы и перспективы. М.: МГУ, 1994. С. 43-57.
 10. Муратшин Т.Ф. Разграничение предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами: состояние и проблемы // Вестник Уфимского юридического института МВД России. 2014. № 2 (64). С. 45-50.
 11. Аникин С.Б. О некоторых направлениях совершенствования института совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов как основы единой системы исполнительной власти в Российской Федерации // Правовая политика и правовая жизнь. 2009. № 4. С. 203-212.
 12. Козлов Ю.М. Исполнительная власть: центральные органы федеральной исполнительной власти // Вестник МГУ. Серия: «Право». 1993. № 3. С. 6-16.
 13. Елисеев А.В. Разграничение предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов: конституционно-правовое исследование: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 25 с.
 14. Евдокимова Д.В., Питиримова А.О. Разграничение предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами: проблемы и пути их решения // Вопросы российской юстиции. 2021. № 13. С. 226-237.
 15. Законопроект № 40361-8 "Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти" // СОЗД ГАС «Законотворчество» // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (дата обращения: 19. 02. 2023г.).

References:

1. The Constitution of the Russian Federation" (adopted by popular vote on 12/12/1993, as amended by the Law of the Russian Federation of 03/14/2020 and approved during the nationwide vote on 07/01/2020) // SPS "ConsultantPlus" (date of access: 04/30/2023 . .).
2. Kochev V. A., Romashov P. A. Constitutional and legal nature of the referendum institution // Bulletin of the Perm University. Legal Sciences. 2019. Issue. 45. S. 386-417.
3. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of April 22, 2013 No. 8-P "On the case of the transition of the constitutionality of Articles 3, 4, paragraph 1 of the first part of Article 134, Article 220, Part one of Article 259, Part two of Article 333 of the Civil Procedure Code of the Russian Federation, subparagraph "h" of paragraphs 9 of articles 30, paragraphs 10 of articles 75, paragraphs 2 and 3 of article 77 of the Federal Law "On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Rights to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation", parts 4 and 5 of Article 92 of the Federal Law "On Elections of deputies of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation in connection with complaints from citizens A. V. Andronov, O. O. Andronova, O. B. Belov and others, the Commissioner for the appointment of a person in the Russian Federation and the regional branch of the political party Just Russia in the Voronezh region // Rossiyskaya Gazeta, April 30, 2013.
4. Federal Law of June 12, 2002 N 67-FZ (as amended on March 14, 2022) "On the Basic Guarantees of Electoral Rights and the Rights to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation" // SPS "ConsultantPlus" (date of access: 04/30/2023 . .).
5. Bokov Yu.A. Substantiation of the constitutional-legal term "people" // Legal Science. 2019. No. 10. P. 14-19.
6. Chertkov A. Public authority in the updated Constitution // Lawyer's newspaper. 2020. March 18 / <https://www.advgazeta.ru/mneniya/publichnaya-vlast-v-obnovlennoy-konstitutsii/> (date of access: 04/30/2023).
7. Federal Law of October 6, 1999 N 184-FZ (as amended on December 21, 2021) "On the scope of inspections of organizations of law enforcement (representative) and executive bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation" // SPS "ConsultantPlus" (date of access: 30.04. 2021). 2023).
8. Federal Law of December 21, 2021 N 414-FZ "On the main indicators of public authorities in the regions of the Russian Federation" // SPS "ConsultantPlus" (date of access: 04/30/2023).
9. Avakyan S.A. State, problems and prospects of local self-government in Russia // Local self-government in Russia: State, problems and prospects. M.: MGU, 1994. S. 43-57.
10. Muratshin T.F. Delimitation of subjects of jurisdiction between the Russian Federation and its consideration: state and problems // Bulletin of the Ufa Law Institute of the Ministry of Internal Affairs of Russia. 2014. No. 2 (64). pp. 45-50.
11. Anikin S.B. On some studies with consideration of the issue of conducting a study of the Russian Federation and its subjects as the foundations of a unified system of executive power in the Russian Federation // Legal Policy and Legal Life. 2009. No. 4. S. 203-212.
12. Kozlov Yu.M. Executive power: central bodies of federal executive power // Bulletin of Moscow State University. Series: "Right". 1993. No. 3. S. 6-16.

13. Eliseev A.V. Delimitation of the subjects of jurisdiction and management of the Russian Federation and its subjects: constitutional and legal research: author. dis. ... cand. legal Sciences. M., 2001. 25 p.
14. Evdokimova D.V., Pitirimova A.O. Delimitation of subjects of jurisdiction between the Federation and its consideration: problems and ways to solve them in Russia // Questions of Justice. 2021. No. 13. S. 226-237.
15. Draft law No. 40361-8 "General powers of the organization of local self-government in a single organization of public authority" // SOZD GAS "Lawmaking" // <https://sozd.duma.gov.ru/bill/40361-8> (date of access: 19.02 .2023).