

ФУНДАМЕНТАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЮРИДИЧЕСКОЙ НАУКИ PROBLEMA PRINCIPALE

DOI: 10.17803/1729-5920.2023.198.5.009-023

Д. Э. Пилия*

Основные подходы к определению понятия «публичная власть» в публично-правовых (государственно-правовых) науках

Аннотация. В статье рассматриваются основные подходы к определению понятия «публичная власть», сложившиеся в теории государства и права, науках конституционного и административного права. Анализ теоретико-правовых воззрений позволил автору сделать вывод о том, что публичная власть в теории государства и права позиционируется как институционализируемая легальная социальная власть, поддерживаемая силой принуждения и осуществляемая в пределах определенной территории или социальной общности. Общетеоретические выводы и положения получили развитие в публично-правовых (государственно-правовых) исследованиях. В отечественной теории конституционного права преобладает концепция публичной власти как народовластия, согласно которой вся власть в Российской Федерации принадлежит ее многонациональному народу. Помимо этого, в науке конституционного права широко распространен системный подход к определению понятия «публичная власть», при котором, как правило, выделяется три ее вида (формы, уровня): непосредственная публичная власть (непосредственное народовластие, общественная власть), государственная власть, муниципальная власть. В науке административного права исследования публичной власти не получили такого распространения, как в конституционно-правовой науке. Вместе с тем анализ научных источников позволил автору в качестве основных подходов выделить институциональный (когда публичная власть рассматривается через призму властных органов) и функциональный (публичная власть как совокупность функций и полномочий властных органов и организаций, наделенных государственно-властными полномочиями). Сделан общий вывод о том, что независимо от исходных позиций, которыми оперируют различные публично-правовые науки, базовыми свойствами публичной власти являются легитимность, системность, институциональность, функциональность.

Ключевые слова: публичная власть; теория государства и права; научные подходы; публично-правовые науки; административное право; конституционное право.

Для цитирования: Пилия Д. Э. Основные подходы к определению понятия «публичная власть» в публично-правовых (государственно-правовых) науках // Lex russica. — 2023. — Т. 76. — № 5. — С. 9–23. — DOI: 10.17803/1729-5920.2023.198.5.009-023.

© Пилия Д. Э., 2023

* Пилия Диана Эдуардовна, заместитель Председателя Конституционного суда Республики Абхазия, заместитель директора по науке Института экономики и права Академии наук Абхазии, кандидат юридических наук, доцент, доцент Абхазского государственного университета
ул. Лакоба, д. 111, Республика Абхазия, 384900
piliyad@mail.ru

Main Approaches to «Public Power» Definition in Public Law (State Law) Doctrines

Diana E. Pilia, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Abkhazian State University; Deputy Chairman, Constitutional Court of the Republic of Abkhazia; Deputy Director for Science, Institute of Economics and Law, Academy of Sciences of Abkhazia
ul. Lakoba, d. 111, Republic of Abkhazia, 384900
piliyad@mail.ru

Abstract. The paper is devoted to examination of the main approaches to the definition of the concept of «public power» that has developed in the theory of state and law, in constitutional and administrative law. The analysis of theoretical and legal views allowed the author to conclude that public power in the theory of state and law is defined as an institutionalized legal social power supported by the force of coercion and exercised within a certain territory or social community. General theoretical conclusions and provisions have been developed in public law (state law) studies. The Russian theory of constitutional law is dominated by the concept of public power as the people's power, according to which all power in the Russian Federation belongs to its multinational people. In addition, in constitutional law, a systematic approach to the definition of the concept of «public power» is widespread. As a rule, the systematic approach distinguishes three types (forms, levels) of public power: direct public power (direct democracy, public power), state power, municipal power. In administrative law, the research of public power has not been as widespread as in constitutional law. At the same time, the analysis of scientific sources allowed the author to single out institutional (public power is viewed through the prism of government bodies) and functional (public power as a set of functions and powers of government bodies and organizations endowed with state authority) approaches as the main approaches. The author concludes that regardless of the initial positions used by various public law doctrines the basic properties of public power include legitimacy, complexity, institutionality, functionality.

Keywords: public power; theory of state and law; scientific approaches; public law doctrines; administrative law; constitutional law.

Cite as: Pilia DE. Osnovnye podkhody k opredeleniyu ponyatiya «publichnaya vlast» v publichno-pravovykh (gosudarstvenno-pravovykh) nauках [Main Approaches to «Public Power» Definition in Public Law (State Law) Doctrines]. *Lex russica*. 2023;76(5):9-23. DOI: 10.17803/1729-5920.2023.198.5.009-023. (In Russ., abstract in Eng.).

Термин «публичная власть», введенный в нормативный оборот в ходе конституционной реформы 2020 г.¹ и нашедший закрепление в новых нормах Конституции Российской Федерации об организации власти на федеральных территориях (ст. 67), предметах ведения Российской Федерации (п. «г» ч. 1 ст. 71), компетенции Президента РФ (ч. 2 ст. 80) и др., до сегодняшнего дня легального толкования не получил.

Понятие «публичная власть» имеет множество значений в зависимости от области знания и контекста его применения. Семантически значение словосочетания «публичная власть» сводится к содержанию термина «публичный»,

который в Толковом словаре живого великорусского языка Владимира Даля означает «для публики, общества устроенный, народный, общенародный, всенародный, вселюдный»². Согласно Толковому словарю русского языка Д. Н. Ушакова термин «власть» определяется как «право и возможность подчинять кого-то-н. своей воле, распоряжаться действиями кого-нибудь»³. Таким образом, «публичная власть» дословно может означать «возможность подчинять кого-либо своей власти в обществе (народа)» либо «подчинение кого-либо воли общества (народа)». Однако в публично-правовой доктрине содержание рассматриваемого понятия не столь однозначно. Публичная

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

² Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. М. : Русский язык, 1998. Т. 3. С. 535.

³ Ушаков Д. Н. Толковый словарь русского языка // URL: <https://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=5587> (дата обращения: 25.02.2023).

власть традиционно признается особой политико-правовой категорией⁴, но ее содержание раскрывается с разных позиций.

Исходным для публично-правовых наук предстает концептуальное понимание публичной власти как отношений подчинения (управления) одних членов социума другими, исходит из социальной природы организации общества, и прежде всего его базового элемента — природы государства. История политико-правовых учений доказывает, что сложились два базовых воззрения на государство как на высшую форму организации публичной власти в обществе. Во-первых, это отношение к государству как некоей властной организации, стоящей над обществом и выраженной во власти единоличного правителя (Ж. Боден, Т. Гоббс), государственный аппарат при этом создается в целях реализации воли правителя⁵. Сходный подход к пониманию публичной власти существовал и в советский период, где публичная власть определялась как один из базовых признаков государства, при этом марксистско-ленинский подход к государству предполагал, что публичная власть по своей сути является «политической властью господствующего класса, независимо от конкретных государственных форм ее организации и проявления»⁶.

В рамках второго воззрения, возникшего еще в Античности, государство понимается в качестве политического сообщества граждан, образуемого как естественным путем (Аристотель), так и договорным путем (Дж. Локк, И. Кант); целью объединения является достижение общего блага для всех членов общества⁷. При данной концепции государство неотделимо от общества и является естественной формой политического состояния общества.

Указанная дихотомия в понимании публичной власти в целом и государственной власти в частности проявляется на современном этапе развития теоретико-правовой мысли. Ю. Ю. Сорокин отмечает, что «публичная власть — это вид социальной власти, возникающий в территориально-организованном сообществе по поводу удовлетворения артикулированных общественных интересов, в соответствии с доминирующей ценностной системой. Основное предназначение публичной власти заключается в выполнении функции общих дел»⁸. Раскрывая структуру вышеприведенного определения, можно констатировать, что видовыми отличиями публичной власти от иных властных отношений в социуме являются следующие признаки этого социума: его территориальная организация, наличие общих целей и развитой ценностной системы. Одним из главных недостатков указанного подхода является акцент не на признаках самих властных отношений, а на признаках социума, в котором властные отношения возникают. Следовательно, при данном подходе определяется состояние общества, в котором может существовать публичная власть, по мнению автора, но не раскрывается природа публичной власти.

В. В. Ратчинский конкретизирует понятие публичной власти как власти социальной: публичная власть — это не просто вид социальной власти, а именно власть институционализированная и легальная⁹. Признак институционализации публичной власти, выделенный В. В. Ратчинским, не вызывает сомнения, так как осуществление отношений подчинения в социуме в принципе невозможно без наличия специальных институтов, которые бы обес-

⁴ См., например: *Грачев Н. И.* Публичная власть как политико-правовая категория: понятие, основные признаки и формы // Вестник Волгоградской академии МВД России. 2020. № 4 (55). С. 8–18 ; *Стариков Ю. Н.* Государственное управление в системе единой публичной власти: терминологический итог конституционной реформы // Вестник ВГУ. Серия «Право». 2020. № 1. С. 20–31.

⁵ См., например: *Боден Ж.* Метод легкого чтения историй. Т. 2 : Об устройстве государств / пер. с латин., комм. И. В. Кривушина, Е. С. Кривушиной. М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. 560 с. ; *Гоббс Т.* Левиафан / пер. с англ. А. Гутермана. М. : АСТ, 2021. 800 с.

⁶ Большая советская энциклопедия. М. : Советская энциклопедия, 1969–1978. Т. 21. URL: <http://bse.uaio.ru/BSE/2102.htm> (дата обращения: 25.02.2023).

⁷ См.: *Локк Дж.* Два трактата о правлении / пер. с англ. Е. С. Лазутина и Ю. В. Семенова. Москва ; Челябинск : Социум, 2019. 482 с. ; *Кант И.* Метафизика нравов в двух частях. 1797 // Сочинения : в 6 т. М., 1965. Т. 4. Ч. 2.

⁸ *Сорокин Ю. Ю.* Публичная власть и интересы общества: проблемы взаимодействия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. М., 2011. 22 с.

⁹ *Ратчинский В. В.* Публичная власть как общеправовая категория: теоретико-прикладной аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Екатеринбург, 2003. 25 с.

печивали реализацию отношений управления в обществе. Касательно второго признака — легальности публичной власти — ситуация неоднозначна, легальность не является обязательным атрибутом публичной власти, а скорее выступает свойством публичной власти при условии формирования институтов публичной власти и осуществления ими ее реализации в строгом соответствии с действующим законом. Таким образом, легальность свойственна только публичной власти, исходящей от органов, сформированных и действующих на основании законодательства, что не отменяет существование публичной власти в социумах, власть в которых получена и реализована в нарушение закона (революции, перевороты, гражданские войны, сепаратизм и т.д.).

Б. З. Кушхова также рассматривает публичную власть как вид социальной власти через призму ее институтов, однако вносит в ее понимание такой компонент, как население. Согласно определению автора, «публичная власть — это легитимная власть, осуществляемая государственными, муниципальными органами или населением непосредственно»¹⁰. Как мы видим, при данном подходе публичная власть логично получила привязку к власти государственной и муниципальной, но при этом сложно оценить место в ней населения с учетом выделенных признаков. Б. З. Кушхова в качестве видовых отличий публичной власти называет следующие признаки: «1) основана на праве; 2) поддерживается силой принуждения; 3) осуществляется в пределах определенной территории; 4) выражает интересы большинства населения; 5) несет ответственность за выполняемые ей функции». Кроме того, необходимо отметить, что признаки легитимности (основанности на праве), выражения интересов большинства населения, ответственности за выполняемые ею функции характерны исключительно для публичной власти, реализуемой в демократических и правовых сообществах.

Для понимания сущности публичной власти ряд ученых в качестве одного из ее признаков

выделяют территориальную организованность, т.е. публичная власть распространяет свое действие на строго определенную территорию. Например, В. Е. Чиркин определял публичную власть как «систему публично-правового образования, в качестве видов публичной власти выделяя государство, субъект федерации, территориальную автономию, муниципальное образование, родовую общину коренного малочисленного народа и др.»¹¹. При данном подходе публичной властью обладают «территориальные публичные коллективы, т.е. объединения людей по территориальному признаку для совместной жизни, обеспечения жизнедеятельности индивидов и их сообществ, а не удовлетворения каких-то иных, пусть очень важных интересов»¹². Однако указанный подход имеет существенный недостаток, а именно при его применении не учитывается публичная власть экстерриториальных организаций (корпоративных, общественных объединений или международных организаций), которая строго не ограничена какой-либо территорией и имеет надтерриториальный характер.

Таким образом, публичная власть — это социальная власть, имеющая институционально-правовую оформленность, поддерживаемая силой принуждения и осуществляемая в пределах определенной территории или социальной общности.

Общетеоретические положения получили дальнейшее развитие прежде всего в науке конституционного права. С принятием Конституции Российской Федерации в 1993 г. публичная власть стала неразрывно ассоциироваться с народовластием. В статье 3 Конституции закреплено, что носителем суверенитета и единственным источником власти в Российской Федерации является ее многонациональный народ, который осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления, высшим непосредственным выражением власти народа являются свободные

¹⁰ Кушхова Б. З. Юридическая ответственность публичной власти в современной России: общетеоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. Краснодар, 2009. 27 с.

¹¹ См., например: Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. 2009. № 7 (151). С. 3–14 ; Савенков А. Н., Чиркин В. Е. Конституционные основы социального и территориального единства и дифференциации публичной власти. О новом прочтении и 25-летнем опыте осуществления некоторых положений Конституции РФ 1993 г. // Государство и право. 2018. № 12. С. 18–29 ; Чиркин В. Е. Конституционная терминология : монография. М. : Норма; Инфра-М, 2016. С. 215.

¹² Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе.

выборы и референдум. Именно народовластие стало отправной точкой для исследования понятия «публичная власть» с конституционно-правовых позиций¹³. Согласно В. В. Комаровой народовластие есть осуществление власти в интересах народа и при активном непосредственном участии самого народа; народовластие реализуется через право граждан управлять делами государства¹⁴.

Народ рассматривается как главный актор создания и реализации публичной власти. Б. С. Эбзеев отмечает, что согласно действующей Конституции РФ народ как субъект права передает государству право на власть, сохраняя за собой учредительную власть¹⁵. Представитель Президента РФ в Конституционном Совете Л. С. Мамут даже обосновал концепцию об отождествлении государства и народа, согласно которой «единственным носителем публичной власти является народ, а само государство понимается как публично-властным образом организованный народ»¹⁶.

На тесную взаимосвязь публичной власти и народовластия обращает внимание С. А. Авакьян, указывая, что «власть народа — публичная власть»¹⁷, «народовластие предполагает

осуществление власти в обществе как организацию управления общественными делами»¹⁸.

По общепризнанному мнению ученых-конституционалистов, народовластие представляет собой подлинное выражение демократизма в обществе¹⁹ и, как следствие, одну из базовых ценностей общества²⁰.

Через призму народовластия формируется и большинство определений понятия «публичная власть». Например, Н. Ю. Васильева под публичной властью предлагает понимать «власть многонационального народа Российской Федерации (либо части народа, проживающего на соответствующей территории), реализуемую им непосредственно либо делегированную формируемым и легитимированным им органам государственной власти и местного самоуправления в целях реализации и обеспечения публичных интересов»²¹. Аналогичные дефиниции дают и другие представители конституционно-правовой науки.

Многие авторы, рассматривая соотношение категорий народовластия и публичной власти, отмечают, что главная цель публичной власти — реализация в полном объеме «конституционного принципа народовластия, означающего

¹³ См., например: Комарова В. В. Механизм народовластия современной России : монография. М. : Формула права, 2006 ; Кабышев В. Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2012. Доп. выпуск (85). С. 39–45 ; Петришин А. В. Народовластие как фундамент демократического, правового, социального государства // Правоведение. 2010. № 3. С. 6–14 ; Югов А. А. Единая система публичной власти: понятие и общая характеристика // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 2. С. 16–22.

¹⁴ См.: Комарова В. В. Конституционно-правовые принципы народовластия в России // Законодательство и экономика. 2005. № 6. С. 16–21 ; Она же. Институт публичных слушаний — форма народовластия (понятие, виды, правовые основы) // Конституционное и муниципальное право. 2006. № 9. С. 18–21.

¹⁵ См.: Эбзеев Б. С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. М., 1997. С. 25, 30–31 ; Он же. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. М., 2014. С. 181–198.

¹⁶ Мамут Л. С. Государство как публично-властным образом организованный народ // Журнал российского права. 2000. № 3. С. 88–100.

¹⁷ Современные проблемы организации публичной власти : монография / С. А. Авакьян, А. М. Арбузкин, И. П. Кененова [и др.] ; рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. М. : Юстицинформ, 2014. С. 59.

¹⁸ Авакьян С. А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. 2015. № 10. С. 5–11.

¹⁹ См.: Кутафин О. Е. Российский конституционализм. М. : Норма, 2008. С. 198 ; Комарова В. В. Демократия — конституционный императив // Конституционное и муниципальное право. 2009. № 22. С. 2–5 ; Зенин С. С. Народовластие в конституционной системе демократического государства // Актуальные проблемы российского права. 2015. № 10. С. 70–74.

²⁰ См.: Зорькин В. Д. Цивилизация права: современный контекст // Журнал конституционного правосудия. 2014. № 5. С. 14 ; Костюков А. Н. Народовластие как конституционная ценность // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 6. С. 3–8.

²¹ Васильева Н. Ю. Институт президентства в системе публичной власти РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 2012. 25 с.

принадлежность всей государственной власти народу»²².

Таким образом, в теории конституционного права преобладает концепция публичной власти как народовластия. При этом следует отметить, что такая конфигурация власти существует исключительно в демократических государствах. Такие признаки публичной власти, как выражение интересов большинства населения и ответственность за выполняемые ею функции, свойственны только государствам, в которых реализуется принцип народовластия. Выделяемая в науке в качестве признака публичной власти легитимность характерна для всех государств, где власть основана на законе, что еще не свидетельствует о демократичности государства.

В науке конституционного права существует подход к пониманию публичной власти как системы. Е. В. Белоусова указывает на системное единство публичной власти, которое выражается в объединении всех ее видов в рамках следующих принципов: «социального единства власти; разграничения полномочий между различными уровнями территориального управления; субсидиарности»²³. В систему публичной власти Е. В. Белоусова включает общегосударственную, региональную и муниципальную власть, при этом ведущую роль в системе выполняет суверенная государственная власть²⁴. Несколько иной взгляд на систему публичной власти у С. А. Авакьяна, который выделяет три ее организационные формы: «а) государственная власть; б) общественная власть; в) власть местного самоуправления как смешанная общественно-государственная (или, если угодно, государственно-общественная — с учетом того, какие элементы являются ключевыми в том или ином институте) власть»²⁵.

Н. Ю. Васильева предлагает расширить перечень элементов системы публичной власти и рассматривать ее исходя из классификации по формам, видам и уровням. «В качестве форм

публичной власти выступают: непосредственное народовластие (первичная власть), народное представительство (вторичная власть), представительские формы публичной власти (третичная власть). Видами публичной власти являются: государственная власть и муниципальная власть. По уровням публичная власть систематизируется на: государственную (федеральную государственную власть, государственную власть субъектов РФ, государственную власть на местах — местную государственную власть) и муниципальную власть»²⁶. Указанный подход имеет определенные противоречия между элементами системы единой публичной власти и формами ее осуществления. Так, автор указывает в качестве одной из форм публичной власти непосредственное народовластие, однако в качестве элементов системы публичной власти не называются субъекты, осуществляющие непосредственное народовластие.

Сходным образом определяет систему публичной власти А. В. Колесников: «как совокупность форм непосредственной публичной власти и координируемой Президентом РФ системы органов единой системы публичной власти, связанных прочными правовыми связями и вступающих в различные властеотношения в интересах государства и населения соответствующих территорий»²⁷. В качестве элементов указанной системы автор выделяет: «1) непосредственную публичную власть; 2) Президента РФ; 3) органы всех ветвей государственной власти; 4) органы местного самоуправления»²⁸.

И. Е. Лапшин предлагает использовать вместо статичного термина «система публичной власти» более динамичный термин «механизм публичной власти». Согласно позиции ученого, механизм публичной власти действует на определенной территории управления и, следовательно, зависит от формы территориального устройства государства. В федеративных государствах данный «механизм включает в себя три основных компонента, три уровня

²² Лебедев В. А. Органы государственной власти субъектов РФ как элемент единой системы публичной власти современной России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 40–43.

²³ Белоусова Е. В. Представительный орган местного самоуправления в системе публичной власти муниципального образования в России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. М., 2011. 42 с.

²⁴ Белоусова Е. В. Указ. соч.

²⁵ Современные проблемы организации публичной власти : монография. С. 59.

²⁶ Васильева Н. Ю. Указ. соч. С. 10.

²⁷ См.: Колесников А. В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 5.1.2. Саратов, 2022. С. 15.

²⁸ Колесников А. В. Указ. соч. С. 29.

публичной власти: федеральный уровень, уровень субъектов федерации, а также уровень местного управления (местного самоуправления)»²⁹. Указанный подход определяет публичную власть как механизм управления, который больше свойственен административно-правовой науке. Как верно указывал Ю. М. Козлов, «в подобном смысле власть представляет собой право, способность и возможность оказывать определяющее воздействие на деятельность, поведение подвластных субъектов»³⁰.

Таким образом, системный подход к определению понятия «публичная власть» в науке конституционного права позволяет выделить три ее вида (формы, уровня): непосредственная публичная власть (непосредственное народо-властие, общественная власть), государственная власть, муниципальная власть.

Анализ научных источников показал, что наибольшее внимание изучению публичной власти посвятили свои труды ученые-конституционалисты. В науке административного права она еще не стала предметом широкого исследования, однако уже можно выделить основные подходы.

Первый. Во многих трудах по различным проблемам административного права термин «публичная власть» использовался ранее и активно применяется сегодня, но его толкование не дается³¹.

Второй — институциональный, когда публичная власть рассматривается через призму властных органов, входящих в ее систему. Например, М. Н. Кобзарь-Фролова пишет: «Под

публичной властью в Российской Федерации понимается единая система органов (федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, а также вся совокупность органов местного самоуправления)»³². Многие ученые-административисты придерживаются подобной позиции, однако набор институтов, входящих в состав публичной власти, различен³³. По нашему мнению, наиболее полный их перечень предлагает С. М. Зубарев, который, помимо указанных органов, включает в единую систему публичной власти: «1) государственные организации (в частности, Банк России, государственные внебюджетные фонды, государственные корпорации, государственные учреждения, осуществляющие управление особо охраняемыми природными территориями, иные государственные организации, наделенные государственно-властными полномочиями, в том числе по применению мер принуждения); 2) негосударственные организации, среди которых можно выделить две категории: негосударственные организации, которым переданы отдельные государственно-властные и иные публичные полномочия (например, саморегулируемые организации, частные охранные предприятия, добровольные народные дружины); институты гражданского общества (политические партии и движения, общественные структуры, осуществляющие общественный контроль за деятельностью государственных и муниципальных органов)»³⁴.

²⁹ Лапина И. Е. Местное управление в механизме публичной власти Великобритании : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 2007. 24 с.

³⁰ Козлов Ю. М. Административное право : учебник. М. : Юрист, 1999. С. 3.

³¹ См., например: Кононов П. И. О предмете современного российского административного права // Административное право и процесс. 2011. № 3. С. 2–6 ; Колобова Т. В. Функция координации органов публичной власти в деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: административно-правовой аспект // Административное право и процесс. 2020. № 12. С. 55–58.

³² Кобзарь-Фролова М. Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. 2021. № 2. С. 192–203.

³³ См.: Спиридонов П. Е. Особенности системы публичного управления в Российской Федерации и ее влияние на развитие административного права // Административное право и процесс. 2021. № 8. С. 29–34 ; Талапина Э. В. Перспективы правового регулирования качества публичного управления // Административное право и процесс. 2021. № 11. С. 33–36.

³⁴ Зубарев С. М. О некоторых спорных моментах проекта Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник статей по материалам междунар. науч.-практ. конференции (Сорокинские чтения), 27 марта 2020 г. / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. СПб. : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2020. С. 23–26.

Третий — функциональный. В связи с тем, что публичная власть реализуется уполномоченными органами, должностными лицами от имени государства, она представляет собой совокупность их функций и полномочий. В этом контексте органы публичной власти осуществляют нормативную, организующую, распорядительную, контрольную и иную деятельность по упорядочению общественных процессов³⁵. По верному выражению А. Б. Зеленцова, публичная власть характеризуется как совокупность закрепленных в законе полномочий, которые предоставлены для управления общественными делами и обеспечения общего блага (общей пользы) общества и реализуются посредством принятия и исполнения односторонних решений официального характера³⁶. Исходя из принципа разделения властей каждая составляющая публичной власти осуществляет предусмотренные полномочия по управлению обществом в целом и ее отдельными сферами деятельности. Законодательная власть делает это посредством принятия законодательных актов, которые для конкретной области общественных отношений, по сути, представляют политические государственные управленческие решения, влекущие принятие и реализацию различных административных решений. Кроме того, органы законодательной (представительной) власти реализуют полномочия по осуществлению парламентского контроля за законностью и эффективностью деятельности органов исполнительной власти и их должностных лиц.

Исполнительная власть выступает ядром публичной власти. Согласно концепции разделения властей на исполнительные органы возложено выполнение законов, реализация их предписаний в повседневной жизни государства и общества. На практике органы исполнительной власти осуществляют основные функции по управлению делами общества, наделяются для этого многочисленными, разнообразными государственно-властными полномочиями в экономической, социально-культурной и административно-политической

сферах. Обладая одновременно нормотворческими, правоприменительными и правоохранительными полномочиями, указанные органы и их должностные лица оказывают комплексное, непосредственное управленческое воздействие на подчиненные органы власти, юридические и физические лица для достижения целей социально-экономического развития. В процессе реализации полномочий структуры исполнительной власти тесно взаимодействуют не только с государственными органами и органами местного самоуправления, но и с институтами гражданского общества, координируя и консолидируя всю деятельность публичной власти. Одновременно исполнительная власть обладает самым значительным организационным потенциалом (разветвленная, иерархически выстроенная структура органов, многочисленный аппарат государственных служащих), позволяющим эффективно решать управленческие задачи на любом уровне. Органы исполнительной власти и их должностные лица наделены полномочиями по применению различных мер принуждения, что во многом обеспечивает соблюдение гражданами и организациями установленных правил, режима законности и правопорядка.

Особое функциональное предназначение имеет судебная власть, которая, по меткому выражению Ш. Монтескье, «необходима для того, чтобы удерживать от крайностей законодательную и исполнительную власти»³⁷. Судебная система, согласно Конституции Российской Федерации и статутным законам, наделена полномочиями, с одной стороны, по конституционному нормоконтролю (Конституционный Суд РФ) и общему судебному контролю (Верховный Суд РФ, суды общей юрисдикции в порядке административного судопроизводства, арбитражные суды), с другой стороны, по рассмотрению жалоб на неправомерные действия (бездействие) органов публичной власти и должностных лиц.

Отдельное место в структуре публичной власти занимают государственные органы,

³⁵ См.: Аврутин А. Е. О парадигме государственного управления в контексте модернизации российского административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права / под ред. Ю. Е. Аврутина и А. И. Каплунова. СПб. : СПб. Ун-т МВД России, 2017. Ч. 1. С. 32–47 ; Малый А. Ф. О правовом содержании понятия «публичная власть» // Государственная власть и местное самоуправление. 2020. № 7. С. 8–12.

³⁶ См.: Зеленцов А. Б. Административная власть как правовая категория // Административное право и процесс. 2021. № 2. С. 35–41.

³⁷ См.: Азаркин Н. М. Монтескье. М., 1988. С. 30.

которые не входят ни в одну из ветвей власти, но выполняют функции государственного контроля и надзора (например, Счетная палата РФ, Прокуратура РФ, Уполномоченный по правам человека в РФ и др.). Указанные органы осуществляют в первую очередь контрольную деятельность в отношении исполнительных органов публичной власти и играют важную роль в обеспечении законности и эффективности их функционирования.

Широкими полномочиями публичной власти наделены органы местного самоуправления³⁸. Одним из первых в науке административного права обосновал вхождение исполнительных структур местного самоуправления в единый исполнительный механизм публичной власти Д. Н. Бахрах в начале 2000-х гг.³⁹ В дальнейшем эта идея получила развитие в концепции публичной администрации, согласно которой исполнительно-распорядительные органы местного самоуправления осуществляют управленческие функции наравне с органами исполнительной власти⁴⁰, не только решая вопросы местного значения, но и реализуя переданные им государственно-властные полномочия. Кроме того, в публичную администрацию включают «организации, наделяемые статусом государственного или иного органа в целях осуществления административно-публичной функции, выполняют данную функцию в качестве своей основной деятельности наравне с органами исполнительной власти и органами местного

самоуправления, осуществляющими административно-публичные функции»⁴¹.

В рамках функционального подхода к определению понятия публичной власти значительный интерес представляет вопрос об участии в ее реализации общественных институтов. Здесь прослеживаются два обстоятельства. Во-первых, государство напрямую наделяет отдельные негосударственные структуры властными полномочиями (государственные корпорации «Росатом» и «Роскосмос», саморегулируемые организации, частные охранные предприятия, добровольные народные дружины и т.п.). Во-вторых, институты гражданского общества традиционно рассматриваются в административно-правовой науке как субъекты общественного контроля за деятельностью органов публичной власти⁴². Тем самым общественный контроль выступает основной функцией гражданского общества, направленной, с одной стороны, на реализацию общественных интересов, а с другой — на обеспечение прав и свобод граждан и организаций в системе публичного управления.

Помимо перечисленных, в науке административного права высказаны и иные взгляды на поставленную проблему. Конституционное положение о единой системе публичной власти, по словам Б. В. Россинского, «определило новую архитектуру системы государственного управления, включающую в том числе подсистему публичной власти с находящимся в ней

³⁸ В науке конституционного и муниципального права активно разрабатываются проблемы муниципальной власти. См.: Чеботарев Г. Н. Муниципальная власть в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 1. С. 57–60; Евдокимов В. Б., Конышева Е. Г. Местное самоуправление в системе публичной власти: конституционные пути развития // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 11. С. 18–23; Мальцев Н. Л. Муниципальная власть в системе публичной власти России // Вестник Калининградского юридического института МВД РФ. 2009. № 1. С. 145.

³⁹ См.: Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник для вузов. М. : Норма, 2004. С. 186–221; Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. М. : Эксмо, 2005.

⁴⁰ См., например: Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) // Вестник СПбГУ. Право. 2019. Т. 10. Вып. 4. С. 626–654; Кононов П. И. К вопросу о понятии и видах административных органов // Вестник Вятского государственного университета. 2007. № 17. С. 63–66.

⁴¹ См.: Стахов А. И., Ландерсон Н. В. Публичная администрация в России: понятие, система и структура // Административное право и процесс. 2021. № 10. С. 4–15.

⁴² См.: Мартынов А. В. Современное состояние и перспективы развития системы общественного контроля в России // Административное право и процесс. 2014. № 10. С. 8–16; Зубарев С. М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. 2011. № 5. С. 7–13; Соколова О. С. Правовое регулирование участия граждан в общественном контроле // Административное и муниципальное право. 2015. № 2. С. 133–138; Занина Т. М., Крицкая М. С. Общественный контроль за деятельностью полиции: понятие, задачи, принципы // Административное право и процесс. 2016. № 6. С. 38–42.

промежуточным звеном между государственными органами и территориальными образованиями страны, их населением. Это — органы местного самоуправления»⁴³. Автор обосновывает необходимость формирования публичной власти исходя из принципов построения и функционирования больших систем, в частности принципа ингрессии. По сути, такой подход можно назвать интеграционным, суть его состоит в том, что устанавливаются взаимосвязи как по вертикали — между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти местного самоуправления, так и по горизонтали — между отдельными субъектами публичной власти. Интеграцией здесь выступает объединение усилий субъектов публичной власти для обеспечения эффективности публичного управления.

В целом поддерживая предложенный Б. В. Россинским подход, трудно согласиться с выводом автора о том, что «система публичной власти, объединяющая как органы исполнительной власти, так и исполнительные органы муниципальных образований, должна стать мощной подсистемой всей системы государственного управления»⁴⁴. Во-первых, потому,

что этот вывод сужает до исполнительных органов законодательное определение системы публичной власти, в которую входят также государственные органы иных ветвей власти и представительные органы местного самоуправления, а также иные государственные органы. Во-вторых, к субъектам публичной власти следует отнести и негосударственные органы и организации, которые выполняют отдельные государственно-властные полномочия. В-третьих, в современных реалиях, когда формируется единая система публичной власти, логичнее говорить не столько о государственном, сколько о публичном управлении, в котором исполнительные органы, безусловно, играют решающую роль.

Таким образом, многозначность подходов к определению понятия «публичная власть» не только свидетельствует о его сложности, но и позволяет выявить его сущностные характеристики. При этом независимо от исходных позиций, которыми оперируют различные публично-правовые науки, можно выделить следующие базовые свойства публичной власти: легитимность, системность, институциональность, функциональность.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Авакьян С. А. Конституционная теория и практика публичной власти: закономерности и отклонения // Конституционное и муниципальное право. — 2015. — № 10. — С. 5–11.
2. Аврутин А. Е. О парадигме государственного управления в контексте модернизации российского административного права // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права / под ред. Ю. Е. Аврутина и А. И. Каплунова. — СПб. : СПб. ун-т МВД России, 2017. — Ч. 1. — С. 32–47.
3. Азаркин Н. М. Монтескье. — М., 1988.
4. Бахрах Д. Н. Административное право России : учебник. — М. : Эксмо, 2005.
5. Бахрах Д. Н., Россинский Б. В., Старилов Ю. Н. Административное право : учебник для вузов. — М. : Норма, 2004.
6. Белоусова Е. В. Представительный орган местного самоуправления в системе публичной власти муниципального образования в России : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.02. — М., 2011. — 42 с.
7. Боден Ж. Метод легкого чтения историй. Т. 2 : Об устройстве государств / пер. с латин. яз., комм. И. В. Кривушина, Е. С. Кривушиной. — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2021. — 560 с.
8. Большая советская энциклопедия. Т. 21. — М. : Советская энциклопедия, 1969–1978. — URL: <http://bse.uaio.ru/BSE/2102.htm> (дата обращения: 20.02.2023).
9. Васильева Н. Ю. Институт президентства в системе публичной власти РФ : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. — М., 2012. — 25 с.
10. Гоббс Т. Левиафан / пер. с англ. А. Гутермана. — М. : АСТ, 2021. — 800 с.

⁴³ Россинский Б. В. Формирование публичной власти как реализация системного принципа ингрессии // Административное право и процесс. 2022. № 7. С. 4–8.

⁴⁴ Россинский Б. В. Указ. соч.

11. Грачев Н. И. Публичная власть как политико-правовая категория: понятие, основные признаки и формы // Вестник Волгоградской академии МВД России. — 2020. — № 4 (55). — С. 8–18.
12. Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка : в 4 т. Т. 3. — М. : Русский язык, 1998.
13. Евдокимов В. Б., Конышева Е. Г. Местное самоуправление в системе публичной власти: конституционные пути развития // Государственная власть и местное самоуправление. — 2016. — № 11. — С. 18–23.
14. Занина Т. М., Крицкая М. С. Общественный контроль за деятельностью полиции: понятие, задачи, принципы // Административное право и процесс. — 2016. — № 6. — С. 38–42.
15. Зеленцов А. Б. Административная власть как правовая категория // Административное право и процесс. — 2021. — № 2. — С. 35–41.
16. Зеленцов А. Б., Ястребов О. А. Концепция публичной администрации в современном административном праве (сравнительно-правовое исследование) // Вестник СПбГУ. Право. — 2019. — Т. 10. — Вып. 4. — С. 626–654.
17. Зенин С. С. Народовластие в конституционной системе демократического государства // Актуальные проблемы российского права. — 2015. — № 10. — С. 70–74.
18. Зорькин В. Д. Цивилизация права: современный контекст // Журнал конституционного правосудия. — 2014. — № 5. — С. 1–15.
19. Зубарев С. М. О некоторых спорных моментах проекта Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации публичной власти» // Актуальные проблемы административного и административно-процессуального права : сборник статей по материалам междунар. науч.-практ. конференции (Сорокинские чтения), 27 марта 2020 г. / под общ. ред. д-ра юрид. наук, проф. А. И. Каплунова. — СПб. : Санкт-Петербургский университет МВД России, 2020. — С. 23–26.
20. Зубарев С. М. Понятие и сущность общественного контроля за деятельностью государственных органов // Административное право и процесс. — 2011. — № 5. — С. 7–13.
21. Кабышев В. Т. Народовластие в системе конституционного строя России: конституционно-политическое измерение // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2012. — Дополнительный выпуск (85). — С. 39–45.
22. Кант И. Метафизика нравов в двух частях. 1797 // Сочинения : в 6 т. Т. 4. Ч. 2. — М., 1965.
23. Кобзарь-Фролова М. Н. Система органов публичной власти Российской Федерации: понятие, характерные признаки, взаимодействие // Сибирское юридическое обозрение. — 2021. — № 2. — С. 192–203.
24. Козлов Ю. М. Административное право : учебник. — М. : Юристъ, 1999.
25. Колесников А. В. Органы местного самоуправления в единой системе публичной власти: организационно-правовые аспекты : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 5.1.2. — Саратов, 2022.
26. Колобова Т. В. Функция координации органов публичной власти в деятельности уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации: административно-правовой аспект // Административное право и процесс. — 2020. — № 12. — С. 55–58.
27. Комарова В. В. Демократия — конституционный императив // Конституционное и муниципальное право. — 2009. — № 22. — С. 2–5.
28. Комарова В. В. Институт публичных слушаний — форма народовластия (понятие, виды, правовые основы) // Конституционное и муниципальное право. — 2006. — № 9. — С. 18–21.
29. Комарова В. В. Конституционно-правовые принципы народовластия в России // Законодательство и экономика. — 2005. — № 6. — С. 16–21.
30. Комарова В. В. Механизм народовластия современной России : монография. — М. : Формула права, 2006.
31. Кононов П. И. К вопросу о понятии и видах административных органов // Вестник Вятского государственного университета. — 2007. — № 17. — С. 63–66.
32. Кононов П. И. О предмете современного российского административного права // Административное право и процесс. — 2011. — № 3. — С. 2–6.
33. Костюков А. Н. Народовластие как конституционная ценность // Государственная власть и местное самоуправление. — 2016. — № 6. — С. 3–8.
34. Кутафин О. Е. Российский конституционализм. — М. : Норма, 2008.
35. Кушова Б. З. Юридическая ответственность публичной власти в современной России: общетеоретический аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. — Краснодар, 2009. — 27 с.

36. Лапшина И. Е. Местное управление в механизме публичной власти Великобритании : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. — М., 2007. — 24 с.
37. Лебедев В. А. Органы государственной власти субъектов РФ как элемент единой системы публичной власти современной России // Конституционное и муниципальное право. — 2021. — № 8. — С. 40–43.
38. Локк Дж. Два трактата о правлении / пер. с англ. Е. С. Лазутина и Ю. В. Семенова. — Москва ; Челябинск : Социум, 2019. — 482 с.
39. Малый А. Ф. О правовом содержании понятия «публичная власть» // Государственная власть и местное самоуправление. — 2020. — № 7. — С. 8–12.
40. Мальцев Н. Л. Муниципальная власть в системе публичной власти России // Вестник Калининградского юридического института МВД РФ. — 2009. — № 1.
41. Мамут Л. С. Государство как публично-властным образом организованный народ // Журнал российского права. — 2000. — № 3. — С. 88–100.
42. Мартынов А. В. Современное состояние и перспективы развития системы общественного контроля в России // Административное право и процесс. — 2014. — № 10. — С. 8–16.
43. Петришин А. В. Народовластие как фундамент демократического, правового, социального государства // Правоведение. — 2010. — № 3. — С. 6–14.
44. Рачинский В. В. Публичная власть как общеправовая категория: теоретико-прикладной аспект : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. — Екатеринбург, 2003. — 25 с.
45. Россинский Б. В. Формирование публичной власти как реализация системного принципа ингрессии // Административное право и процесс. — 2022. — № 7. — С. 4–8.
46. Савенков А. Н., Чиркин В. Е. Конституционные основы социального и территориального единства и дифференциации публичной власти. О новом прочтении и 25-летнем опыте осуществления некоторых положений Конституции РФ 1993 г. // Государство и право. — 2018. — № 12. — С. 18–29.
47. Современные проблемы организации публичной власти : монография / С. А. Авакьян, А. М. Арбузкин, И. П. Кененова [и др.] ; рук. авт. кол. и отв. ред. С. А. Авакьян. — М. : Юстицинформ, 2014.
48. Соколова О. С. Правовое регулирование участия граждан в общественном контроле // Административное и муниципальное право. — 2015. — № 2. — С. 133–138.
49. Сорокин Ю. Ю. Публичная власть и интересы общества: проблемы взаимодействия : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.01. — М., 2011. — 22 с.
50. Спиридонов П. Е. Особенности системы публичного управления в Российской Федерации и ее влияние на развитие административного права // Административное право и процесс. — 2021. — № 8. — С. 29–34.
51. Стариков Ю. Н. Государственное управление в системе единой публичной власти: терминологический итог конституционной реформы // Вестник ВГУ. Серия «Право». — 2020. — № 1. — С. 20–31.
52. Стахов А. И., Ландерсон Н. В. Публичная администрация в России: понятие, система и структура // Административное право и процесс. — 2021. — № 10. — С. 4–15.
53. Талапина Э. В. Перспективы правового регулирования качества публичного управления // Административное право и процесс. — 2021. — № 11. — С. 33–36.
54. Ушаков Д. Н. Толковый словарь русского языка // URL: <https://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=5587> (дата обращения: 25.02.2023).
55. Чеботарев Г. Н. Муниципальная власть в единой системе публичной власти // Конституционное и муниципальное право. — 2022. — № 1. — С. 57–60.
56. Чиркин В. Е. Конституционная терминология : монография. — М. : Норма ; Инфра-М, 2016.
57. Чиркин В. Е. Публичная власть в современном обществе // Журнал российского права. — 2009. — № 7 (151). — С. 3–14.
58. Эбзеев Б. С. Конституция, власть и свобода в России: опыт синтетического исследования. — М., 2014.
59. Эбзеев Б. С. Конституция. Правовое государство. Конституционный Суд. — М., 1997.
60. Югов А. А. Единая система публичной власти: понятие и общая характеристика // Конституционное и муниципальное право. — 2022. — № 2. — С. 16–22.

Материал поступил в редакцию 4 февраля 2023 г.

REFERENCES

1. Avakian SA. Konstitutsionnaya teoriya i praktika publichnoy vlasti: zakonomernosti i otkloneniya [Constitutional Theory and Practice of Public Authority: Regularities and Deviations]. *Constitutional and Municipal Law*. 2015;10:5-11. (In Russ.).
2. Avrutin AE. O paradigme gosudarstvennogo upravleniya v kontekste modernizatsii rossiyskogo administrativnogo prava [On the paradigm of public administration in the context of modernization of Russian administrative law]. In: Avryutin YuE, Kaplunov AI (eds). *Actual Problems of Administrative and Administrative Procedural Law*. Part 1. St. Petersburg: Un-ty of the Ministry of Internal Affairs of Russia; 2017. (In Russ.).
3. Azarkin NM. Montesquieu. Moscow; 1988. (In Russ.).
4. Bakhrah DN. Administrativnoe pravo Rossii [Administrative law of Russia]. Moscow: Eksmo Publ.; 2005. (In Russ.).
5. Bakhrakh DN, Rossinsky BV, Starilov YuN. Administrativnoe pravo: uchebnik dlya vuzov [Administrative law: textbook for universities]. Moscow: Norma Publ.; 2004. (In Russ.).
6. Belousova EV. Predstavitelnyy organ mestnogo samoupravleniya v sisteme publichnoy vlasti munitsipalnogo obrazovaniya v Rossii: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk [Representative body of local self-government in the system of public authority of a municipal entity in Russia: Author's Abstract]. Moscow; 2011. (In Russ.).
7. Boden J. Metod legkogo chteniya istoriy. T. 2: Ob ustroystve gosudarstv [The method of easy reading of stories. Vol. 2: On the structure of states]. Moscow: Publishing House of the Higher School of Economics; 2021. (In Russ.).
8. Bolshaya sovetskaya entsiklopediya [The Great Soviet Encyclopedia]. Vol. 21. Moscow: Sovetskaya Encyclopedia Publ.; 1969–1978. Available at: <http://bse.uaio.ru/BSE/2102.htm> [Accessed 20.02.1023]. (In Russ.).
9. Vasilyeva NYu. Institut prezidentstva v sisteme publichnoy vlasti RF: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.02 [Institute of the Presidency in the system of public power of the Russian Federation: Author's Abstract]. Moscow; 2012. (In Russ.).
10. Hobbes T. Leviathan. Moscow: AST Publ.; 2021. (In Russ.).
11. Grachev NI. Publichnaya vlast kak politiko-pravovaya kategoriya: ponyatie, osnovnye priznaki i formy [Public Power as a Political and Legal Category: Concept, Main Features and Forms]. *Volgograd Academy of the Russian Internal Affairs Ministry's Digest*. 2020;4(55):8-18. (In Russ.).
12. Dal VI. Tolkovyy slovar zhivogo velikoruskogo yazyka: v 4 t. [Explanatory dictionary of the living Great Russian language: in 4 vols]. Vol. 3. Moscow: Russian Language Publ; 1998. (In Russ.).
13. Evdokimov VB, Konysheva EG. Mestnoe samoupravlenie v sisteme publichnoy vlasti: konstitutsionnye puti razvitiya [Local self-government in the system of public power: constitutional ways of development]. *State Power and Local Self-Government*. 2016;11:18-23. (In Russ.).
14. Zanina TM, Kritskaya MS. Obshchestvennyy kontrol za deyatelnostyu politsii: ponyatie, zadachi, printsipy [Public Control over the Police Activity: Notion, Tasks, and Principles]. *Administrative Law and Procedure*. 2016;6:38-42. (In Russ.).
15. Zelentsov AB. Administrativnaya vlast kak pravovaya kategoriya [Administrative power as a legal category]. *Administrative Law and Procedure*. 2021;2:35-41. (In Russ.).
16. Zelentsov AB, Yastrebov OA. Kontseptsiya publichnoy administratsii v sovremennom administrativnom prave (sravnitelno-pravovoe issledovanie) [The concept of public administration in modern administrative law (comparative law research)]. *Vestnik of Saint Petersburg University. Law*. 2019;10(4):626-654. (In Russ.).
17. Zenin SS. Narodovlastie v konstitutsionnoy sisteme demokratcheskogo gosudarstva [Sovereignty of the people in the constitutional system of a democratic state]. *Actual Problems of Russian Law*. 2015;10:70-74. (In Russ.).
18. Zorkin VD. Tsivilizatsiya prava: sovremennyy kontekst [Civilization of Law: Modern Context]. *Journal of Constitutional Justice*. 2014;5:1-15. (In Russ.).
19. Zubarev SM. O nekotorykh spornykh momentakh proekta Zakona Rossiyskoy Federatsii o popravke k Konstitutsii Rossiyskoy Federatsii «O sovershenstvovanii regulirovaniya otdelnykh voprosov organizatsii publichnoy vlasti» [On some controversial points of the draft 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 of public power»]. In: Kaplunov AI (ed.). *Actual problems of administrative and administrative procedural law: Collection of articles based on the proceedings of the International scientific and practical*

- conference (Sorokin Readings), 27 March 2020. St. Petersburg: St. Petersburg University of the Ministry of Internal Affairs of Russia; 2020. (In Russ.).
20. Zubarev SM. Ponyatie i sushchnost obshchestvennogo kontrolya za deyatelnostyu gosudarstvennykh organov [The concept and essence of public control over the activities of state bodies]. *Administrative Law and Procedure*. 2011;5:7-13. (In Russ.).
21. Kabyshev VT. Narodovlastie v sisteme konstitutsionnogo stroya Rossii: konstitutsionno-politicheskoe izmerenie [Democracy in the system of the constitutional system of Russia: constitutional and political dimension]. *Herald of Saratov State Law Academy*. 2012;85:39-45. (In Russ.).
22. Kant I. Metafizika нравов v dvukh chastyakh [Metaphysics of morals in two parts]. 1797. Essays: in 6 vols. Vol. 4. Part 2. Moscow; 1965. (In Russ.).
23. Kobzar-Frolova MN. Sistema organov publichnoy vlasti Rossiyskoy Federatsii: ponyatie, kharakternye priznaki, vzaimodeystvie [The system of public authorities of the Russian Federation: concept, characteristics, interaction]. *Siberian Law Review*. 2021;2:192-203. (In Russ.).
24. Kozlov YuM. Administrativnoe pravo: uchebnik [Administrative law]. Moscow: Jurist Publ.; 1999. (In Russ.).
25. Kolesnikov AV. Organy mestnogo samoupravleniya v edinoi sisteme publichnoy vlasti: organizatsionno-pravovye aspekty: avtoref. dis. ... d-ra yurid. nauk: 5.1.2. [Local self-government bodies in the unified system of public power: organizational and legal aspects: Author's Abstract]. Saratov; 2022. (In Russ.).
26. Kolobova TV. Funktsiya koordinatsii organov publichnoy vlasti v deyatelnosti upolnomochennogo po pravam cheloveka v subekte Rossiyskoy Federatsii: administrativno-pravovoy aspekt [The function of coordinating public authorities in the activities of the Commissioner for Human Rights in the subject of the Russian Federation: administrative and legal aspect]. *Administrative Law and Procedure*. 2020;12:55-58. (In Russ.).
27. Komarova VV. Demokratiya — konstitutsionnyy imperativ [Democracy is a constitutional imperative]. *Constitutional and Municipal Law*. 2009;22:2-5. (In Russ.).
28. Komarova VV. Institut publichnykh slushaniy — forma narodovlastiya (ponyatie, vidy, pravovye osnovy) [Institute of Public Hearings — A Form of Democracy (Concept, Types, Legal Basis)]. *Constitutional and Municipal Law*. 2006;9:18-21. (In Russ.).
29. Komarova VV. Konstitutsionno-pravovye printsipy narodovlastiya v Rossii [Constitutional and legal principles of democracy in Russia]. *Zakonodatelstvo i ekonomika*. 2005;6:16-21. (In Russ.).
30. Komarova VV. Mekhanizm narodovlastiya sovremennoy Rossii: monografiya [The mechanism of democracy in modern Russia: a monograph]. Moscow: Formula prava Publ.; 2006. (In Russ.).
31. Kononov PI. K voprosu o ponyatii i vidakh administrativnykh organov [On the question of the concept and types of administrative bodies]. *Herald of Vyatka State University*. 2007;17:63-66. (In Russ.).
32. Kononov PI. O predmete sovremennoy rossiyskogo administrativnogo prava [The subject of modern Russian administrative law]. *Administrative Law and Procedure*. 2011;3:2-6. (In Russ.).
33. Kostyukov AN. Narodovlastie kak konstitutsionnaya tsennost [Democracy as a constitutional value]. *State Power and Local Self-Government*. 2016;6:3-8. (In Russ.).
34. Kutafin OE. Rossiyskiy konstitutsionalizm [Russian constitutionalism]. Moscow: Norma Publ.; 2008. (In Russ.).
35. Kushkhova BZ. Yuridicheskaya otvetstvennost publichnoy vlasti v sovremennoy Rossii: obshcheteoreticheskiy aspekt: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.01 [Legal responsibility of public authorities in modern Russia: general theoretical aspect: Author's Abstract]. Krasnodar; 2009. (In Russ.).
36. Lapshina IE. Mestnoe upravlenie v mekhanizme publichnoy vlasti Velikobritanii: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.02 [Local governance in the mechanism of public power in the UK: Author's Abstract]. Moscow; 2007. (In Russ.).
37. Lebedev VA. Organy gosudarstvennoy vlasti subektov RF kak element edinoi sistemy publichnoy vlasti sovremennoy Rossii [Government authorities of the constituent entities of the Russian Federation as an element of the unified public government system in modern Russia]. *Constitutional and Municipal Law*. 2021;8:40-43. (In Russ.).
38. Locke J. Dva traktata o pravlenii [Two treatises on government]. Moscow, Chelyabinsk: Socium Publ.; 2019. (In Russ.).
39. Maly AF. O pravovom soderzhanii ponyatiya «publichnaya vlast» [On the legal content of the concept of «public authority»]. *State Power and Local Self-Government*. 2020;7:8-12. (In Russ.).
40. Maltsev NL. Munitsipalnaya vlast v sisteme publichnoy vlasti Rossii [Municipal power in the system of public power in Russia]. *Bulletin of the Kaliningrad branch of the St. Petersburg University of the Ministry of Interior Affairs of Russia*. 2009;1. (In Russ.).

41. Mamut LS. Gosudarstvo kak publichnovlastnym obrazom organizovanny narod [The state as a publicly organized people]. *Journal of Russian Law*. 2000;3:88-100. (In Russ.).
42. Martynov AV. Sovremennoe sostoyanie i perspektivy razvitiya sistemy obshchestvennogo kontrolya v Rossii [The current state and prospects of development of the public control system in Russia]. *Administrative Law and Procedure*. 2014;10:8-16m(In Russ.).
43. Petrishin AV. Narodovlastie kak fundament demokraticeskogo, pravovogo, sotsialnogo gosudarstva [Democracy as the foundation of a democratic, legal, social state]. *Pravovedenie*. 2010;3:6-14. (In Russ.).
44. Rachinsky VV. Publichnaya vlast kak obshchepравovaya kategoriya: teoretiko-prikladnoy aspekt: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.01 [Public power as a general legal category: theoretical and applied aspect: Author's Abstract]. Yekaterinburg; 2003. (In Russ.).
45. Rossinsky BV. Formirovanie publichnoy vlasti kak realizatsiya sistemnogo printsipa ingressii [The formation of public power as the implementation of the systemic principle of ingression]. *Administrative Law and Procedure*. 2022;7:4-8. (In Russ.).
46. Savenkov AN, Chirkin VE. Konstitutsionnye osnovy sotsialnogo i territorialnogo edinstva i differentsiatsii publichnoy vlasti. O novom prochtenii i 25-letnem opyte osushchestvleniya nekotorykh polozheniy Konstitutsii RF 1993 g. [Constitutional foundations of social and territorial cohesion and the differentiation of public power. The new reading and 25 years of experience with the implementation of certain provisions of the Constitution of the Russian Federation, 1993]. *Gosudarstvo i pravo*. 2018;12:18-29. (In Russ.).
47. Avakian SA (ed). Sovremennye problemy organizatsii publichnoy vlasti: monografiya [Modern problems of the organization of public power]. Moscow: Justitsinform Publ.; 2014. (In Russ.).
48. Sokolova OS. Pravovoe regulirovanie uchastiya grazhdan v obshchestvennom kontrole [Legal regulation of citizens' participation in public control]. *Administrative and Municipal Law*. 2015;2:133-138. (In Russ.).
49. Sorokin YuYu. Publichnaya vlast i interesy obshchestva: problemy vzaimodeystviya: avtoref. dis. ... kand. yurid. nauk: 12.00.01 [Public power and the interests of society: problems of interaction: Author's Abstract]. Moscow; 2011. (In Russ.).
50. Spiridonov PE. Osobennosti sistemy publichnogo upravleniya v Rossiyskoy Federatsii i ee vliyanie na razvitie administrativnogo prava [Peculiarities of the public administration system in the Russian Federation and its impact on the development of administrative law]. *Administrative Law and Procedure*. 2021;8:29-34. (In Russ.).
51. Starilov YuN. Gosudarstvennoe upravlenie v sisteme edinoy publichnoy vlasti: terminologicheskii itog konstitutsionnoy reformy [Public administration in the system of unified public authority: terminological outcome of the constitutional reform]. *Proceedings of Voronezh State University. Series: Law*. 2020;1:20-31. (In Russ.).
52. Stakhov AI, Landerson NV. Publichnaya administratsiya v Rossii: ponyatie, sistema i struktura [Public administration in Russia: The concept, system and structure]. *Administrative Law and Procedure*. 2021;10:4-15. (In Russ.).
53. Talapina EV. Perspektivy pravovogo regulirovaniya kachestva publichnogo upravleniya [Prospects of the legal regulation of the quality of public administration]. *Administrative Law and Procedure*. 2021;11:33-36. (In Russ.).
54. Ushakov DN. Tolkovyy slovar russkogo yazyka [Explanatory dictionary of the Russian language]. Available at: <https://ushakovdictionary.ru/word.php?wordid=5587> [Accessed 25.02.2023]. (In Russ.).
55. Chebotarev GN. Munitsipalnaya vlast v edinoy sisteme publichnoy vlasti [Municipal government in the single public government system]. *Constitutional and Municipal Law*. 2022;1:57-60. (In Russ.).
56. Chirkin VE. Konstitutsionnaya terminologiya: monografiya [Constitutional terminology]. Moscow: Norma; Infra-M Publ.; 2016. (In Russ.).
57. Chirkin VE. Publichnaya vlast v sovremenном obshchestve [Public power in modern society]. *Journal of Russian Law*. 2009;7(151):3-14. (In Russ.).
58. Ebzeev BS. Konstitutsiya, vlast i svoboda v Rossii: opyt sinteticheskogo issledovaniya [Constitution, power and freedom in Russia: the experience of synthetic research]. Moscow; 2014. (In Russ.).
59. Ebzeev BS. Konstitutsiya. Pravovoe gosudarstvo. Konstitutsionnyy Sud [Constitution. The rule of law. Constitutional Court]. Moscow; 1997. (In Russ.).
60. Yugov AA. Edinaya sistema publichnoy vlasti: ponyatie i obshchaya kharakteristika [The unified public government system: The concept and general characteristics]. *Constitutional and Municipal Law*. 2022;2:16-22. (In Russ.).