

УРОВНИ (ЦЕНТРЫ) ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ: СОВРЕМЕННОЕ ПРОЧТЕНИЕ ТЕОРИИ И ПРАКТИКИ*

А.В. Блещик, Е.Г. Калинина, С.Э. Несмеянова

Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева, г. Екатеринбург, Россия

Информация о статье

Дата поступления –

17 декабря 2023 г.

Дата принятия в печать –

20 марта 2024 г.

Дата онлайн-размещения –

20 июня 2024 г.

Ключевые слова

Публичная власть, уровни публичной власти, единая система публичной власти, публичное управление, компетенция, принцип субсидиарности, глобализация, глокализация

Предметом исследования является теория и практика организации и взаимодействия уровней публичной власти после конституционной реформы 2020 г. Авторы демонстрируют витальность теории, предопределившей происходящие изменения, и анализируют подходы к понятию публичной власти и ее уровням. На основании анализа решений Конституционного Суда РФ раскрывается эволюция взаимодействия уровней публичной власти друг с другом. Отдельные элементы централизации государственного управления противопоставлены принципу субсидиарности, раскрытию которого посвящена центральная часть статьи. Также внимание уделено раскрытию потенциала местного самоуправления в единой системе публичной власти.

LEVELS (CENTERS) OF PUBLIC AUTHORITY: MODERN INTERPRETATION OF THEORY AND PRACTICE**

Aleksandr V. Bleshchik, Ekaterina G. Kalinina, Svetlana E. Nesmeyanova

Ural State Law University, Yekaterinburg, Russia

Article info

Received –

2023 December 17

Accepted –

2024 March 20

Available online –

2024 June 20

Keywords

Public authority, levels of public authority, unified system of public authority, public administration, competence, principle of subsidiarity, globalization, glocalization

The subject of the study is the legal relations arising from the public authority's organization and its levels' interaction after the constitutional reform of 2020. The organized interaction of the public authority levels determines the effectiveness of this system itself. Nowadays the issue of coordinated interaction between levels (centers) of public authority has become important, especially considering new global challenges in the different spheres. Therefore, the public authority and its levels as well as its organization and interaction become the subject of the legal theory and serve as a catalyst for legal changes, including constitutional one.

The purpose of this paper is to examine the concept of public authority and analyze different approaches to the levels of it in theory and practice, paying the attention to the municipal level and its twofold role.

Methodology. Formal-logical, comparative-legal, analysis methods were used. The interaction of levels of public authority is considered from the point of view of dialogism. This approach allows to establish that the interaction between levels of the public authority can be regarded as full only if they are organizationally isolated and financial and decision-making independent.

* Исследование выполнено при финансовой поддержке УрГЮУ имени В.Ф. Яковлева в рамках реализации проекта научной группы № 0202/23 «Трансформация конституционно-правовых институтов в условиях развития цифровых технологий и вызовов глобализации».

** The research was made with the financial support of Ural State Law University as part of the implementation of the scientific group project No. 0202/23 "Transformation of constitutional and legal institutions in the context of the development of digital technologies and the challenges of globalization".

Main results. The authors demonstrate the vitality of the theory that predetermined the ongoing changes in the Russian legal system, and examine approaches to the concept of public authority and its levels. It is however apparent that the created system does not include the level of community public authority. Based on the analysis of decisions of the Constitutional Court of the Russian Federation, the evolution of levels of public authority in their interaction with each other is revealed. Besides, certain elements of centralization of public administration are essentially opposed to the principle of subsidiarity, the analysis of which is also presented in the paper since it determines the scope of competence of public legal entities and allows achieving maximum freedom and efficiency of the activities of bodies. At last, the authors give characteristics to the municipal level by two opposing trends: globalization and glocalization.

Conclusions. In Russia the practice of organizing public authority does not fully comply with the principle of subsidiarity as well as the new legal term of the system of public authority does not include all the variety of elements that the constitutional scientists mentioned, including the community public authority. This one along with the municipal authority level assessed as a potential matter for further reforms necessary for the formation of a trust of public authorities and for the population's participation in state affairs.

1. Введение

Качество публичного управления «напрямую зависит от выполнения функций, возложенных на органы власти, от согласованного взаимодействия различных ветвей и уровней власти» [1, с. 48]. Именно согласованное взаимодействие элементов системы публичной власти определяет эффективность, устойчивость самой системы и доверие к ней со стороны общества. Поскольку вопрос согласованного взаимодействия уровней (центров) публичной власти приобрел такую важность (особенно в наше время, когда публичная власть постоянно сталкивается с новыми глобальными вызовами социального, экономического и природного характера), он не может не привлечь внимания правовой науки.

Повышенный интерес к теме обусловлен также конституционной реформой 2020 г., когда понятие публичной власти было включено в гл. 3 и 8 Конституции РФ. Заметим, что включение этой категории в текст основного закона государства не является отечественным конституционным новаторством. Это понятие встречается, в частности в текстах конституций Франции и Польши, причем в обоих случаях публичная власть упоминается в первых главах конституции, устанавливающих то, что традиционно именуется основами конституционного строя. В России проводимая реформа рассматривается как оптими-

зация публичной власти. В 2023 г. Председатель Конституционного Суда РФ В.Д. Зорькин оценил внесенные поправки в Конституцию с точки зрения баланса властей, отмечая, что сегодня все власти находятся в неконфликтном сотрудничестве и единстве¹. Вместе с тем такое сотрудничество или взаимодействие может считаться полноценным только при условии организационной обособленности, ресурсной и компетенционной самостоятельности каждого уровня публичной власти.

2. Публичная власть: общие понятия. Уровни публичной власти

Судьба понятия «публичная власть» в науке конституционного права весьма любопытна. Это понятие прошло путь от научной, теоретической конструкции до легального термина и категории действующего законодательства, легло в основу идеологии нового российского конституционализма.

Надо оговориться, что термины «публичная власть» и «органы публичной власти» активно использовались и продолжают использоваться в практике Конституционного Суда РФ. И хотя словосочетание «публичная власть» встречается впервые в Постановлении Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П², раскрытие самой концепции публичной власти в правовых позициях Конституционного Суда произошло позднее. В частности, уже в

¹ Встреча с судьями Конституционного Суда. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/72989> (дата обращения: 16.12.2023).

² Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П «По делу о проверке конституционности

Указа Президента РФ от 30 ноября 1994 г. № 2137 «О мероприятиях по восстановлению конституционной законности и правопорядка на территории Чеченской Республики», Указа Президента РФ от 9 декабря 1994 г. № 2166

Постановлении по «Удмуртскому делу»³ Конституционный Суд приходит к выводу, что публичная власть может быть и муниципальной: «на уровне города районного подчинения, других городских и сельских поселений в районах, а также прочих городских поселений публичная власть осуществляется посредством местного самоуправления и его органов, не входящих в систему органов государственной власти». В Определении от 2 ноября 2006 г. № 540-О⁴ Конституционный Суд более обстоятельно раскрыл структуру публичной власти в России, обозначив в ней три базовых уровня: «конституционными характеристиками местного самоуправления как формы публичной власти обуславливаются особенности его правосубъектности, сопоставимые с особенностями правосубъектности иных публичных образований – Российской Федерации и субъектов РФ».

Естественно, как научная категория «публичная власть» была известна задолго до конституционной реформы 2020 г. А.Н. Кокотов, анализируя философские основания социальной власти, указывает, что одним из ее видов является «массовая социальная власть с участием крупных объединений людей, т. е. публичная власть, отличающаяся легитимностью возникновения и правовым характером функционирования» [2, с. 7]. По мысли А.Н. Кокотова, к организационно-правовым формам объективирования публичной власти относятся прямая публичная власть, т. е. власть, осуществляемая через институты непосредственной демократии, публичная государственная власть, публичная муниципальная власть, публичная корпоративная власть – власть институтов гражданского общества и их постоянно действующих органов и надгосударственная (международно-правовая) публичная власть [2, с. 11].

Если А.Н. Кокотов рассматривает публичную власть как нечто имманентное крупному объединению людей, то В.Е. Чиркин усматривает в публичной

власти свойство территориального публичного коллектива и устанавливает связь между властью и территорией, что сопровождается следующей классификацией уровней публичной власти: суверенная государственная власть (как «самое мощное и концентрированное выражение публичной власти»), публичная власть субъектов федерации («не государственная, но государствовподобная несuverенная публичная власть» [3, с. 94, 96]), негосударственная муниципальная публичная власть, общинная публичная власть (публичная власть, существующая в общинах коренных народов).

С.А. Авакьян замечает, что совокупность граждан государства, обладающих способностью осуществлять публичную власть и осуществляющих ее (участвующих в осуществлении), именуется «народ» [4, с. 96]. Так от термина «публичная власть» совершается переход к более широкому и менее научно специализированному понятию «власть народа», под которой понимается самоорганизация народа в целях управления своими делами и использования механизмов для участия в осуществлении властных функций, именуемая также цивилизационным саморегулированием [5, с. 33]. Власть народа в России, по мнению С.А. Авакьяна, осуществляется в трех основных формах: государственная власть, общественная власть и власть местного самоуправления как смешанная общественно-государственная власть [6, с. 59, 76]. Более сдержанные позиции о власти народа как составляющей части правового порядка представлены в работах Б.С. Эбзеева [7].

Реформирование отечественного законодательства в сфере государственной власти и местного самоуправления и введение в правовой оборот терминов «публичная власть» и «единая система публичной власти» поставило законодателя перед необходимостью определиться с их содержанием. Частичную ясность внес Федеральный закон от 8 де-

“О мерах по пресечению деятельности незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и в зоне осетино-ингушского конфликта”, Постановления Правительства РФ от 9 декабря 1994 г. № 1360 “Об обеспечении государственной безопасности и территориальной целостности Российской Федерации, законности, прав и свобод граждан, разоружения незаконных вооруженных формирований на территории Чеченской Республики и прилегающих к ней регионов Северного Кавказа”, Указа Президента РФ от 2 ноября 1993 г. № 1833 “Об Основных положениях военной доктрины РФ”».

³ Постановление Конституционного Суда РФ от 24 января 1997 г. № 1-П «По делу о проверке конституционности За-

кона Удмуртской Республики от 17 апреля 1996 года “О системе органов государственной власти в Удмуртской Республике”».

⁴ Определение Конституционного Суда РФ от 2 ноября 2006 г. № 540-О «По запросу Правительства Самарской области о проверке конституционности статьи 1, частей 6 и 8 статьи 2 Федерального закона “О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон “Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ” и статьи 50 Федерального закона “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”».

кабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»⁵, раскрывший понятие единой системы публичной власти. Публичная корпоративная или общественная власть оставлена законодателем за рамками данного понятия [8]. С одной стороны, это можно считать упущением, которое приводит к разделению теоретического знания и конституционно-правовой практики и, как следствие, искажению понимания сути публичной власти, поскольку общественная власть напрямую влияет на становление корпоративной демократии – архиважного элемента для формирования доверия между гражданами и органами в государстве [9, с. 29].

С другой стороны, в условиях унификации конституционно-правового статуса субъектов Российской Федерации и стирания различий между государственной властью и местным самоуправлением публичная корпоративная (общественная) власть может таким образом сохранить за собой определенную степень автономии, что оставляет надежду на построение в России полноценного гражданского общества.

С позиций диалогического дискурса, становление местного самоуправления как самостоятельного элемента системы публичной власти требовало в определенный исторический момент его дистанцирования от системы государственной власти, что также подтверждает анализ законодательства о местном самоуправлении с момента его становления [10]. Установление правовых механизмов, постепенно элиминировавших самостоятельность и организационную обособленность местного самоуправления [11], и фактическое превращение муниципальной власти в «низовое звено» государственной власти ликвидировали дистанцию между двумя этими публично-властными подсистемами. Формальное закрепление в Конституции концепции единой публичной власти ознаменовало собой новый этап этого превращения, которое сегодня, как и в последнее десятилетие, контролируется законодателем посредством правового регулирования организационных основ муниципальной власти [12, с. 71]. Реформа публичной власти, юридически оформляющая единый статус органов государственной власти и местного самоуправления, придает новое качество взаимодействию этих органов. Характер диалога в конечном счете будет определяться

его интертекстуальным наполнением, а именно тем, как на практике будут реализовываться полномочия органов публичной власти. Не малую роль сыграет и расширение числа органов публичной власти, входящих в систему институционально [13] или территориально [14].

3. Теория и практика реализации принципа субсидиарности как принципа государственного управления

Полномочия и подходы к определению компетенции различных элементов системы публичной власти базируются на теории и практике реализации принципа субсидиарности. Суть принципа субсидиарности заключается в том, что управленческие меры должны приниматься тем уровнем власти, который сможет обеспечить наиболее эффективное достижение целей принятия подобных мер. Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции какому-либо другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии.

Л.А. Оноприенко отмечает: «Субсидиарность как принцип государственного управления, согласно которому управление и принятие решений должно осуществляться на наиболее низком из возможных уровней, получил свое теоретическое обоснование в социальной доктрине католической церкви. Для католиков субсидиарность является некой вариацией принципа солидарности с поправкой на сферу ее применения» [15, с. 179].

При изучении реализации принципа субсидиарности исследователи выявляют общие закономерности, обозначают критерии применимости рассматриваемого принципа, всегда презюмируя равный правовой и фактический статус подуровней публичной власти. Практика конституционно-правового диалога внутри системы публичной власти в России (в том числе между государственной властью и местным самоуправлением) убеждает нас, однако, в неравенстве уровней публичной власти и глубокой системной диспропорции их политических ролей. И.В. Выдрин и В.В. Руденко (Эмих) замечают: «Предметы ведения муниципалитетов всех типов определяются исключительно федеральной властью... Финансовые источ-

⁵ Собрание законодательства Российской Федерации. 2020. № 50. Ст. 8039.

ники, наполняющие местные бюджеты, регулируются государством. И таких примеров, свидетельствующих о том, что якобы бесконтрольное местное самоуправление существует по правилам, диктуемым государством, достаточно» [16, с. 84].

Если принять в качестве исходного пункта утверждение о том, что субсидиарность – это «принцип, в соответствии с которым даже самые маленькие территориальные, социальные и политические единицы могут иметь все права, в которых они нуждаются, для того чтобы регулировать свои собственные дела свободно и эффективно» [17, с. 38], придется столкнуться с вопросом: что понимается под свободным и эффективным регулированием собственных дел? Как определить объем компетенции публично-правовых субъектов, чтобы достичь максимальной свободы и эффективности такого регулирования? Опыт зарубежных стран предлагает систему тестов, позволяющую на практике применять принцип субсидиарности. Как отмечает О.И. Пименова, действие теста требует одновременного применения двух критериев: критерия достаточности средств, находящихся в распоряжении, и критерия лучшего достижения цели предполагаемого действия [18, с. 12].

Возможно, в практике реализации принципа следует обращать внимание не столько на готовность публично-правового субъекта низшего порядка своими силами эффективно решать объем публично-властных задач, сколько на готовность публично-правового субъекта высшего порядка (федеративного или регионального государства – в нашем случае) предоставить эти права (полномочия) без ущерба для себя.

Также незаслуженно лишен изучения фактор стабильности субъекта высшего порядка. В период формирования новой системы федеративных отношений в России, когда субъекты Российской Федерации оказались в нестабильном с точки зрения разграничения компетенции и политического влияния положении, систематическими стали попытки региональных органов включить местное самоуправление в систему государственной власти или установить над ним абсолютный контроль (например, Курское дело [19], Удмуртское дело [20, с. 33–34]). Нестабильность также может обуславливать сокращение организационной обособленности местного самоуправления.

Для сохранения равновесия между централизацией и субсидиарностью в общении между уровнями публичной власти могут применяться различ-

ные средства, обеспечивающие мобильность их компетенции. В России такими средствами выступают наделение органов власти или местного самоуправления отдельными государственными полномочиями [21, с. 454–461], переданными с другого уровня власти, или перераспределение полномочий органов местного самоуправления органам государственной власти. Несмотря на то, что упомянутые инструменты в целом обеспечивают гибкость системы публичной власти, они не лишены недостатков: ввиду неполной определенности в сфере компетенции уровень местного самоуправления вынужден постоянно изыскивать финансовые ресурсы для решения задач [22].

4. Глокализация и потенциал местного самоуправления

Глобальные ценности и ориентиры не могут доминировать во всех сферах в полном объеме. На местном уровне наблюдается тяга к сохранению традиций, правил в сфере образования, семейных ценностей, культуры, языка. В этой связи местное самоуправление может стать барьером всеобщей глобализации, местом сохранения локальных интересов и традиций, развития глокализации как явления, способного обеспечить учет различных интересов.

Роль местного самоуправления в преобразовании современных государств следует оценивать объективно, с учетом целей и задач, которые стояли при формировании этого уровня власти и при развитии самоорганизации граждан в настоящее время. В России местное самоуправление было заявлено «сверху» в качестве инициативы федерального уровня власти. Такой способ учреждения местного уровня власти безусловно определяет необходимость законодательного оформления организационной обособленности органов местного самоуправления и органов государственной власти, наделения предметами ведения (при условии, что ранее они относились к сфере органов государственной власти). Государство не только должно обеспечить местное самоуправление властными полномочиями, но и создать гарантии и условия [23, с. 241–245] для возможного решения соответствующих вопросов самим населением через реализацию самоуправления. Можно ли жестко отделить местное самоуправление от государственной власти? Ответ очевиден. Учитывая, что местное самоуправление является неким продолжением государственной власти, только на низшем территориальном уровне, принципиально недопустимо говорить об отделении местного самоуправления от государственной власти.

Современные государства выбирают разные модели внутренней организации местного самоуправления и разные варианты взаимодействия с органами публичной власти [24, р. 7]. Допуская разнообразие на местном уровне, следует признать, что почти во всех странах сегодня наблюдается тенденция к унификации управления на уровне муниципалитетов.

В поисках оптимального варианта развития местного самоуправления не стоит рассматривать формирование данного уровня власти, организацию конкретных органов в политической системе, разграничение функций между ними, формирование демократических институтов как окончательную цель с учетом проводимых преобразований всей публичной власти и глобальных изменений. После денонсации Европейской Хартии местного самоуправления говорить о необходимости соблюдения европейских стандартов отпала необходимость. При этом сегодня пришло осознание необходимости в первую очередь обеспечивать высокий уровень жизни граждан, наделять органы местного самоуправления финансовыми и организационными ресурсами, позволяющими совершенствовать управление муниципальными образованиями. Это может быть обеспечено только при укреплении взаимодействия органов разных уровней публичной власти.

Следует согласиться с Г.Н. Чеботаревым, настаивающим на том, что направления эффективного взаимодействия органов публичной власти должны быть прописаны в основах государственной политики Российской Федерации в области развития местного самоуправления и в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [25]. Представляется, что в названных актах должны быть прописаны и те принципы, которые установлены международными стандартами.

Современные тенденции развития технологий, изменения климата, увеличения количества вооруженных конфликтов, возникновения территорий, непригодных для качественного проживания, глобализации в экономической, политической, социальной сферах безусловно ставят вопросы перед публичной властью в части преодоления кризисов. Не малую роль в этом придется сыграть местному самоуправлению. Ситуация осложняется возникновением отношений, требующих экстренного правового регулирования, что нередко приводит к сверхчастому внесению поправок в действующие законы, возникно-

вению в большом количестве подзаконных актов, принимаемых в упрощенной процедуре без участия населения, противоречиям и коллизиям в праве.

Признавая потенциал местного самоуправления, федеральный уровень публичной власти принимает усилия по развитию отдельных видов территорий, сфер совместной ответственности с органами местного самоуправления. Так, федеральными органами публичной власти уделяется внимание развитию сельских территорий, где проживает более 30 млн чел., заявляются новые подходы к социально-экономическому развитию этих территорий (здравоохранение, культура, образование). С 2020 г. работает государственная программа «Комплексное развитие сельских территорий», в рамках которой идет постоянный поиск развития системы государственной поддержки. Планируется создание сельских агломераций. Значимым является развитие комфортной городской среды в малых городах. Для обеспечения комфортных условий жизни населения этих городов инициирован федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» и др.

По итогам работы Совета по развитию местного самоуправления 20 апреля 2023 г. в целях развития муниципального управления разрабатываются единые стандарты организации работы местных администраций с учетом лучших региональных практик оптимизации управленческих процессов и внедрению таких стандартов.

Предложено рассмотреть варианты внедрения дополнительных нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов и сборов. Минэкономики подготовило концепцию внедрения инвестиционного стандарта для муниципалитетов – разработка и контроль показателей эффективности (количество запущенных и планируемых проектов, объем инвестиций и др.).

Приостановлены процедуры по преобразованию унитарных предприятий в акционерные общества или общества с ограниченной ответственностью до 15 января 2025 г. В связи с этим перспективным видится развитие муниципально-частного партнерства, развития рынка коммунальных услуг.

Одновременно рекомендовано определить федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере координации разработки, согласования, утверждения и реализации мероприятий, предусмотренных долгосрочными планами социально-экономического развития опорных населенных пунктов и прилегающих территорий, установить

правила разработки, согласования, утверждения и мониторинга реализации долгосрочных планов социально-экономического развития опорных населенных пунктов и прилегающих территорий. Несколько иначе эти же вопросы прозвучали на заседании Совета по местному самоуправлению при Совете Федерации Федерального Собрания 6 июня 2023 г., где было дано поручение определить федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный осуществлять функции по выработке и реализации государственной политики и нормативно-правовому регулированию в сфере развития местного самоуправления, а также координацию мероприятий по государственной поддержке муниципальных образований. Совет Федерации предлагает вернуться к некой вариативности и установить воз-

можность закрепления в уставе муниципального образования права представительного органа муниципального образования на участие в формировании местной администрации, в том числе в утверждении или согласовании назначения на должность заместителей главы местной администрации, руководителей отраслевых (функциональных) и территориальных органов местной администрации.

Таким образом, хотя конституционная реформа 2020 г. прочно заложила фундамент для теории в части понимания уровней публичной власти, практическая часть реализации реформы в части взаимодействия уровней еще только набирает обороты, привнося дополнения в российское законодательство и, как следствие, новое видение единой системы публичной власти.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Попова Н. Ф. Необходимость цифровизации государственного управления в РФ / Н. Ф. Попова // Административное право и процесс. – 2020. – № 2. – С. 48–53.
2. Вопросы теории и практики публичной власти : коллектив. моногр. / отв. ред. А. Н. Кокотов. – Екатеринбург : Изд-во УргЮА, 2005. – 232 с.
3. Чиркин В. Е. Публично-правовое образование / В. Е. Чиркин. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2019. – 336 с.
4. Авакьян С. А. Конституционное право России. Учебный курс : учеб. пособие : в 2 т. / С. А. Авакьян. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2020. – Т. 2. – 912 с.
5. Добрынин Н. М. Народовластие и суверенитет в современной парадигме российского конституционализма: к 10-летию со дня опубликования работы проф. С.А. Авакьяна «Точка отсчета – народ» / Н. М. Добрынин // Государство и право. – 2017. – № 7. – С. 22–33.
6. Современные проблемы организации публичной власти : коллектив. моногр. / под ред. С. А. Авакьяна. – М. : Юстицинформ, 2014. – 596 с.
7. Эбзеев Б. С. Народ, народный суверенитет и представительство: доктринальные основы и конституционная практика / Б. С. Эбзеев // Государство и право. – 2016. – № 4. – С. 32–44.
8. Мигущенко О. Н. Народовластие и единая система публичной власти / О. Н. Мигущенко // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2022. – № 2. – С. 5–10.
9. Кокотов А. Н. Доверие. Недоверие. Право : моногр. / А. Н. Кокотов. – репр. изд. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2023. – 192 с.
10. Киреева Е. Ю. Конституционно-правовые основы взаимодействия органов местного самоуправления с органами государственной власти в системе публичной власти / Е. Ю. Киреева, Л. А. Нудненко // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 3. – С. 62–67.
11. Авакьян С. А. Местное самоуправление как форма публичной власти: конституционные ожидания и реальные конструкции / С. А. Авакьян // Юридический мир. – 2020. – № 1. – С. 15–20.
12. Кожевников О. А. Органы местного самоуправления в новой структуре единой системы публичной власти: вопросы нормативной регламентации / О. А. Кожевников // Вестник Белгородского юридического института МВД России имени И.Д. Путилина. – 2022. – № 1. – С. 69–73.
13. Романенко К. Е. Государственный Совет в системе публичной власти Российской Федерации / К. Е. Романенко // Закон и право. – 2022. – № 11. – С. 49–55.
14. Чуклин А. В. К вопросу об организации публичной власти на федеральной территории / А. В. Чуклин // Конституционное и муниципальное право. – 2021. – № 10. – С. 11–14.
15. Оноприенко Л. А. Принцип субсидиарности и его отражение в социальной доктрине католической церкви / Л. А. Оноприенко // PolitBook. – 2014. – № 3. – С. 178–191.

16. Выдрин И. В. Принцип субсидиарности в организации местного самоуправления в России и Польше / И. В. Выдрин, В. В. Эмих // Научный ежегодник Института философии и права Уральского отделения Российской академии наук. – 2017. – Т. 17, вып. 2. – С. 71–99.
17. Пименова О. И. Субсидиарность как нравственная, философская и правовая категория / О. И. Пименова // Актуальные проблемы российского права. – 2017. – № 11 (84). – С. 37–47.
18. Пименова О. И. Федерализм и субсидиарность в системе внутригосударственных отношений: некоторые теоретико-практические аспекты их взаимодействия (на примере Российской Федерации) / О. И. Пименова // Государство и право. – 2017. – № 4. – С. 5–16.
19. Малышева А. Обзор дел, рассмотренных Конституционным Судом Российской Федерации. Дело о проверке конституционности отдельных положений Устава Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав Курской области» / А. Малышева // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2000. – № 4 (33). – С. 212–213.
20. Витрук Н. Конституционный принцип «верности федерации» в практике Конституционного Суда Российской Федерации / Н. Витрук // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. – 2003. – № 3 (44). – С. 22–38.
21. Шугрина Е. С. Муниципальное право : учеб. / Е. С. Шугрина. – 5-е изд., перераб. и доп. – М. : Норма : ИНФРА-М, 2014. – 576 с.
22. Выдрин И. В. Эффективная работа муниципальной власти требует четко очерченных функций и полномочий: интервью с А. М. Чернецким / И. В. Выдрин // Муниципалитет: экономика и управление. – 2019. – № 3 (28). – С. 5–10.
23. Шайхуллин М. С. Конституционно-правовые гарантии развития местного самоуправления и основные критерии их классификации / М. С. Шайхуллин // Уфимский гуманитарный научный форум. – 2021. – № 3 (7). – С. 237–249.
24. Local government in Europe: trends and developments (Government Beyond the Centre) / ed. by B. Richard, J. Stoker. – Basingstoke, UK : Palgrave Macmillan, 1991. – 253 p.
25. Чеботарев Г. Н. Муниципальная власть в единой системе публичной власти / Г. Н. Чеботарев // Конституционное и муниципальное право. – 2022. – № 1. – С. 57–60.

REFERENCES

1. Popova N.F. The need for digitization of public administration in the Russian Federation. *Administrativnoe pravo i protsess = Administrative Law and Procedure*, 2020, no. 2, pp. 48–53. (In Russ.).
2. Kokotov A.N. (ed.). *Issues of theory and practice of public authority*, Collective monograph. Yekaterinburg, Ural State Academy of Law Publ., 2005. 232 p. (In Russ.).
3. Chirkin V.E. *Public legal formation*. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2019. 336 p. (In Russ.).
4. Avak'yan S.A. *Constitutional law of Russia. Educational course, Teaching aid*, in 2 volumes, 5th ed. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2020. 912 p. (In Russ.).
5. Dobrynin N.M. The people's governance and the sovereignty within the contemporary paradigm of the Russian constitutionalism: to the 10th anniversary of publication of “the starting point is the nation” by professor S.A. Avakyan. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2017, no. 7, pp. 22–33. (In Russ.).
6. Avak'yan S.A. (ed.). *Modern problems of organizing public authority*. Moscow, Yustitsinform Publ., 2014. 596 p. (In Russ.).
7. Ebzeev B.S. The People, popular sovereignty and representation: doctrinal basis and constitutional practice. *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2016, no. 4, pp. 32–44. (In Russ.).
8. Miguschenko O.N. The rule of the people and the unified public government system. *Munitsipal'naya sluzhba: pravovye voprosy = Municipal Service: legal issues*, 2022, no. 2, pp. 5–10. (In Russ.).
9. Kokotov A.N. *Confidence. Mistrust. Law*, Monograph, reprint. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2023. 192 p. (In Russ.).
10. Kireeva E.Yu., Nudnenko L.A. Constitutional law grounds for the interaction between local self-government authorities and government authorities in the public government system. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2022, no. 3, pp. 62–67. (In Russ.).

11. Avakyan S.A. Local self-government as a form of public authority: constitutional expectations and real structures. *Yuridicheskii mir = Juridical World*, 2020, no. 1, pp. 15–20. (In Russ.).
12. Kozhevnikov O.A. Local self-government bodies in the new structure of the unified system of public authority: issues of regulatory regulation. *Vestnik Belgorodskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii imeni I.D. Putilina = Vestnik of Putilin Belgorod Law Institute of Ministry of the Interior of Russia*, 2022, no. 1, pp. 69–73. (In Russ.).
13. Romanenko K.E. The state council in the system of public authority of the Russian Federation. *Zakon i pravo = Law & Legislation*, 2022, no. 11, pp. 49–55. (In Russ.).
14. Chuklin A.V. On the issue of arrangement of public authority in the federal territory. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo = Constitutional and Municipal Law*, 2021, no. 10, pp. 11–14. (In Russ.).
15. Onoprienko L.A. The principle of subsidiarity and its reflection in the social doctrine of the Catholic Church. *PolitBook*, 2014, no. 3, pp. 178–191. (In Russ.).
16. Vydrin I.V., Emikh V.V. Principle of subsidiarity in organization of self-government in Russia and Poland. *Nauchnyi ezhegodnik Instituta filosofii i prava Ural'skogo otdeleniya Rossiiskoi Akademii Nauk = Research Yearbook Institute of Philosophy and Law Ural Branch of the Russian Academy of Sciences*, 2017, vol. 17, iss. 2, pp. 71–99. (In Russ.).
17. Pimenova O.I. Subsidiarity as a moral, philosophical and legal category. *Aktual'nye problemy rossiiskogo prava = Actual Problems of the Russian Law*, 2017, no. 11 (84), pp. 37–47. (In Russ.).
18. Pimenova O.I. Federalism and subsidiarity in the system of internal government relations: certain theoretical and practical aspects of their interaction (using the example of the Russian Federation). *Gosudarstvo i pravo = State and Law*, 2017, no. 4, pp. 5–16. (In Russ.).
19. Malysheva A. Review of cases considered by the Constitutional Court of the Russian Federation. The case on checking the constitutionality of certain provisions of the Charter of the Kursk Region as amended by the Law of the Kursk Region of March 22, 1999 "On Amendments and Additions to the Charter of the Kursk Region". *Konstitutsionnoe pravo: vostochnoevropeiskoe obozrenie = East European Constitutional Review*, 2000, no. 4 (33), pp. 212–213. (In Russ.).
20. Vitruk N. The constitutional principle of "loyalty to the federation" in the practice of the Constitutional Court of the Russian Federation. *Konstitutsionnoe pravo: vostochnoevropeiskoe obozrenie = East European Constitutional Review*, 2003, no. 3 (44), pp. 22–38. (In Russ.).
21. Shugrina E.S. *Municipal Law*, Textbook, 5th ed. Moscow, Norma Publ., INFRA-M Publ., 2014. 576 p. (In Russ.).
22. Vydrin I.V. "Efficient performance of the municipal government requires clearly defined functions and powers": interview with A.M. Chernetsky. *Munitsipalitet: ekonomika i upravlenie = Municipality: economics and management*, 2019, no. 3 (28), pp. 5–10. (In Russ.).
23. Shaikhullin M.S. Constitutional and legal guarantees for the development of local self-government and the main criteria for their classification. *Ufimskii gumanitarnyi nauchnyi forum = Ufa humanitarian scientific forum*, 2021, no. 3 (7), pp. 237–249. (In Russ.).
24. Richard B., Stoker J. (eds.). *Local government in Europe: trends and developments (Government Beyond the Centre)*, Basingstoke, UK, Palgrave Macmillan Publ., 1991. 253 p.
25. Chebotarev G.N. Municipal government in the single public government system. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo*, 2022, no. 1, pp. 57–60. (In Russ.).

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Блещик Александр Владимирович – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права
Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева
620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21
E-mail: bleszczyk@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-9166-4432

INFORMATION ABOUT AUTHORS

Aleksandr V. Bleshchik – PhD in Law, Associate Professor, Department of Constitutional law
Ural State Law University
21, Komsomol'skaya ul., Yekaterinburg, 620137, Russia
E-mail: bleszczyk@yandex.ru
ORCID: 0000-0001-9166-4432
RSCI SPIN-code: 2386-2700; AuthorID: 1105849

SPIN-код РИНЦ: 2386-2700; AuthorID: 1105849

Калинина Екатерина Геннадьевна – кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права

Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева

620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21

E-mail: catherinekalinina@gmail.com

ORCID: 0000-0002-6483-9556

SPIN-код РИНЦ: 7007-3940; AuthorID: 961063

Несмеянова Светлана Эдуардовна – доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного права

Уральский государственный юридический университет имени В.Ф. Яковлева

620137, Россия, г. Екатеринбург, ул. Комсомольская, 21

E-mail: nesmeyanova@yandex.ru

ORCID: 0000-0001-7640-9839

SPIN-код РИНЦ: 5954-0751; AuthorID: 394566

Ekaterina G. Kalinina – PhD in Law, Associate Professor, Department of Constitutional law

Ural State Law University

21, Komsomol'skaya ul., Yekaterinburg, 620137, Russia

E-mail: catherinekalinina@gmail.com

ORCID: 0000-0002-6483-9556

RSCI SPIN-code: 7007-3940; AuthorID: 961063

Svetlana E. Nesmeyanova – Doctor of Law, Professor; Professor, Department of Constitutional law

Ural State Law University

21, Komsomol'skaya ul., Yekaterinburg, 620137, Russia

E-mail: nesmeyanova@yandex.ru

ORCID: 0000-0001-7640-9839

RSCI SPIN-code: 5954-0751; AuthorID: 394566

БИБЛИОГРАФИЧЕСКОЕ ОПИСАНИЕ СТАТЬИ

Блещик А.В. Уровни (центры) публичной власти: современное прочтение теории и практики / А.В. Блещик, Е.Г. Калинина, С.Э. Несмеянова // Правоприменение. – 2024. – Т. 8, № 2. – С. 53–62. – DOI: 10.52468/2542-1514.2024.8(2).53-62.

BIBLIOGRAPHIC DESCRIPTION

Bleshchik A.V., Kalinina E.G., Nesmeyanova S.E. Levels (centers) of public authority: modern interpretation of theory and practice. *Pravoprimerenie = Law Enforcement Review*, 2024, vol. 8, no. 2, pp. 53–62. DOI: 10.52468/2542-1514.2024.8(2).53-62. (In Russ.).