

## ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ И НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ

Ю. В. Агибалов

*Воронежский филиал Российской академии народного хозяйства  
и государственной службы при Президенте Российской Федерации*

## LEGAL REGULATION OF THE SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION: MAIN STAGES AND DIRECTIONS FOR IMPROVEMENT

Yu. V. Agibalov

*Voronezh Institute of Economics and Social Management, Russian Academy  
of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation*

**Аннотация:** анализируется практика становления и совершенствования системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации; вносятся предложения по разграничению компетенции между органами государственной власти в субъектах Российской Федерации в рамках реализации конституционной реформы.

**Ключевые слова:** конституционная реформа 2020 г., система органов государственной власти, субъекты Российской Федерации; законодательные и исполнительные органы, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации.

**Abstract:** the article is devoted to the analysis of the practice of formation and improvement of the system of public authorities in the subjects of the Russian Federation. The author makes proposals on the delimitation of competence between state authorities in the subjects of the Russian Federation in the framework of the implementation of constitutional reform.

**Key words:** constitutional reform in 2020, the system of state authorities, subjects of the Russian Federation; legislative and executive bodies, the highest official of the subject of the Russian Federation.

В 2023 г. Россия отметила тридцатилетие со дня принятия всенародным голосованием Конституции Российской Федерации, закрепившей в качестве основ конституционного строя нормы, в соответствии с которыми государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны (ст. 10 Конституции Российской Федерации). В соответствии с ч. 2 ст. 11 Конституции Российской Федерации «государственную власть в субъектах Российской

Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти». В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы государственной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации (ч. 2 ст. 77. Конституции Российской Федерации).

Субъекты Российской Федерации самостоятельно, в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и

исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом, определяют систему органов государственной власти, их структуру, полномочия, порядок формирования. При этом федеральные органы исполнительной власти для осуществления своих полномочий могут создавать свои территориальные органы или передавать по согласованию часть своих полномочий исполнительным органам субъектов Российской Федерации. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по соглашению с федеральными органами исполнительной власти могут передавать им осуществление части своих полномочий (ч. 1–3 ст. 78 Конституции Российской Федерации).

Несомненный интерес представляет исследование практики формирования системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, определения правового статуса органов и механизма их взаимодействия, а также сложившейся практики правового регулирования их в федеральном и региональном законодательстве. В работах ученых и практических работников нашли отражение основные этапы становления и развития российского законодательства, регламентирующего принципы, порядок организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В них на основе анализа норм федерального и регионального законодательства исследовались особенности организации государственной власти в отдельных субъектах Российской Федерации и проблемы взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> См.: Агафонкин Д. Б. Система органов законодательной и исполнительной власти в городе Москве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002 ; Агибалов Ю. В. Правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами : монография. Воронеж, 1998 ; Его же. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации : исторические и правовые аспекты // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2013. № 2. С. 19–41 ; Его же. Система власти в субъекте Федерации : правовое регулирование и практика реализации // Конституция Российской Федерации и ее влияние на практику государственного строительства и развитие правовой системы страны : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 55-летию юбилею юридического факультета Воронежского государственного университета (Воронеж, 17–18 октября 2013 г.) / под ред.

Однако большинство работ было выполнено до принятия изменений в Конституцию Российской Федерации и Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». Принятый Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ) конкретизирует нормы Конституции Российской Федерации в отношении органов государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в единую систему публичной власти Российской Федерации.

Таким образом, исследование системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации, ее формирования и механизма взаимодействия органов государственной власти в единой системе публичной власти является весьма актуальным.

### 1. Основные этапы становления и реформирования системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации (1993–2020 гг.)

По статье 3 Конституции (Основному закону) РСФСР организация и деятельность Советского государства строилась в соответствии с принципом демократического централизма: вы-

Ю. Н. Старилова. Воронеж, 2014. С. 8–12. (Юбилей, конференции, форумы. Вып. 9) ; Васильев В. И., Павлушкин А. В., Постников А. Е. Законодательные органы субъектов Российской Федерации. Правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы. М., 2001 ; Малый А. Ф. Органы государственной власти области : проблемы организации : монография. Архангельск, 1999 ; Кокотов А. Н. Особенности организации государственной власти в Свердловской области // Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации. М., 1999 ; Лебедев В. А. Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. М., 2000 ; Его же. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства : монография. М., 2015. 280 с. ; Его же. Система органов законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации : становление и развитие // LexRussica. М., 2016. № 3 (112). С. 82–90 ; Меркулов Е. С. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации : конституционно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2007.

борность всех органов государственной власти снизу доверху, подотчетность их народу, обязательность решений вышестоящих для нижестоящих органов. Советы народных депутатов – от Верховного Совета до сельских Советов – составляли единую систему представительных органов государственной власти РСФСР. Они руководили всеми отраслями государственного, хозяйственного и социально-культурного строительства как непосредственно, так и через создаваемые ими органы государственного управления. Советам были подотчетны и подконтрольны исполнительные и распорядительные органы. Местное самоуправление осуществлялось населением через соответствующие местные советы народных депутатов, органы территориального общественного самоуправления населения, а также местные референдумы, собрания, сходы граждан, иные формы непосредственной демократии. В соответствии со ст. 132, 140 Конституции РСФСР республики в составе РСФСР имели право принимать законы, а другие территориальные образования – только решения.

Конституция Российской Федерации, принятая в результате всенародного голосования в декабре 1993 г., закрепила равноправие субъектов Российской Федерации, при этом за республиками сохранили право принимать свою конституцию и законодательство, а за остальными субъектами – устав и законодательство (ст. 5).

В соответствии со статьей 10 Конституции Российской Федерации государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны. Государственную власть в субъектах Российской Федерации осуществляют образуемые ими органы государственной власти (ч. 2. ст. 11 Конституции Российской Федерации).

Вступление в силу Конституции Российской Федерации потребовало коренных изменений действующего законодательства на федеральном уровне и создания регионального законодательства в субъектах Российской Федерации. Согласно Конституции Российской Федерации система органов государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации системы органов го-

сударственной власти, установленными федеральным законом, который был принят только в 1999 г.<sup>2</sup>

На протяжении шести лет после принятия Конституции Российской Федерации субъекты Российской Федерации осуществляли правовое регулирование исходя из собственного понимания основ конституционного строя. В субъектах Федерации органы государственной власти имели не только различные наименования, но и структуру, порядок формирования и полномочия. В большинстве республик в составе Российской Федерации были учреждены посты президентов, но их статус был не одинаков. Президент в Республике Татарстан являлся главой государства и возглавлял систему органов государственного управления; в Кабардино-Балкарии, Адыгее, Саха (Якутии) – главой государства, высшим должностным лицом и главой исполнительной власти, а наряду с Президентом в республике существовала должность председателя Правительства; в Республике Башкортостан – главой республики, который руководил деятельностью кабинета министров, назначал премьер-министра; в Республиках Тыва, Марий Эл, Бурятия – главой государства и исполнительной власти, возглавлял Правительство республики; в Северной Осетии – Алании – главой государства и главой исполнительной власти, имел право председательствовать на заседании Правительства. В Республике Карелия, Хакасия должности Президента не было, а высшим должностным лицом и главой исполнительной власти являлся председатель Правительства, избранный населением. В Республике Коми исполнительную власть осуществлял глава республики, который возглавлял и Правительство; в Республике Мордовия глава республики являлся главой государства и ее высшим должностным лицом. В Республике Дагестан исполнительную власть возглавлял Государственный Совет, который формировался Конституционным собранием в количестве 14 человек. Госсовет возглавлял председатель, избираемый Конституционным собранием путем тайного голосования. Он являлся главой государства. Госсовет с согласия Народного собрания назначал председателя

<sup>2</sup> См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

Правительства, обеспечивал взаимодействие органов государственной власти.

В Республиках Хакасия, Карелия, Тыва высшим исполнительным и распорядительным органом было Правительство, а в большинстве республик Правительство не имело самостоятельного статуса (Ингушетия, Кабардино-Балкария, Северная Осетия – Алания, Татарстан, Адыгея, Башкортостан), в Республике Калмыкия Правительства не было.

В Республике Удмуртия высшим должностным лицом являлся Председатель Государственного Совета, руководитель высшего представительного, законодательного и контрольного органа, а исполнительную власть осуществляло Правительство, подотчетное Госсовету.

Парламенты в республиках также отличались между собой не только содержанием полномочий, но и особенностями формирования и структуры. Конституциями республик в компетенцию законодательных и представительных органов, кроме основной функции принятия законодательных актов, включались также некоторые полномочия по назначению или согласованию назначения отдельных должностных лиц исполнительных органов власти и контролю за их деятельностью.

Еще больше различий было в Уставах краев и областей. Законодательными органами государственной власти в субъектах Российской Федерации были областные Думы – в Воронежской, Белгородской, Тамбовской, Курской, Саратовской областях и большинстве других субъектов Федерации; в Нижегородской, Вологодской, Иркутской, Ленинградской, Свердловской областях и ряде других субъектов Федерации – Законодательные собрания; в Ярославской области и Ставропольском крае – Государственные Думы; в Архангельской, Липецкой, Псковской областях – Собрания депутатов; в Самарской – Губернская дума; в Новосибирской – Совет депутатов; в Орловской – Совет народных депутатов. Исполнительную власть в этих субъектах Российской Федерации осуществляли губернатор и возглавляемое им правительство (Ставропольский край, Ленинградская область); глава администрации области и возглавляемая им администрация (Воронежская, Архангельская, Белгородская, Липецкая и большинство других краев и областей); губернатор и возглавляемая им администрация (Нижегородская, Тюменская,

Саратовская, Иркутская области); губернатор, правительство (Свердловская и Ярославская области); мэрия и мэр – в Москве. В ряде субъектов Российской Федерации в систему органов государственной власти входили и территориальные органы государственного управления<sup>3</sup>.

Таким образом, в условиях отсутствия федерального закона субъекты Российской Федерации по своему усмотрению не только устанавливали систему органов государственной власти в субъекте, но и принимали конституции и уставы субъектов Российской Федерации, которые не соответствовали нормам Конституции Российской Федерации.

В Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» были закреплены не только единые принципы формирования органов государственной власти субъектов Федерации, их статус и полномочия, но и основы взаимодействия органов государственной власти в субъекте Российской Федерации.

Президент России В. В. Путин в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации «Какую Россию мы строим» подчеркнул, что «мы создали “острова” и отдельные “островки” власти, но не возвели между ними надежных мостов. У нас до сих пор не выстроено эффективное взаимодействие между разными уровнями власти. Центр и территории, региональные и местные власти все еще соревнуются между собой, соревнуются за полномочия. А за их часто взаимоуничтожающей схваткой наблюдают те, кому выгодны беспорядок и произвол, кто использует отсутствие эффективного государства в собственных целях. И некоторые хотели бы сохранить такое положение на будущее»<sup>4</sup>.

Реализуя положения Посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию<sup>5</sup>, Государственная Дума постоянно вносила изменения и дополнения в Федеральный закон

<sup>3</sup> См.: Агибалов Ю. В. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации... С. 23–27.

<sup>4</sup> Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «Какую Россию мы строим» от 8 июля 2000 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/901764271>

<sup>5</sup> См.: Там же ; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 2001 ; Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию. М., 2002.

№ 184-ФЗ, регулирующие порядок формирования законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

За прошедшие годы законодательство по этим вопросам неоднократно менялось:

– Федеральным законом от 23 декабря 2010 г. № 376-ФЗ<sup>6</sup> была закреплена норма, в соответствии с которой наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации не может содержать словосочетаний, составляющих основу наименований федеральных органов государственной власти;

– Федеральным законом от 28 декабря 2010 г. № 406-ФЗ<sup>7</sup> в статью 18 Федерального закона № 184-ФЗ было внесено дополнение, в соответствии с которым наименование должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) не может содержать слов и словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства – Президента Российской Федерации. Этим законом установлен переходный период до 1 января 2015 г., в течение которого конституции (уставы) субъектов Российской Федерации должны быть приведены в соответствие с этим федеральным законом;

– Федеральным законом от 24 июля 2002 г. № 107-ФЗ<sup>8</sup> закреплена норма, в соответствии с которой не менее 50 % депутатов законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации должны избираться по одному избирательно-

му округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые избирательными объединениями в соответствии с законодательством о выборах.

На протяжении последних лет неоднократно менялся порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации):

– Федеральным законом от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ<sup>9</sup> была закреплена норма, позволяющая законодательным (представительным) органам государственной власти субъекта Российской Федерации наделять гражданина Российской Федерации полномочиями высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) по представлению Президента Российской Федерации в порядке, предусмотренном законодательством;

– Федеральным законом от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ<sup>10</sup> были возвращены выборы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) гражданами Российской Федерации;

– Федеральным законом от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ<sup>11</sup> субъектам Российской Федерации было предоставлено право законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации самостоятельно определять, каким образом будет избираться высшее должностное лицо субъек-

<sup>6</sup> О внесении изменения в статью 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: федер. закон от 23 декабря 2010 г. № 376-ФЗ.

<sup>7</sup> О внесении изменения в статью 18 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: федер. закон от 28 декабря 2010 г. № 406-ФЗ.

<sup>8</sup> О внесении дополнения и изменений в статью 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: федер. закон от 24 июля 2002 г. № 107-ФЗ.

<sup>9</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: федер. закон от 11 декабря 2004 г. № 159-ФЗ.

<sup>10</sup> О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: федер. закон от 2 мая 2012 г. № 40-ФЗ.

<sup>11</sup> О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: федер. закон от 2 апреля 2013 г. № 30-ФЗ.

та Российской Федерации: населением или депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти Российской Федерации и др.

Вследствие значительного количества изменений и дополнений в Федеральный закон № 184-ФЗ он, по образному выражению О. О. Томилина, выглядит «лоскутным одеялом»<sup>12</sup>.

Анализ принятых изменений в Федеральный закон № 184-ФЗ показал, что в федеральном законодательстве отмечается тенденция на принятие законов, устанавливающих императивные нормы, регулирующие порядок формирования и статус органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, вместо «установления общих принципов организации системы органов государственной власти», как это предусмотрено Конституцией Российской Федерации.

Наряду с совершенствованием действующего законодательства, в России под контролем полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах проводилась работа по приведению регионального законодательства в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством<sup>13</sup>. В настоящее время в субъектах Российской Федерации структура и наименование органов государственной власти субъектов Российской Федерации соответствуют федеральному законодательству.

С момента принятия Конституции Российской Федерации в научных кругах не прекращалась дискуссия о месте, роли и значении Конституции Российской Федерации, высказывались мнения о несовершенстве действующей Конституции Российской Федерации, необходимости внесения в нее поправок, а также о проведении конституционной реформы (С. А. Авакьян, Е. С. Аничкин, Н. А. Боброва, Н. С. Бондарь, Н. М. Добрынин, В. В. Киреев, В. В. Невинский, Ю. И. Скуратов, Ю. Н. Стариков и др.).

На необходимость внесения поправок в Конституцию Российской Федерации указывал

<sup>12</sup> Томилин О. О. К вопросу об организации публичной власти в субъектах Российской Федерации // Научное обозрение. Международный научно-практический журнал. 2021. № 6. URL: <https://srjournal.ru/2021/id338/>

<sup>13</sup> См.: Агибалов Ю. В. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации... С. 36–39.

Ю. Н. Стариков<sup>14</sup>, о преобразовании Конституции писал Е. С. Аничкин<sup>15</sup>, о необходимости конституционной реформы – С. А. Авакьян<sup>16</sup> и В. Д. Зорькин<sup>17</sup> и др.

Так, профессор С. А. Авакьян подчеркивал, что в России созрели причины конституционного реформирования. По его мнению, необходимо создание конституционных основ гражданского общества, обеспечения реального народовластия, а местное самоуправление должно стать реальным, с привлечением населения к управлению местными делами<sup>18</sup>. В свою очередь, Председатель Конституционного Суда Российской Федерации В. Д. Зорькин в статье «Буква и дух Конституции» в качестве недостатков действующей Конституции отметил следующие:

«– отсутствие должного баланса в системе сдержек и противовесов, крен в сторону исполнительной власти;

– недостаточная четкость в распределении полномочий между президентом и правитель-

<sup>14</sup> См.: Стариков Ю. Н. «Корректировка» Конституции как «развертывание» ее потенциала // Правовые реформы в современной России : значение, результаты, перспективы : материалы науч.-практ. конф., посвящ. 50-летию юбилею юридического факультета Воронежского государственного университета (Воронеж, 20–21 ноября 2008 г.). Воронеж, 2009. С. 56–82. (Юбилей, конференции, форумы. Вып. 5, ч. 1: Теория государства и права. Конституционное и международное право) ; *Его же*. Необходимы поправки в Конституцию Российской Федерации в связи с развитием административного и административно-процессуального законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2016. № 2 (25). С. 9–17.

<sup>15</sup> См.: Аничкин Е. С. Преобразование Конституции Российской Федерации : сущность и причины // Вестник Томск. гос. ун-та. Право. 2009. № 323. С. 202–206 ; *Его же*. «Преобразование» Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце XX – начале XXI вв. : дис. ... д-ра юрид. наук. Барнаул, 2010. 466 с.

<sup>16</sup> См.: Авакьян С. А. Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 2–9 ; *Его же*. Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации : грядет раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 31–44 ; *Его же*. Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм : реальность, решения, ожидания // Вестник Моск. гос. обл. ун-та. Сер.: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 7–33.

<sup>17</sup> См.: Зорькин В. Буква и дух Конституции // Рос. газета. 2018. 10 окт.

<sup>18</sup> См.: Авакьян С. А. Нужна ли конституционная реформа в России? С. 7.

ством, в определении статуса администрации президента и полномочий прокуратуры;

– конструкция ст. 12 Конституции дает повод к противопоставлению органов местного самоуправления органам государственной власти (в том числе представительным органам государственной власти), в то время как органы местного самоуправления по своей природе являются лишь нижним, локальным звеном публичной власти в Российской Федерации;

– недостатки существуют и в разграничении предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами»<sup>19</sup>.

По его мнению, подобные недостатки вполне поправимы путем точечных изменений, а заложенный в конституционном тексте глубокий правовой смысл позволяет адаптировать этот текст к меняющимся социально-правовым реалиям в рамках принятой в мировой конституционной практике доктрины «живой Конституции»<sup>20</sup>.

С предложением принять поправки в Конституцию Российской Федерации выступил Президент Российской Федерации В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 15 января 2020 г. Эти поправки были направлены на дальнейшее развитие России как правового социального государства. В Конституции Российской Федерации предлагалось закрепить правовой статус и роль Государственного Совета; обязательные требования к лицам, занимающим должности глав субъектов Федерации; включить органы местного самоуправления в единую систему публичной власти; повысить роль глав субъектов Российской Федерации в выработке и принятии решений на федеральном уровне; установить принципы единой системы публичной власти; выстроить эффективное взаимодействие между государственными и муниципальными органами; и др.

В. В. Путин в своем выступлении особо остановился на роли Федерального Собрания, которое готово взять на себя большую ответственность за формирование Правительства, а это значит, взять на себя и большую ответственность за ту политику, которую это Правительство про-

водит. По его мнению, это повысит роль и значение Государственной Думы, парламентских партий, самостоятельность и ответственность Председателя Правительства и всех членов кабинета, сделает более эффективным, содержательным взаимодействие между представительной и исполнительной ветвями власти.

Поправки, предложенные Президентом Российской Федерации и одобренные в ходе Всероссийского голосования, были закреплены в Законе Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ<sup>21</sup>. В соответствии с ними часть своих полномочий Президент Российской Федерации передал Федеральному Собранию и Государственному Совету Российской Федерации, который стал государственным органом.

## **2. Совершенствование федерального законодательства о системе органов государственной власти субъектов Российской Федерации в период проведения конституционной реформы (2020 г.)**

В соответствии с п. «г» статьи 71 Конституции Российской Федерации в ведении Российской Федерации находятся «организация публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти». В ней нет нормы, предусматривающей установление общих принципов организации публичной власти в субъектах Российской Федерации. В то же время в Конституции Российской Федерации сохранилась норма, в соответствии с которой «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» отнесено к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Государственной Думой Российской Федерации, в целях реализации положения Конституции Российской Федерации об организации публичной власти, был принят Федеральный закон от 8 декабря 2020 г. № 394-ФЗ «О Государственном Совете Российской Федерации»,

<sup>19</sup> Зорькин В. Указ. соч.

<sup>20</sup> См.: Агибалов Ю. В. 25 лет Конституции Российской Федерации : необходимо реформировать или обеспечить ее соблюдение? // Вестник Воронеж. гос. у-та. Сер.: Право. 2018. № 4. С. 14–15.

<sup>21</sup> О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти : закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ.

в котором было дано определение термина «система органов публичной власти». Этим законом закреплены нормы, в соответствии с которыми:

– федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации по взаимному соглашению могут передавать друг другу осуществление части своих полномочий, если это не противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

– порядок взаимодействия законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации между собой, а также с федеральными органами государственной власти при решении вопросов осуществления публичной власти на соответствующей территории определяется федеральными конституционными законами, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации;

– порядок взаимодействия законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с органами местного самоуправления входящих в их состав муниципальных образований при решении вопросов осуществления публичной власти на соответствующей территории определяется федеральными конституционными законами, федеральными законами и принимаемыми в соответствии с ними законами субъектов Российской Федерации;

– законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации.

В декабре 2021 г. был принят Федеральный закон № 414-ФЗ. Анализ норм данного закона показал, что абсолютное большинство их, как и норм Федерального закона № 184-ФЗ, носит императивный характер. На это указывает Е. В. Александрова, подчеркивая, что законом устанавливаются не только общие принципы, но и вполне конкретные положения, определяющие статус органов государственной власти субъектов Российской Федерации и ряд других вопросов. При принятии Федерального закона № 414-ФЗ можно было бы рассмотреть следующие наименования: «Об органах публичной власти в субъектах Российской Федерации» или

«Об организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>22</sup>. Возникает вопрос: «Почему это не было сделано?». Можно предположить, что авторы при разработке законопроекта хотели, чтобы он (несмотря на название) не только усиливал позиции федеральных органов государственной власти, но и предусматривал общие принципы организации системы органов государственной власти, закрепленные в Конституции Российской Федерации. Однако в законе они занимают незначительный удельный вес: в ст. 2 закреплены общие принципы деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, а в главе 7 – общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Федеральный закон № 414-ФЗ, с одной стороны, установил систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации, включающую законодательный орган; высшее должностное лицо; высший исполнительный орган; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации; а с другой – закрепил норму, в соответствии с которой она определяется конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. В то же время по Конституции Российской Федерации «организация публичной власти» относится к ведению Российской Федерации, а по вопросам ведения Российской Федерации не предусмотрено принятия законов субъектов Российской Федерации.

Принципиальное отличие системы органов государственной власти, закрепленной в Федеральном законе № 414-ФЗ, от действующего закона заключатся в обязательности наличия в системе органов государственной власти высшего должностного лица субъекта Российской Федерации<sup>23</sup>. Высшее должностное лицо осу-

<sup>22</sup> Александрова Е. В. Организация публичной власти в субъектах Российской Федерации : реформирование или совершенствование? // Пролог. 2021. № 4. С. 19.

<sup>23</sup> В статье 2 Федерального закона № 184-ФЗ было закреплено: «Систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют : законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган государственной власти субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в

ществляет руководство исполнительной властью в субъекте Российской Федерации, определяет не только структуру, но и систему исполнительных органов власти в субъекте Российской Федерации. Статус законодательных органов государственной власти существенных изменений не претерпел. Так, законодательный орган получил право «заслушивать информацию о деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и органов местного самоуправления...; определять порядок участия в заседаниях законодательного органа руководителей исполнительных органов субъекта Российской Федерации» (ст. 8 Федерального закона № 414-ФЗ). Одновременно с этим он утратил право определять своим законом систему органов исполнительной власти в субъекте Российской Федерации.

Федеральные органы исполнительной власти этим законом получили право на участие в формировании органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в отдельных сферах в форме согласования назначения на должность, в порядке и в случаях, установленных специальными федеральными законами, законодательством о противодействии коррупции, законодательством о государственной службе.

В Федеральном законе № 414-ФЗ прописан полный перечень полномочий субъектов Российской Федерации, который содержит порядка 170 пунктов.

Частью 4 статьи 65 закона установлено, что «нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные правовые акты подлежат приведению в соответствие с Федеральным законом № 414-ФЗ не позднее 1 января 2023 года».

Федеральный закон, устанавливающий общие принципы организации системы органов государственной власти, утратил силу с 1 января 2023 г.<sup>24</sup>, а новый федеральный закон принят не был.

Субъекты Российской Федерации до конца 2022 г. проводили работу по приведению

соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации может быть установлена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации».

<sup>24</sup> См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ.

своих конституций и уставов в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. В большинстве субъектов Российской Федерации Центрального федерального округа (далее – ЦФО) были внесены изменения в действующие уставы, а в четырех (Белгородской<sup>25</sup>, Воронежской<sup>26</sup>, Курской<sup>27</sup> и Тульской<sup>28</sup>) приняты новые редакции уставов.

Проведенный анализ уставов субъектов Федерации, входящих в ЦФО, показал, что законодательные органы этих субъектов оказались не готовы взять на себя ответственность за ту политику, которую проводит высшее должностное лицо и высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации. В 11 субъектах Российской Федерации губернатор как высшее должностное лицо определяет систему и структуру органов исполнительной власти, а также возглавляет правительство области (Белгородская, Брянская, Воронежская, Ивановская, Калужская, Липецкая, Орловская, Рязанская, Тамбовская, Тверская и Ярославская); в трех он возглавляет администрацию области (Владимирская, Костромская, Смоленская). Не во всех субъектах Российской Федерации ЦФО законодательные органы участвуют в формировании исполнительных органов власти региона. В Курской и Тульской областях правительство возглавляет первый заместитель губернатора – председатель правительства, назначаемый губернатором. В Московской области правительство возглавляет вице-губернатор – председатель правительства, назначаемый губернатором с согласия областной Думы. Право участвовать в назначении на должность заместителей губернатора получили законодательные органы Белгородской, Брянской, Владимирской, Воронежской, Московской, Липецкой, Орловской и Смоленской областей. В Брянской области депутаты согласовывают руководителей исполнительных органов, отвечающих за социальную защиту населения и финансы, а также кандидата на должность уполномоченного по правам ребенка, а в Курской области – на должность руко-

<sup>25</sup> См.: Устав Белгородской области от 24 июня 2022 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/406110044>

<sup>26</sup> См.: Устав Воронежской области от 16 декабря 2022 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/406390779>

<sup>27</sup> См.: Устав Курской области от 15 июля 2022 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/406174317>

<sup>28</sup> См.: Устав (Основной закон) Тульской области от 27 мая 2022 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/406073769>

водителя финансового органа и органа по управлению имуществом Курской области. В уставах этих субъектов Российской Федерации законодательные органы получили право выражать недоверие руководителям органов исполнительной власти, в назначении на должность они принимали участие.

В то же время есть примеры, когда в отдельных субъектах Российской Федерации законодательные органы государственной власти имеют больше возможностей влиять на процесс назначения на должности руководителей исполнительных органов власти. Так, в Республике Бурятия глава Республики назначает заместителей председателя правительства Республики Бурятия, министра экономики Республики Бурятия, министра финансов Республики Бурятия с согласия Народного Хурала и освобождает их от должности. При выражении недоверия Народным Хуралом этим должностным лицам освобождает их от должности либо применяет к ним иные меры дисциплинарной ответственности<sup>29</sup>. В Новосибирской области Законодательное собрание согласовывает назначение на должности первых заместителей губернатора; руководителя финансового органа; руководителя исполнительного органа в сфере градостроительной деятельности; руководителя исполнительного органа государственной власти в сфере транспорта и дорожного хозяйства<sup>30</sup>. В Кировской области Законодательное собрание дает согласие на назначение губернатором на должности председателя правительства Кировской области, вице-губернатора Кировской области, руководителей финансового органа и органа по управлению государственной собственностью области, уполномоченного по защите прав предпринимателей в Кировской области<sup>31</sup>.

Но эти примеры являются скорее исключением из общего подхода в Российской Федерации.

<sup>29</sup> См.: О внесении изменений в Конституцию Республики Бурятия : закон Республики Бурятия от 29 апреля 2022 г. № 2018-VI. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/0300202205050023?index=3>

<sup>30</sup> См.: Устав Новосибирской области от 18 апреля 2005 г. URL: <https://docs.cntd.ru/document/5418443>

<sup>31</sup> См.: О внесении поправок в Устав Кировской области в связи с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» : закон Кировской области от 9 мая 2022 г. № 63-30. URL: <http://publication.pravo.gov.ru/document/4300202205130003?index=9>

### 3. Изменения законодательства в Воронежской области

В Воронежской области в декабре 2022 г. была принята новая редакция Устава<sup>32</sup>. В соответствии со ст. 7 Устава систему органов государственной власти Воронежской области составляют Воронежская областная Дума – законодательный орган Воронежской области; губернатор Воронежской области – высшее должностное лицо Воронежской области; правительство Воронежской области – высший исполнительный орган Воронежской области; иные исполнительные органы Воронежской области. Систему и структуру исполнительных органов области определяет губернатор. В соответствии с Уставом области указом губернатора была установлена система исполнительных органов Воронежской области, включающая в себя губернатора, правительство области и иные исполнительные органы – департаменты, управления, инспекции и представительства<sup>33</sup>.

Губернатор Воронежской области является высшим должностным лицом Воронежской области, осуществляет руководство исполнительной властью в области и определяет систему и структуру органов исполнительной власти области. Губернатор одновременно замещает государственную должность Российской Федерации и государственную должность Воронежской области, возглавляет правительство области и определяет основные направления его деятельности. Правительство области является высшим и постоянно действующим органом исполнительной власти области и формируется губернатором области.

Уставом области предусмотрено формирование исполнительных органов власти в зависимости от сферы деятельности и выполняемых функций. Исполнительные органы области входят в систему органов государственной власти области и подчиняются правительству Воронежской области. Полномочия исполнительных органов основываются на федеральном законодательстве и определяются Уставом и законами области, иными нормативными правовыми актами Воронежской области. Положение об исполнительном органе Воронежской области утверждает

<sup>32</sup> См.: Устав Воронежской области от 16 декабря 2022 г.

<sup>33</sup> См.: О системе исполнительных органов власти Воронежской области : указ губернатора Воронежской области от 30 декабря 2022 г. № 228-у.

ется постановлением правительства Воронежской области. Обязательным исполнительным органом области является финансовый орган.

Полномочия органов государственной власти Воронежской области, закрепленные в Уставе области, полностью дублируют нормы Федерального закона № 414-ФЗ.

Уставом области предусмотрено создание государственных органов: контрольно-счетной палаты и избирательной комиссии области, а также учреждение государственных должностей уполномоченного по правам человека и уполномоченного по правам ребенка в области.

В 2023 г. в области проводилась работа по приведению нормативных правовых актов в соответствие с действующим законодательством. В октябре 2023 г. губернатором области было принято решение о совершенствовании системы управления в области. Воронежской областной Думой, по предложению губернатора, были внесены изменения в Устав Воронежской области<sup>34</sup>, законы Воронежской области: «О государственных должностях Воронежской области»<sup>35</sup>, «О Правительстве Воронежской области»<sup>36</sup>, «О государственной гражданской службе Воронежской области»<sup>37</sup>.

В октябре были также приняты указы губернатора области об оптимизации структуры исполнительных органов Воронежской области<sup>38</sup> и об оптимизации деятельности структурных подразделений правительства Воронежской области<sup>39</sup>. В соответствии с указом губернатора от 6 октября 2023 г. № 245-у руководители исполнительных органов Воронежской области должны

внести изменения в правовые акты Воронежской области до 25 декабря 2023 г. Новая структура исполнительных органов Воронежской области включает 24 министерства, 6 управлений и 2 инспекции<sup>40</sup>.

В правительстве области образовано восемь управлений и два отдела. На базе упраздняемых структурных подразделений правительства области были образованы новые исполнительные органы Воронежской области:

– управление молодежной политики Воронежской области на основе управления молодежной политики правительства области;

– министерство региональной безопасности Воронежской области на основе упраздняемых управлений по взаимодействию с административными и военными органами; по координации деятельности по противодействию терроризму и отдела организации и планирования территориальной обороны правительства области<sup>41</sup>;

– министерство внутренней политики Воронежской области на основе упраздняемого управления региональной политики правительства области<sup>42</sup>.

Кроме этого, были реорганизованы:

– управление по взаимодействию со СМИ и административной работы в управление пресс-службы правительства Воронежской области<sup>43</sup>;

– организационное управление в управление протокола и организационной работы правительства области<sup>44</sup>.

Указом губернатора утвержден состав правительства области в количестве 15 человек, в ко-

<sup>34</sup> См.: О поправках к Уставу Воронежской области : закон Воронежской области от 6 октября 2023 г. № 78-ОЗ.

<sup>35</sup> О внесении изменений в Закон Воронежской области «О государственных должностях Воронежской области» : закон Воронежской области от 6 октября 2023 г. № 79-ОЗ.

<sup>36</sup> О внесении изменений в Закон Воронежской области «О правительстве Воронежской области» : закон Воронежской области от 6 октября 2023 г. № 80-ОЗ.

<sup>37</sup> О внесении изменений в Закон Воронежской области «О государственной гражданской службе Воронежской области» : закон Воронежской области от 6 октября 2023 г. № 81-ОЗ.

<sup>38</sup> См.: Об оптимизации структуры исполнительных органов Воронежской области : указ губернатора Воронежской области от 6 октября 2023 г. № 245-у.

<sup>39</sup> См.: Об оптимизации деятельности структурных подразделений правительства Воронежской области : указ губернатора Воронежской области от 6 октября 2023 г. № 247-у.

<sup>40</sup> См.: О структуре исполнительных органов Воронежской области : указ губернатора Воронежской области от 6 октября 2023 г. № 246-у.

<sup>41</sup> См.: Об утверждении Положения о министерстве региональной безопасности Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 6 октября 2023 г. № 732.

<sup>42</sup> См.: Об утверждении Положения о министерстве внутренней политики Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 6 октября 2023 г. № 724.

<sup>43</sup> См.: Об утверждении Положения об управлении пресс-службы правительства Воронежской области : указ губернатора Воронежской области от 6 октября 2023 г. № 349-у.

<sup>44</sup> См.: Об утверждении Положения об управлении протокола и организационной работы правительства Воронежской области : указ губернатора Воронежской области от 6 октября 2023 г. № 347-у.

торый вошли заместители губернатора и председателя правительства области, четыре министра, руководители управления делами и секретариата губернатора. Возглавляет правительство губернатор области<sup>45</sup>. Губернатор области А. В. Гусев своим указом оставил за собой:

– руководство заместителями губернатора и председателя правительства области, министром архитектуры и градостроительства (главным архитектором) области;

– в непосредственном подчинении – управление делами области; мобилизационное управление; управление организации проектной деятельности и по контролю и профилактике коррупционных правонарушений правительства области;

– распределение обязанностей между заместителями губернатора и председателя правительства области<sup>46</sup>.

Исходя из указа губернатора от 9 октября 2023 г. № 355-у, можно сделать вывод о том, что в правительстве области возрастает роль руководителя аппарата губернатора и правительства, получившего статус первого заместителя губернатора, который в отсутствие губернатора выполняет его обязанности (раньше один из заместителей губернатора или председателя правительства, на кого губернатор своим указом возлагал обязанности).

Насколько своевременны и эффективны принятые решения об изменении системы и структуры исполнительных органов власти в области, делать какие-либо выводы преждевременно. Большинство министерств созданы путем переименования департаментов, а что касается новых министерств, то они пока не сформированы.

Губернатор области А. В. Гусев прокомментировал принятое решение тем, что «переименование департаментов в министерства – процедура, хоть и формальная, но логичная. Департаменты – это управленческие структуры

<sup>45</sup> См.: О персональном составе правительства Воронежской области : указ губернатора Воронежской области от 9 октября 2023 г. № 351-у.

<sup>46</sup> См.: О распределении обязанностей между первым заместителем губернатора Воронежской области – руководителем аппарата губернатора и правительства Воронежской области, первым заместителем председателя правительства Воронежской области, заместителем губернатора Воронежской области и заместителями председателя правительства Воронежской области : указ губернатора Воронежской области от 9 октября 2023 г. № 355-у.

второго уровня, по статусу правительству полагаются именно министерства»<sup>47</sup>. «Структуру правительства мы вертикализировали, – заявил А. В. Гусев. – Считаю, что новые состав и структура правительства области позволят более оперативно решать возникающие вопросы»<sup>48</sup>. Какими-либо комментариями о повышении эффективности управления регионом в связи с изменением системы управления в Воронежской области губернатором и должностными лицами правительства области не давалось. Речь в основном идет не о повышении эффективности, а о приведении регионального законодательства к федеральному образцу<sup>49</sup>.

Итак, проведенное нами исследование позволило сделать следующие выводы.

**Первое.** Переход от советской системы управления в России в связи с принятием Конституции Российской Федерации 12 декабря 1993 г. потребовал не только коренного изменения федерального, но и формирование регионального законодательства. Этот процесс проходил в условиях политического кризиса, характеризующегося противостоянием Президента Российской Федерации и парламента. До принятия в 1999 г. Федерального закона № 184-ФЗ региональное законодательство формировалось регионами самостоятельно, в соответствии с основами, определенными указами Президента Российской Федерации.

**Второе.** В начале 1990-х гг. Федеральный центр многое отдал на откуп регионам, в результате чего в России было создано децентрализованное государство и не выстроено эффективное взаимодействие между разными уровнями власти. По образному выражению В. В. Путина, созданы «острова» и отдельные «островки» власти, но не возведены между ними надежные мосты. Необходимо было навести порядок в органах власти.

**Третье.** С 2002 по 2020 г. в Российской Федерации шел процесс совершенствования федерального законодательства, касающего-

<sup>47</sup> Кузнецов О. В правительстве Воронежской области департаменты превратятся в министерства. URL: <https://www.vrn.kp.ru/online/news/5486818/> (дата обращения: 13.11.2023).

<sup>48</sup> Тельпис Т. Зачем в Воронежской области департаменты превратили в министерства и что нам с этого будет? URL: <https://moe-online.ru/opinion/15457> (дата обращения: 13.11.2023).

<sup>49</sup> См.: Там же.

ся системы власти и управления в субъектах Российской Федерации, и приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным. Основной акцент делался на совершенствование системы государственного управления, включение исполнительных органов государственной власти в единую систему исполнительной власти Российской Федерации, и не только по предметам ведения закрепленных в Конституции Российской Федерации. Особое внимание уделялось статусу высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, в том числе порядку избрания: от избрания депутатами региональных парламентов по предложению Президента Российской Федерации до избрания населением на выборах. В настоящее время порядок избрания высшего должностного лица определяется субъектами Федерации самостоятельно и закрепляется в Конституции (Уставе) субъекта Российской Федерации.

**Четвертое.** Конституционная реформа в России (2020 г.) повысила статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. В Конституции Российской Федерации (ч. 3 ст. 77) появилась норма, касающаяся требований, предъявляемым к претенденту на должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Руководители регионов получили право участвовать в определении основных направлений внешней и внутренней политики России в качестве члена Государственного Совета Российской Федерации, который стал в Конституции Российской Федерации государственным органом, наделенным широкими полномочиями.

**Пятое.** В 2022 г. в субъектах Российской Федерации проводилась работа по приведению конституций (уставов) в соответствие с Конституцией Российской Федерации и федеральным законодательством. В большинстве субъектов Российской Федерации были внесены изменения и дополнения в конституции и уставы, предусмотренные Федеральным законом № 414-ФЗ. Проведенный анализ уставов субъектов Федерации, входящих в ЦФО, показал, что законодательные органы этих субъектов оказались не готовы взять на себя ответственность за ту политику, которую проводит высшее должностное лицо и высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации.

**Шестое.** В Воронежской области была принята новая редакция Устава Воронежской обла-

сти. Он значительно уменьшился в объеме и содержит большинство норм Федерального закона № 414-ФЗ.

На основе анализа федерального законодательства, принятого после внесения поправки в Конституцию Российской Федерации в 2020 г., можно сделать вывод о том, что на федеральном уровне Президент Российской Федерации передал часть своих полномочий Государственному Совету Российской Федерации, Государственная Дума и Совет Федерации получили дополнительные полномочия по решению кадровых вопросов в России. Эффективность принятых решений может дать только практика. Исходя из конституционного принципа разделения властей, единого для органов государственной власти в России, считаем возможным в субъектах Российской Федерации по аналогии с федеральным уровнем перераспределить полномочия между высшим должностным лицом и законодательным органом субъекта при решении кадровых вопросов: при назначении на должности председателя правительства субъекта Российской Федерации (при наличии); согласования кандидатур при назначении на должности заместителей губернатора и председателя правительства, отдельных министров (финансов; социальной защиты населения и др.). Это повысит ответственность как законодательных органов власти, так и руководителей исполнительных органов, назначенных с согласия законодательного органа, как перед губернатором, так и перед парламентом. В свою очередь, и депутаты, давшие согласие на назначение на должность, также будут нести ответственность за принятое решение.

#### **Библиографический список**

*Авакьян С. А.* Конституционная реформа 2020 и российский парламентаризм : реальность, решения, ожидания // Вестник Моск. гос. обл. ун-та. Сер.: Юриспруденция. 2020. № 3. С. 7–33.

*Авакьян С. А.* Нужна ли конституционная реформа в России? // Конституционное и муниципальное право. 2012. № 9. С. 2–9.

*Авакьян С. А.* Проекты законов о поправках к Конституции Российской Федерации : грядет раунд четвертый? // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 1. С. 31–44.

*Агафонкин Д. Б.* Система органов законодательной и исполнительной власти в городе Москве : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2002.

*Агибалов Ю. В.* 25 лет Конституции Российской Федерации : необходимо реформировать или обе-

спечить ее соблюдение? // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2018. № 4. С. 14–15.

*Агibalov Ю. В.* Правовые проблемы разграничения предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и ее субъектами : монография. Воронеж : ВГАУ, 1998.

*Агibalov Ю. В.* Система власти в субъекте Федерации : правовое регулирование и практика реализации // Конституция Российской Федерации и ее влияние на практику государственного строительства и развитие правовой системы страны : материалы Междунар. науч.-практ. конф., посвящ. 55-летию юбилею юридического факультета Воронежского государственного университета (Воронеж, 17–18 октября 2013 г.) / под ред. Ю. Н. Старилова. Воронеж : Издательский дом ВГУ, 2014. С. 8–12. (Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 9).

*Агibalov Ю. В.* Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации : исторические и правовые аспекты // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер. : Право. 2013. № 2. С. 19–41.

*Александрова Е. В.* Организация публичной власти в субъектах Российской Федерации : реформирование или совершенствование? // Пролог. 2021. № 4. С. 19.

*Аничкин Е. С.* «Преобразование» Конституции Российской Федерации и развитие конституционного законодательства в конце XX – начале XIX вв. : дис. ... д-ра юридических наук. Барнаул, 2010. 466 с.

*Аничкин Е. С.* Преобразование Конституции Российской Федерации : сущность и причины // Вестник Томск. гос. ун-та. Право. 2009. № 323. С. 202–206.

*Васильев В. И., Павлушкин А. В., Постников А. Е.* Законодательные органы субъектов Российской Федерации. Правовые вопросы формирования, компетенции и организации работы. М., 2001.

*Зорькин В.* Буква и дух Конституции // Рос. газета. 2018. 10 окт.

*Кокотов А. Н.* Особенности организации государственной власти в Свердловской области // Конституционное законодательство субъектов Российской Федерации. М., 1999.

*Лебедев В. А.* Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в теории и практике государственного строительства : монография. М. : Проспект, 2015. 280 с.

*Лебедев В. А.* Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации. М. : Изд-во Моск. ун-та, 2000.

*Лебедев В. А.* Система органов законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской

Федерации : становление и развитие // LexRussica. 2016. № 3 (112). С. 82–90.

*Малый А. Ф.* Органы государственной власти области : проблемы организации : монография. Архангельск, 1999.

*Меркулов Е. С.* Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации : конституционно-правовое исследование : дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2007.

*Старилов Ю. Н.* «Корректировка» Конституции как «развертывание» ее потенциала // Правовые реформы в современной России : значение, результаты, перспективы: материалы науч.-практ. конф., посвящ. 50-летию юбилею юридического факультета Воронежского государственного университета (Воронеж, 20–21 ноября 2008 г.). Воронеж : Изд-во Воронеж. гос. ун-та, 2009. С. 56–82. (Юбилеи, конференции, форумы. Вып. 5, ч. 1: Теория государства и права. Конституционное и международное право).

*Старилов Ю. Н.* Необходимы поправки в Конституцию Российской Федерации в связи с развитием административного и административно-процессуального законодательства // Вестник Воронеж. гос. ун-та. Сер.: Право. 2016. № 2 (25). С. 9–17.

*Томилини О. О.* К вопросу об организации публичной власти в субъектах Российской Федерации // Научное обозрение. Международный научно-практический журнал. 2021. № 6. URL: <https://srjournal.ru/2021/id338/>

## References

*Avakyan S. A.* Constitutional reform 2020 and Russian parliamentarism : reality, decisions, expectations // Bulletin of the Moscow State Regional University. Series: Jurisprudence. 2020. No. 3. P. 7–33.

*Avakyan S. A.* Is constitutional reform needed in Russia? // Constitutional and municipal law. 2012. No. 9. P. 2–9.

*Avakyan S. A.* Draft laws on amendments to the Constitution of the Russian Federation : is the fourth round coming? // Constitutional and municipal law. 2020. No. 1. P. 31–44.

*Agafonkin D. B.* The system of legislative and executive authorities in the city of Moscow : dis. ... cand. legal sci. M., 2002.

*Agibalov Yu. V.* 25 years of the Constitution of the Russian Federation : is it necessary to reform or ensure its compliance? // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2018. No. 4. P. 14–15.

*Agibalov Yu. V.* Legal problems of delimitation of jurisdiction and powers between the Russian Federation and its constituent entities : monograph. Voronezh : VSAU, 1998.

*Agibalov Yu. V.* System of power in a subject of the Federation : legal regulation and practice of implementation // The Constitution of the Russian Federation and its influence on the practice of state building and the development of the country's legal system : materials of the International scientific and practical conference dedicated to the 55th anniversary of the Faculty of Law of Voronezh State University, Voronezh, October 17–18, 2013 / ed. Yu. N. Starilov. Voronezh : Publishing VSU house, 2014. P. 8–12. (Anniversaries, conferences, forums. Vol. 9).

*Agibalov Yu. V.* The system of government bodies of the constituent entities of the Russian Federation : historical and legal aspects // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2013. No. 2. P. 19–41.

*Aleksandrova E. V.* The organization of public power in the subect of Russian Federation : reformation or improvement // Prologue. 2021. No. 4. P. 19.

*Anichkin E. S.* “Transformation” of the Constitution of the Russian Federation and the development of constitutional legislation in the late 20th – early 21st centuries : diss. ... Doctor of Law. Barnaul, 2010. 466 p.

*Anichkin E. S.* Transformation of the Constitution of the Russian Federation : essence and reasons // Bulletin of Tomsk State University. Pravo. 2009. No. 323. P. 202–206.

*Vasiliev V. I., Pavlushkin A. V., Postnikov A. E.* Legislative bodies of the constituent entities of the Russian Federation. Legal issues of formation, competence and organization of work. Moscow, 2001.

*Zorkin V.* The letter and spirit of the Constitution // Russian newspaper. 2018. 10 Oct.

*Kokotov A. N.* Features of the organization of state power in the Sverdlovsk region // Constitutional legislation of the constituent entities of the Russian Federation. M., 1999.

*Lebedev V. A.* Legislative and executive power of the constituent entities of the Russian Federation in the theory and practice of state construction : Monograph. Moscow : Prospekt, 2015. 280 p.

*Lebedev V. A.* Problems of organization and activity of legislative and executive power in the constituent entities of the Russian Federation. Moscow : Publishing house Mosk. University, 2000.

*Lebedev V. A.* The system of legislative and executive authorities in the constituent entities of the Russian Federation : formation and development // LexRussica. 2016. No. 3 (112). P. 82–90.

*Maly A. F.* Regional government authorities : Problems of organization : monograph. Arkhangelsk, 1999.

*Merkulov E. S.* The system of government bodies of the constituent entities of the Russian Federation : constitutional and legal research : dis. ... cand. legal Sci. Vladivostok, 2007.

*Starilov Yu. N.* “Adjustment” of the Constitution as the “deployment” of its potential // Legal reforms in modern Russia : meaning, results, prospects : materials of the scientific and practical conference dedicated to the 50th anniversary of the Faculty of Law of Voronezh State University (Voronezh, November 20–21, 2008). Voronezh : Publishing VSU House, 2009. P. 56–82. (Anniversaries, conferences, forums. Vol. 5, part 1: Theory of state and law. Constitutional and international law).

*Starilov Yu. N.* Amendments to the Constitution of the Russian Federation are necessary in connection with the development of administrative and administrative procedural legislation // Vestnik Voronezh state un-ty. Series: Law. 2016. No. 2 (25). P. 9–17.

*Tomilin O. O.* On the issue of the organization of public power in the constituent entities of the Russian Federation // Scientific review. International scientific and practical journal. 2021. No. 6. URL: <https://sr-journal.ru/2021/id338/>

---

Воронежский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

**Агибалов Ю. В.**, кандидат экономических наук, проректор по научной работе, профессор кафедры государственного и муниципального управления  
E-mail: ayv1957@yandex.ru

Поступила в редакцию: 15.11.2023

Voronezh Institute of Economics and Social Management, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation

**Agibalov Yu. V.**, Candidate of Economic Sciences, Vice-Rector on Scientific Work VIESU, Professor of the State and Municipal Administration Department  
E-mail: ayv1957@yandex.ru

Received: 15.11.2023

**Для цитирования:**

Агибалов Ю. В. Правовое регулирование системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации: основные этапы и направления совершенствования // Вестник Воронежского государственного университета. Серия: Право. 2024. № 1 (56). С. 20–35. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/20-35>.

**For citation:**

*Agibalov Yu. V.* Legal regulation of the system of public authorities in the constituent entities of the Russian Federation: main stages and directions for improvement // Proceedings of Voronezh State University. Series: Law. 2024. № 1 (56). P. 20–35. DOI: <https://doi.org/10.17308/law/1995-5502/2024/1/20-35>.