



Дата поступления рукописи в редакцию: 29.07.2025 г.
Дата принятия рукописи в печать: 11.09.2025 г.

DOI: 10.24412/2076-1503-2025-8-72-80

АНИСИМОВА Екатерина Александровна,
доцент кафедры государственно-правовых дисциплин
Северо-Западного института (филиала) Университета
имени О.Е. Кутафина (МГЮА),
кандидат юридических наук, доцент,
e-mail: ka_anisimova@bk.ru

СИСТЕМА РЕГИОНАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ РОССИИ: ВЧЕРА, СЕГОДНЯ И ЗАВТРА

Аннотация. В статье предпринята попытка проанализировать основные этапы развития публично-правовой системы на региональном и местном уровне в России. Анализируются основные реформы в области организации системы публичной власти в регионах России: земская, городская реформы Александра II, конституционные реформы РСФСР и РФ. Автор оценивает публично-правовую систему субъектов Федерации с точки зрения конституционного права, теории федерализма и местного самоуправления.

Ключевые слова: система регионального управления РФ, орган государственной власти субъекта РФ, органы местного самоуправления, поправки к Конституции РФ, представительные органы власти, исполнительные органы власти.

ANISIMOVA Ekaterina Alexandrovna,
candidate of law,
associate professor of state-legal disciplines
North-West Institute (branch) University
named after O. E. Kutafin (MSAL) (Vologda)

REGIONAL PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM: YESTERDAY, TODAY, AND TOMORROW

Annotation. The article attempts to analyze the main stages of the development of the public legal system at the regional and local levels in Russia. It analyzes the main reforms in the organization of the public power system in the regions of Russia: the Zemstvo and city reforms of Alexander II, and the constitutional reforms of the RSFSR and the Russian Federation. The author evaluates the public legal system of the constituent entities of the Federation from the perspective of constitutional law, the theory of federalism, and local self-government.

Key words: system of regional administration of the Russian Federation, body of state power of the constituent entity of the Russian Federation, bodies of local self-government, amendments to the Constitution of the Russian Federation, representative bodies of power, executive bodies of power.

Введение

Феномен публичной власти многогранен и требует комплексного подхода в своем изучении. На организацию власти сегодня влияют разные факторы, начиная от исторических предпосылок создания государственной системы, особенностей территории, на которой функционирует публичная система власти, заканчивая национальными особенностями, культурным кодом населения, использующего ту или иную публичную систему власти.

Начнем рассмотрение заявленного вопроса с исторической ретроспективы развития системы органов власти на местах (в контексте статьи умышленно рассматриваем развитие как региональной системы органов, так и местной власти в силу отсутствия федеративной системы на исторических этапах развития России). Органы власти и управления на региональном и местном уровнях не так популярны в научных исследованиях, как центральные, хотя представляют не меньший интерес, поскольку максимально приближены к

населению, и от результатов их деятельности, зачастую, формируется общественное мнение народа о власти в стране в целом.

Перманентная реформа органов регионального управления не находка современного законодательства. Все развитие системы публичной власти регионов и мест представляет собой постоянное изменение и поиск оптимальных вариантов существования системы, которая в свою очередь подстраивается под разные формы правления в государстве, формы территориального устройства, политический режим и прочие обстоятельства. В узнаваемом для современника виде система органов управления территорий сложилась в Российской империи во второй половине XIX в. в результате реформ императора Александра II. В XX в. дважды претерпевали существенные изменения: в эпоху СССР и в современный период.

Самодержавный строй Российской империи сменился в 1917 г. совершенно иной политической моделью – социалистическим строем. Можно ли, в этой связи, установить какую-либо историческую преемственность в процессе формирования и функционирования органов власти и управления на местах? Находят ли отражение эти два исторических периода в государственном строительстве современной Российской Федерации? Отстаивая свой суверенитет в весьма непростых условиях, современная Российская Федерация строит демократическое социальное государство, и осмысление исторического опыта предыдущих эпох в этой связи представляется очень важным. Новый виток обновления был запущен поправками в текст Конституции 1993 года, внесенными в 2020 году. В рамках статьи предлагается рассмотреть исторический опыт развития системы публичной власти территории и определить перспективы ее дальнейшего развития.

Организация управления территориями XIX в. – начале XX в.

В конце XIX в. – начале XX в. Российская империя по размерам территории представляла собой второе (после Британской империи) государство в мире (22,4 млн. кв. км.) и третье (после Британской империи и Китая) по численности населения (129 млн. чел.) по данным переписи 1897 г.).

Огромная страна состояла из административно-территориальных единиц четырех уровней. Первый уровень представляли территории, которые управлялись на особых основаниях (Царство Польское и Великое княжество Финляндское), наместничество (Кавказское) и генерал-губернаторства, создававшиеся либо на окраинах страны (Восточно-Сибирское, Туркестанское), либо там,

где была необходимость в особой защите интересов государства (Санкт-Петербургское, Московское). Следует отметить, что управление Царством Польским и Великим княжеством Финляндским серьезно отличалось от управления остальными территориями, и предметом данной статьи они не являются. Ко второму уровню относились губернии, области, градоначальства и равные им территориальные единицы, к третьему уровню — уезды, округа и равные им территориальные единицы, к четвертому — волости [4].

Самодержавный строй предполагает, что власть и в центре, и на местах безусловно принадлежит императору-самодержцу, а управление осуществляется посредством подчиненному ему аппарата, и, таким образом, управление территориями осуществлялось генерал-губернаторами, губернаторами и градоначальниками, назначаемыми монархом по представлению министра внутренних дел. Генерал-губернатор, формально являясь управленцем, был, по существу, полномочным инспектором губерний, входивших в состав генерал-губернаторства. Следовательно, вся совокупность ответственности за состояние дел на местах ложилась на плечи губернаторов и возглавляемых им губернских правлений [2].

Органы управления губернией состояли из губернатора, вице-губернатора и губернского правления. При губернаторе состояли канцелярия и чиновники по особым поручениям. Подчиненное губернатору, но также и относившееся к Министерству внутренних дел губернное правление имело канцелярию и отделения (распорядительное, строительное, врачебное, межевое, тюремное). Помимо отделений создавались присутствия (например, по земским и городским делам, по воинским делам, по фабричным делам) и комитеты -лесоохранный, статистический и другие.

Губернатор был начальником над губернией, но не всевластным начальником. Компетенция губернатора не распространялась, например, на народное образование и здравоохранение, входившие в систему центрального государственного управления. Губернатору не подчинялись Казенная и Контрольная палаты, жандармское управление и некоторые другие органы. В результате в полном подчинении губернатору находились Губернское правление и органы местной полиции. Должность обязывала губернатора быть председателем создаваемых присутствий и комитетов. Учитывая, что губернатор напрямую управлял только губернской полицией, в его должностных обязанностях преобладали контрольные и надзорные функции. В обязанности губернатора входил надзор за всеми учреждениями гражданских ведомств губернии. Точно также губернатор обла-

дал обширными надзорными и контрольными функциями в отношении земских и городских учреждений, не относившихся к органам государственной власти, а также по отношению к крестьянским сословным учреждениям [7].

Земские и городские органы управления – это плод Великих реформ Александра II и совершенно новое явление в системе власти и управления Российской империи. Начавшаяся в 1864 г. земская реформа ставила своей целью создание в губерниях и уездах бессословных выборных распорядительных органов (земских собраний) и исполнительных органов (земских управ), которые должны были ведать местными хозяйственными делами, а именно: содержанием дорог, строительством и содержанием школ и больниц, санитарным состоянием, развитием местной торговли и промышленности, взиманием налогов на местные нужды и т. п. Схожие цели, но применительно к городской среде обитания, преследовала начавшаяся в 1870 г. городская реформа. Как и в земствах городские думы (распорядительный орган) и городские управы (исполнительный орган) имели бессословный статус и формировались на выборной основе. Председателем городской думы и, одновременно, городской управы являлся городской голова. В компетенцию городской думы и управы входили хозяйственные вопросы: благоустройство, охрана порядка, местная торговля, здравоохранение, образование, санитарная и противопожарная охрана населения. Уездные земские собрания избирались сроком на три года, городские думы – на четыре. Из числа избранных гласных (депутатов) уездного земского собрания избиралась уездная управа в составе председателя и двух членов. Из уездных земских собраний составлялось губернское земское собрание. Постоянным исполнительным учреждением губернского земского собрания, являлась губернская земская управа; она состояла из председателя и 6 членов, избираемых губернским собранием также на три года. Аналогичным образом формировались городские органы общественного управления: городская дума и городская управа.

Земские и городские органы не входили в систему государственного управления и являлись по сути органами общественного управления. Возникновение земских и городских общественных органов управления стало столь необходимой альтернативой, наметившей весьма важный вектор в государственном управлении – его децентрализацию и усиление общественных начал в управлении губерниями и уездами, которые, впрочем, не получили дальнейшего развития, прежде всего, из-за всевластия местной бюрократии и,

окончательно, в связи с Октябрьской революцией. Кроме того, при всех недостатках в правилах и процедурах выборов земских учреждений это был в целом позитивный опыт развития плебисцитарных механизмов при формировании органов власти на местах, который прервался после утверждения советской системы государственного управления. На волостном уровне сразу после отмены крепостного права стало формироваться выборное крестьянское самоуправление – сельские и волостные сходы (собрания), на которых избирались сельские старосты и волостные старшины, в круг обязанностей которых входило решение насущных вопросов жителей.

Завершая рассмотрение этого этапа, проведем исторические параллели в обоснование тезиса о цикличности реформ системы публичной власти в России. Сравнения приводятся с учетом смены формы правления и территориального устройства России. Генерал-губернатор по своему функционалу схож с современным Полномочным представителем Президента РФ в федеральных округах, губернатор – высшее должностное лицо субъекта РФ, губернское правление – высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ, присутствия, управления, палаты – иные региональные органы исполнительной власти. Земское собрание, городская дума – представительные органы местного самоуправления, управы – органы местного самоуправления.

Система публичной власти территорий в советский период

В конце XIX начале XX вв. Россия пережила невиданный экономический подъем, имея реальную возможность превратиться в одну из ведущих экономик мира. При этом государственно-политический механизм не только не двигался вперед, но и стал давать задний ход. Даже земская и городская реформы, которые трудно назвать радикальными, стали представляться опасными для самодержавия, и правительство принимало спешные ограничительные меры. Несмотря на рост революционного движения, несмотря на революцию 1905-1907 гг. самодержавие, практически, не на шаг не продвинулось на пути демократизации государства и общества. В результате российское общество отказалось от самодержавия.

На первых этапах развития Советской России сохранялось старое административно-территориальное деление, основными единицами которого были губернии и области. Наряду с ними в 1918-1922 гг. возникают областные объединения Советов и советские республики. Областные объединения представляли собой федерации, состо-

явшие из нескольких губернских Советов, и прекратили свое существование к 1919 г. Советские республики имели автономный статус и являлись, по сути, теми же областными советами, но «отличающимися особым бытом и национальным составом». Одной из первых в состав России вошла Туркестанская Советская республика, провозглашенная в 1918 году. Поскольку Конституция РСФСР 1918 г. провозглашала государство федерацией советских национальных республик стали создаваться государственные образования по национальному признаку: автономные республики (Татарская АССР, Дагестанская АССР и др.), автономные области (Чувашская АО, Калмыцкая АО и др.) и трудовые коммуны (например, Трудовая коммуна Немцев Поволжья, Карельская трудовая коммуна) [6].

С самого начала своего существования РСФСР обозначила себя как страна Советов. По Конституции Советы являлись высшими органами власти и управления и в центре, и на местах. Местные органы власти и управления по Конституции РСФСР 1918 года были представлены Съездами Советов, Советами депутатов и Исполнительными комитетами Советов. На местном уровне устанавливалась трехступенчатая система съездов Советов: областные и губернские (окружные), уездные (городские), волостные (сельские). Областные и губернские (окружные) съезды Советов формировались из представителей уездных и городских Советов, уездные – из представителей сельских Советов, волостные – из представителей всех сельских Советов волости по установленной квоте. Съезды Советов созывались по решению соответствующего Исполнительного комитета (исполкома) не реже двух раз в год – по области, не реже одного раза в три месяца – по губернии и уезду, раз в месяц – по волости. (*Конституция РСФСР 1918 года*)

Съезд Советов или Совет депутатов формировал исполнительный комитет соответствующего уровня по норме 25 членов в областном или губернском исполкоме, 20 членов – в уездном (городском), 10 членов – в волостном. Исполнительный комитет являлся высшим органом местной власти в пределах местности и компетенции съезда Совета (Совета депутатов), сформировавшего его, в период между съездами или собраниями депутатов Совета. Исполком нес полную ответственность за свою деятельность перед избравшим его съездом Советом (Советом депутатов).

Узость социальной базы новой власти не позволяла проводить всеобщие выборы. Часть населения (лица, использующие наемный труд, живущие на нетрудовые доходы, торговцы, духо-

венство, служащие полиции) была лишена избирательных прав. Представительство социальных групп, имевших право на участие в выборах, не было равным. Так, например, городские Советы имели преимущество перед остальными на выборах в областные и губернские Советы. Если выборы в городские и сельские Советы были прямыми, то делегаты всех последующих уровней избирались уже на съездах соответствующих уровней (*как это напоминает земские выборы!* – Е.А.), и эта многоступенчатость была закреплена в Конституции РСФСР.

30 декабря 1922 г. На первом I Съезде Советов были подписаны Декларация о создании СССР и Союзный Договор. В состав Союза вошли РСФСР, Украинская и Белорусская социалистические республики, а также Закавказская Федерация. Находясь в составе СССР, РСФСР занимала три четверти его площади, производила три четверти всей промышленной и около половины всей сельскохозяйственной продукции, и на ее долю приходилось свыше половины населения Советского Союза, что, впрочем, никак не ущемляло права других союзных республик. Образование СССР в 1922 г. и принятие Конституции СССР в 1924 г. потребовало приведения законодательств союзных республик в соответствие с союзным законодательством. В связи с этим 11 мая 1925 г. была принята Конституция РСФСР, теперь уже союзной республики в составе СССР.

Конституция 1925 г. в значительной степени воспроизводила положения Конституции 1918 г., но, применительно к организации власти и управления на местах, были и нововведения. Прежде всего это касалось автономных республик и автономных областей. Для краев, областей и районов сохранялась прежняя структура органов власти и управления. Высшим органом власти в пределах данной территории – края, области и района – являлся, в границах своего ведения, соответствующий съезд советов. Краевые и областные съезды Советов составлялись из представителей городских советов, фабрик и заводов, расположенных вне городских поселений, и районных съездов. При этом представители городских советов, фабрик и заводов имели пятикратное преимущество в представительстве по отношению к районным. Районные съезды составлялись из представителей городских советов, фабрик и заводов, расположенных вне городских поселений и сельских советов, и также представители городских советов, фабрик и заводов имели пятикратное преимущество в представительстве по отношению к сельским. Делегаты на областные и краевые съезды от автономных образований, входивших в их состав, избирались по нормам, которые

устанавливал Всероссийский центральный исполнительный комитет (ВЦИК). Съезды (очередные) должны были собираться один раз в год. Внеочередные съезды собирались по предложению вышестоящего съезда или его исполкома, по почину соответствующего исполкома или по требованию нижестоящего исполкома или совета, объединяющего не менее трети населения территории [1].

Съезды советов избирали свои исполнительные органы - исполнительные комитеты, число членов которых для съездов советов каждой административной территориальной единицы определялось ВЦИК или Президиумом ВЦИК. В период между съездами исполкомы являлись высшим органом власти на данной территории. Для руководства всей текущей работой по управлению соответствующей территории исполнительные комитеты избирали президиумы. В период между заседаниями исполнительных комитетов президиумы исполнительных комитетов пользовались правами последних. Основу советского строя составляли Советы депутатов - городские и сельские. Норму представительства советов и количество депутатов в них устанавливали ВЦИК и Президиум ВЦИК. Для текущей работы советы депутатов в городах избирали из своей среды исполнительный орган (исполком). При сельском совете мог быть образован президиум совета.

Избирательная система по Конституции 1925 г. сохранила тот же самый ограничительный характер, установленный Конституцией 1918 г.

21 января 1937 г. была принята третья за неполных два десятилетия Конституция теперь уже Российской Советской Федеративной Социалистической Республики. Конституция РСФСР 1937 г. явилась следствием введения в действие Конституции СССР 1936 г. (так называемой «Сталинской конституции победившего социализма»). Период 1925-1937 гг. стал для РСФСР периодом индустриализации, коллективизации, подъема образования и культуры, словом, периодом наступления социализма по всему фронту. В связи с образованием Казахской, Киргизской и Узбекской ССР изменилась южная граница республики. Продолжались административно-территориальные процессы; в начале 1937 г. в состав РСФСР входили автономные республики, автономные области (в составе краев), национальные округа (в составе областей) и округа.

Конституция зафиксировала важные изменения, произошедшие в системе органов власти и управления в центре и на местах. Отошла практика съездов Советов. Высшим органом государственной власти в автономных республиках стал Верховный Совет АССР, органами государствен-

ной власти в краях, областях, автономных областях, национальных округах, административных округах, районах, городах, поселках, селах (станциях, деревнях, хуторах, аулах) стали Советы депутатов трудящихся. Автономные республики действовали на основе собственной конституции, автономные области - на основе положения об автономной области, утверждаемые Верховным Советом РСФСР. Верховный Совет АССР избирался гражданами автономной республики сроком на 4 года. Верховный Совет АССР избирал Президиум Верховного Совета АССР и образовывал Правительство АССР - Совет Народных Комиссаров АССР.

Важнейшим достижением на пути демократизации государственной власти и управления стало радикальное изменение избирательной системы. Теперь депутаты в Советы всех уровней избирались на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании, а сами выборы стали всеобщими: все граждане РСФСР, достигшие 18 лет, независимо от расовой и национальной принадлежности, вероисповедания, образовательного ценза, оседлости, социального происхождения, имущественного положения и прошлой деятельности, получили право участвовать в выборах депутатов и быть избранными, за исключением умалишенных и лиц, осужденных судом с лишением избирательных прав. (Конституция РСФСР 1937 года). Следует, однако, отметить, что Конституция 1937 г. была в значительной степени декларативной и не смогла стать заслоном от массового беззакония и внесудебных расправ 1937 года и последующих лет.

В 1977 г., в год 60-летия Советской власти, была принята 3-я и последняя Конституция ССР, и вследствие этого, 12 апреля 1978 г. была принята 4-я Конституция РСФСР, также оказавшаяся последней. Конституция РСФСР 1978 г. должна была закрепить достижения российского народа в построении развитого социалистического общества, поэтому была значительно объемнее предыдущих конституций. Конституция закрепила административное деление РСФСР. В ее состав наряду с краями и областями входили 16 автономных советских социалистических республик (АССР), 5 автономных областей и 10 автономных округов. Система Советов, как органов власти и управления, избирательная система не претерпели принципиальных изменений: Советы депутатов трудящихся стали называться Советами народных депутатов. Увеличился срок полномочий Верховного Совета РСФСР и Верховных Советов АССР до 5 лет, краевых, областных, городских, сельских Советов, Советов автономных областей и автономных округов - до двух с половиной лет.

Трансформация советской системы управления. Перестройка.

Курс на ускорение и перестройку, принятый в СССР в 1985 г., привел к серьезным изменениям в системе органов власти и управления РСФСР на региональном и местном уровнях, а именно:

- административно-территориальное деление Российской Федерации (РФ) теперь представляют республики (бывшие АССР и пять автономных областей, получившие новый статус), края, области, города федерального значения (Москва и Санкт-Петербург), автономная область (Еврейская) и автономные округа;

- Съезд народных депутатов Российской Федерации, Верховный Совет Российской Федерации, Съезды народных депутатов, Верховные Советы республик в составе Российской Федерации, краевые, областные Советы народных депутатов, Советы народных депутатов автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга образуют систему представительных органов государственной власти в Российской Федерации.

Местные Советы народных депутатов - районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские входят в систему местного самоуправления.

- Высшими органами государственной власти республик в составе РФ являются Съезды народных депутатов, а в тех республиках в составе РФ, где Съезды народных депутатов не создаются, - Верховные Советы республик в составе РФ. Глава исполнительной власти (Президент) республики в составе РФ является высшим должностным лицом республики и главой исполнительной власти в республике в составе РФ. Совет Министров (Кабинет Министров) республики в составе РФ - Правительство республики в составе РФ - орган исполнительной власти, возглавляемый и формируемый главой исполнительной власти (Президентом) республики в составе РФ;

- Представительным органом государственной власти края, области, автономной области, автономного округа, города федерального значения является Совет народных депутатов края, области, автономной области, автономного округа, города федерального значения. Исполнительным органом (органом государственного управления) края, области, автономной области, автономного округа, города федерального значения являются соответственно краевая, областная администрация, администрация автономной области, автономного округа, города федерального значения. Деятельностью краевой, областной администрации, администрации автономной области, автономного округа руководит на основе принципа единоначалия глава администрации;

- Местное самоуправление осуществляется населением через представительные органы власти - местные Советы народных депутатов (районные, городские, районные в городах, поселковые, сельские); соответствующие органы управления - местную администрацию; местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также органы территориального общественного самоуправления населения;

- Местная администрация в районах, городах, районах в городах, поселках, сельских населенных пунктах осуществляют исполнительно-распорядительные функции на основании и во исполнение законов РФ и республик в составе РФ, актов Президента РФ и Правительства РФ, решений местных Советов народных депутатов, принятых в пределах их полномочий, обеспечивают законные права и интересы органов местного самоуправления и граждан. Глава местной администрации в пределах своей компетенции принимает постановления и издает распоряжения. Органы и структурные подразделения местной администрации подчиняются главе местной администрации по всем вопросам своей деятельности. (Конституция РСФСР в редакции от 9, 10 декабря 1992 г.). Эти изменения были внесены в Конституцию РСФСР 9-10 декабря 1992 г., а через год и два дня 12 декабря 1993 г. была принята Конституция Российской Федерации, ознаменовавшая вступление России в новый этап своего исторического развития.

Формирование системы региональной власти в отдельно взятых субъектах Российской Федерации подчинено как общим тенденциям и процессам, описанным выше, так и связано с особенностями конституционного характера. Главным образом, влияет, является ли ключевым признаком образования субъекта национальный или территориальный характер. Разберемся на примере конкретных национальных и территориальных субъектов Российской Федерации. К национальным субъектам мы отнесем большую часть республик в составе РФ (кроме Республики Крым, Донецкой народной республики и Луганской народной республики), Еврейскую автономную область, автономные округа. Территориальные - области, края, города федерального значения.

Переходя к рассмотрению публичных систем региональной власти, остановимся еще раз на том, что фактически создание современной федеративной системы в своем развитии имело два важнейших периода. Первая часть субъектов РФ (национальные) началом своего федеративного статуса имеют 1918-1922 годы - первый опыт формирования РСФСР как федеративной национальной республики. Вторая часть (территориаль-

ные субъекты) начинают свою федеративную историю с 31 марта 1992 года с момента подписания Федеративного договора и перехода новой России к национально-территориальному характеру федерации.

Современный период развития системы публичной власти на местах

Действующая Конституция Российской Федерации избрала для закрепления системы публичной власти в субъектах Российской Федерации централизованный вариант - исходя из которого, самостоятельность субъектов Федерации в данном вопросе ограничена федеральными рамками – принципами организации системы публичной власти. Конституция России в пункте г) части первой статьи 71 к ведению Федерации относит организацию публичной власти; установление системы федеральных органов законодательной, исполнительной и судебной власти, порядка их организации и деятельности; формирование федеральных органов государственной власти.

Центральная норма относительно власти в регионах содержится в статье 77 КРФ. Так, система органов государственной власти республик, краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов устанавливается субъектами Российской Федерации самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации и общими принципами организации представительных и исполнительных органов государственной власти, установленными федеральным законом. В пределах ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации федеральные органы исполнительной власти и органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации образуют единую систему исполнительной власти в Российской Федерации.

Конституционный законодатель при соблюдении ключевого федеративного принципа самостоятельности субъектов Федерации вводит два ограничения в вопросе формирования системы органов власти региона:

1. Соответствие основам конституционного строя;
2. Соответствие принципам, установленным федеральным законом.

Первое указанное ограничение отказывает субъектам в возможности организовать, например, монархическую форму правления на своей территории или построить систему без соблюдения принципа разделения властей, или исходить из суверенного статуса субъекта. Таким образом, основы конституционного строя, закрепленные

первой главой Конституции, обязательны для обоих уровней государственной власти в России, любое расхождение текстов конституций или уставов субъектов с текстом первой главы федеральной конституции повлечет за собой признание противоречащих положений неконституционными Конституционным судом Российской Федерации. Что и было сделано в известном «Алтайском деле» Конституционного суда РФ. Второе конституционное ограничение – соответствие общим принципам федерального закона - предполагает принятие рамочного федерального закона. Таким нормативным актом стал Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999 N 184-ФЗ. Закон действовал больше 20 лет и в этот период подвергался критике как со стороны научного сообщества [3], так и со стороны субъектов РФ. Так же закон был предметом рассмотрения в Конституционном суде Российской Федерации.

Следует отметить также, что развитие системы органов в регионах повлекло за собой и принятие других федеральных актов, которые содержат правила создания органов власти субъектов РФ. Такими являются Федеральный закон «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации, федеральных территорий и муниципальных образований» от 07.02.2011 N 6-ФЗ, Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» от 12.06.2002 N 67-ФЗ (в части организации избирательных комиссии субъектов Федерации). Организация судебной власти выведена Конституцией России из ведения субъектов Федерации пунктом о) статьи 71 - судоустройство; прокуратура; уголовное и уголовно-исполнительное законодательство; амнистия и помилование; гражданское законодательство; процессуальное законодательство; правовое регулирование интеллектуальной собственности находится в ведении Российской Федерации.

Новым этапом в развитии публичной системы власти в России стали поправки, внесенные в Конституцию Российской Федерации в 2020 году Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 N 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». В соответствии с законопроектом органы местного самоуправления и органы государственной власти Российской Федерации входят в единую систему публичной власти в Российской Федерации и взаимодействуют в целях наиболее эффективного осуществления полномочий, имеющих государ-

ственное значение. Принятие поправок запустило систему реформирования всей публичной власти на трех уровнях: федеральном, субъекта и муниципальном. Результатом правотворческой реформы регионального уровня публичной власти, стало принятие Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21.12.2021 N 414-ФЗ.

Закон регулирует образование, формирование, деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с иными органами, входящими в единую систему публичной власти в субъектах Российской Федерации.

Основными принципами организации системы власти в регионах законом признаются следующие:

- Систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации составляют: законодательный орган субъекта Российской Федерации; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; высший исполнительный орган субъекта Российской Федерации; иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации, образуемые в соответствии с конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации.

- Федеральные органы исполнительной власти могут участвовать в формировании органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих переданные для осуществления органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации полномочия Российской Федерации по предметам ведения Российской Федерации, а также полномочия Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, в том числе в назначении на должность и (или) освобождении от должности должностных лиц указанных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, в порядке и случаях, установленных федеральными законами.

- Федеральные органы исполнительной власти могут участвовать в формировании органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, осуществляющих полномочия субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, по предметам ведения субъектов Российской Федерации в сферах образования, здравоохранения, финансов, государственного регулирования тарифов, а также осуществляющих региональный государственный жилищный контроль (надзор), региональный государственный строительный надзор,

региональный государственный контроль (надзор) в области долевого строительства многоквартирных домов и (или) иных объектов недвижимости, в форме согласования назначения на должность по результатам проверки соответствия кандидата на замещение должности руководителя органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации установленным нормативными правовыми актами Российской Федерации квалификационным требованиям или иным требованиям и (или) согласования освобождения от должности должностных лиц указанных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации в порядке и случаях, установленных специальными федеральными законами, законодательством о противодействии коррупции, законодательством о государственной службе.

Хотя данный закон фактически воспроизводит многие положения Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», тем не менее нормы о наименовании, сроках полномочий и ответственности высших органов государственной власти субъектов РФ подверглись существенному изменению. Некоторые из норм ставят под сомнение принципы федерализма, так как ведут к установлению системы отношений, более свойственных унитарному государству, когда регионы отстранены от возможности влиять на федеральную политику, а центр имеет широкие полномочия по назначению и отрешению от должностей руководителей органов региональной власти [5]. С другой стороны, закон отвечает основной цели поправок к Конституции 2020 года – укрепление вертикали власти в России.

Помимо установления обязательной системы органов федеральный законодатель закрепил уже сложившиеся фактически отношения по возможности создания иных органов субъекта Российской Федерации. Конституцией (уставом), законом субъекта Российской Федерации в целях обеспечения дополнительных конституционных гарантий прав и свобод человека и гражданина на территории соответствующего субъекта Российской Федерации и в соответствии с федеральными законами могут учреждаться должность уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, должность уполномоченного по правам ребенка в субъекте Российской Федерации. Избирательная комиссия субъекта Российской Федерации является государственным органом субъекта Российской Федерации, организующим подготовку и проведение выборов, референдумов в соответствии с законодательством Российской Федерации о выборах и референдумах.

Контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации является обязательным государственным органом субъекта Российской Федерации. Контрольно-счетный орган субъекта Российской Федерации является постоянно действующим государственным органом внешнего государственного финансового контроля, образуется законодательным органом субъекта Российской Федерации. Общие принципы организации, деятельности и основные полномочия контрольно-счетного органа субъекта Российской Федерации устанавливаются федеральным законом об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Развитие системы публичной власти в России в целом и в регионах в частности продолжается и на современном этапе существования Российской Федерации. Действующая Конституция России является основой для закрепления правового положения региональной публичной власти. Все большую роль в регулировании системы играют федеральные акты, создавая правовые рамки для законодательства субъекта Российской Федерации. Стоит признать, что в настоящий момент в субъектах Федерации сложилась унифицированная модель органов власти, построенная на принципе разделения власти с сильным руководителем региона.

Выводы

Развитие публично-правовой системы регионов России прошло несколько ключевых этапов, каждый из которых, несомненно, кардинальным образом отличался друг от друга, однако, в целом при прохождении каждой реформы управления, а позже и самоуправления, накапливался необходимый административный опыт, который сделал региональную публичную систему в России уникальной. Сегодня в ней отражаются и основы земского управления, представительный характер советской власти, принцип разделения властей, федеративная организация современности. При этом реформирование системы будет продолжаться в поисках оптимальной для нашего федеративного государства модели управления.

Список литературы:

- [1] Власенко Е.Е. Конституционное закрепление института местной власти в истории России (1917 - 1991 гг.) // Право и практика, 2013, № 3, С.23-28.
- [2] Любичанковский, С. В. Губернское правление в системе губернаторской власти в последнее десятилетие существования Российской империи (на материалах Урала). — Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2003. — 275 с.

[3] Малявкина Н.В. Реформирование выборов глав субъектов Российской Федерации // Вестник государственного и муниципального управления, 2012, №2, С. 74 -78.

[4] Самедова, Н. Э. Органы губернской администрации Российской империи в 1861–1917 гг. / Н. Э. Самедова. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2019. — № 18 (256). — С. 243-248. — URL: <https://moluch.ru/archive/256/58624/> (дата обращения: 17.06.2025).

[5] Худoley К. М. Изменения в законодательстве об организации публичной власти в субъектах РФ // Ex jure, 2022, № 3, С. 22-27.

[6] Чистяков О.И. Конституция РСФСР 1918 года : учебное пособие для студентов вузов, обучающихся по специальности «Юриспруденция» / О. И. Чистяков ; Моск. гос. ун-т им. М. В. Ломоносова. Юрид. фак. - 2. изд., перераб. - Москва : Зерцало-М, 2003 (ППП Тип. Наука). - 215 с.;

[7] Шушунова Е.В. Правовое регулирование полномочий губернских правлений Российской империи во второй половине 19 столетия // Вестник Нижегородской академии МВД России 2011 № 1 (14) 68- 72.

Spisok literatury:

[1] Vlasenko E.E. Konstitucionnoe zakreplenie instituta mestnoj vlasti v istorii Rossii (1917 - 1991 gg.) // Pravo i praktika, 2013, № 3, S.23-28.

[2] Lyubichankovskij, S. V. Gubernskoe pravlenie v sisteme gubernatorskoj vlasti v poslednee desyatiletie sushchestvovaniya Rossijskoj imperii (na materialah Urala). — Ekaterinburg: Izd-vo Ural. un-ta, 2003. — 275 s.

[3] Malyavkina N.V. Reformirovanie vyborov glav sub"ektov Rossijskoj Federacii // Vestnik gosudarstvennogo i municipal'nogo upravleniya, 2012, №2, S. 74 -78.

[4] Samedova, N. E. Organy gubernskoj administracii Rossijskoj imperii v 1861–1917 gg. / N. E. Samedova. — Tekst : neposredstvennyj // Molodoy uchenyj. — 2019. — № 18 (256). — S. 243-248. — URL: <https://moluch.ru/archive/256/58624/> (data obrashcheniya: 17.06.2025).

[5] Hudoley K. M. Izmeneniya v zakonodatel'stve ob organizacii publichnoj vlasti v sub"ektah RF // Ex jure, 2022, № 3, S. 22-27.

[6] Chistyakov O.I. Konstituciya RSFSR 1918 goda : uchebnoe posobie dlya studentov vuzov, obuchayushchihsya po special'nosti "Yurisprudenciya" / O. I. Chistyakov ; Mosk. gos. un-t im. M. V. Lomonosova. Yurid. fak. - 2. izd., pererab. - Moskva : Zerkalo-M, 2003 (PPP Tip. Nauka). - 215 s.;

[7] Shushunova E.V. Pravovoe regulirovanie polnomochij gubernskih pravlenij Rossijskoj imperii vo vtoroj polovine 19 stoletiya // Vestnik Nizhegorodskoj akademii MVD Rossii 2011 № 1 (14) 68- 72.