

Самойлов Вадим Олегович,  
студент 2 курса ИГСУ РАНХиГС,  
г. Москва

## РАЗВИТИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ В КОНТЕКСТЕ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

*Аннотация:* В статье рассматриваются тенденции развития органов государственной власти субъектов РФ в контексте совершенствования законодательства о единой системе публичной власти. Принятые в 2020 году поправки в Конституцию РФ запустили процесс трансформации взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с органами исполнительной власти субъектов РФ. Конституционная реформа дала импульс для изменения законодательной базы муниципального самоуправления, что в будущем позволит синхронизировать все уровни государственного управления входящего в публичную власть Российской Федерации. В статье анализируются предпосылки к реформированию органов государственной власти, их оптимизации, тенденции управления. Рассмотрены возможные преимущества и недостатки данных преобразований.

*Ключевые слова:* муниципальное образование, муниципальный округ, городской округ, внутригородская территория, публичная власть, местное самоуправление, орган исполнительной власти, исполнительная власть.

*Annotation:* The article discusses the trends in the development of public authorities of the constituent entities of the Russian Federation in the context of improving the legislation on a unified system of public authority. The amendments to the Constitution of the Russian Federation adopted in 2020 launched the process

*of transforming the interaction of federal executive authorities with executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation. The constitutional reform gave impetus to change the legislative framework of municipal self-government, which in the future will allow to synchronize all levels of government within the public authority of the Russian Federation. The article analyzes the prerequisites for reforming public authorities, their optimization, management trends. Possible advantages and disadvantages of these transformations are considered.*

**Key words:** *municipality, municipal district, urban district, intracity territory, public authority, local self-government, executive authority*

На настоящий момент Российская Федерация переживает процесс трансформации модели государственного управления. Глобальный кризис, пандемия, геополитические процессы, сложность проектного управления в рамках национальных проектов, только усиливают необходимость поиска инструментов совершенствования органов государственной власти. Внешние и внутренние вызовы требуют федерального финансирования, а значит и более эффективного контроля и управления регионами, снижения коррупционных факторов, увеличения скорости реакции на изменения.

Современная история становления основ государственного управления можно считать с даты принятия Конституции РФ и Федерального закона от 6 октября 1999 г. N 184-ФЗ "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации". Стоит заметить, что между этими системообразующими документами существенный разрыв во времени принятия. Этот период ознаменовался "суверенизацией" регионов, что значительно сказалось на процессе становления органов государственной власти субъектов РФ, их разнообразия, отсутствия правовых основ для универсальных инструментов управления.

На сегодняшний день остро встал вопрос о необходимости повышения эффективности государственного управления. Для существенных преобразований в данном направлении в первую очередь необходима была политическая воля Президента РФ, Правительства РФ и Федерального Собрания РФ. Старт сегодняшних трансформационных процессов - это Конституционная реформа, которая напрямую повлияла на деятельность федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ, а также ввела в основу понятие публичной власти, объединяющее все уровни органов государственной власти для эффективного решения задач в интересах населения, повышения престижа органов власти РФ в целом, независимо от федерального, регионального или местного уровня. Реформирование последнего в свою очередь обусловлено многолетним снижением интереса граждан к политике, что сильно сказывается на качестве услуг, предоставляемых местными органами власти, отсутствием прямых инструментов управления вышестоящими органами и стимулирования достижения необходимых показателей развития.

Усиление федерального центра, устранение “суверенизации” регионов, исключение “особенных прав” отдельно взятых субъектов, прямая вертикаль от Президента до органов местного самоуправления, горизонтальное отраслевое управление, - это вершина “айсберга”, видимая часть реформ. По факту идет глубинный процесс трансформации органов государственной власти, который затрагивает все уровни федеральной, региональной и местной власти, а также их взаимодействия.

Целью статьи является возможность комплексно проанализировать правовые основы регулирования трансформационных процессов органов государственной власти, которые составляют основу понятия публичной власти Российской Федерации, изучить их влияние на процесс развития органов власти субъектов РФ с констатацией проблем и новых точек реформирования.

В единую систему публичной власти входят, в совокупности, органы государственной власти, местного самоуправления, которые осуществляют взаимодействие для наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории [2;]. Эти органы осуществляют деятельность в конституционно установленных пределах на основе принципов согласованного функционирования и устанавливаемого организационно-правового, функционального и финансово-бюджетного взаимодействия, в том числе, по вопросам передачи полномочий между уровнями публичной власти [4;].

Острая актуальность темы развития органов государственной власти субъектов РФ в контексте совершенствования законодательства о единой системе публичной власти состоит в том, что формируется совершенно новый порядок взаимодействия ОИВ субъектов РФ с ФОИВ по вопросам местного значения, которые ранее оставались всегда за границами реформирования, т.к. местное самоуправление и их вопросы не попадали под прямое управление федеральными органами власти из-за самостоятельности органов местного самоуправления. В тоже время социально-экономическое развитие напрямую зависит от практической реализации, а значит точности управленческих решений.

Истоком реформирования являются конституционная реформа, Структура органов исполнительной власти (Указ Президента Российской Федерации от 21 января 2020 г. № 21), а также принятие Федерального закона "Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации" от 21.12.2021 № 414-ФЗ. На основе принципа единства системы публичной власти ст. 6 Федерального закона № 414-ФЗ определяет принцип участия органов публичной власти Российской Федерации, в решении задач местного значения.

Если рассматривать компетенции и функции, которыми наделены ОИВ субъектов РФ, то можно сказать о желании сохранить баланс интересов

федерации и регионов, подчеркнуть принцип федерализации. При этом выстраивается вертикаль центра, что еще более сильнее подчеркивает особенность российского федерализма.

Если рассмотреть не отдельно взятый субъект РФ, а совокупность регионов в целом, то мы можем с уверенностью сказать, что многообразность подходов к организации публичной власти больше вредит, чем приносит пользы. Зачастую внешнее стремление к свободе выбора структуры управления, на деле является имитацией бурной деятельности новой управленческой команды или желанием назначить своих людей на вновь созданные позиции. Сходство задач, проблем и целей регионов указывает на необходимость унификации структуры управления, а различия регионов должны решать точно без стремления уйти от главных задач. Поэтому эффективное управление центрами ответственности - главная задача при распределении полномочий.

Развитие органов государственной власти субъектов РФ в первую очередь затронул процесс взаимодействий федерального центра с главами регионов, а их в свою очередь, с законодательными органами и органами местного самоуправления.

В рамках новых реформ усиливается контроль над главами (губернаторами) регионов. Президент РФ получил дополнительные инструменты для управления сроком их полномочий. Отрешение от власти не только в случае доказанного совершения коррупционных действий, но и в случае систематического неисполнения своих полномочий, недостижения показателей и наличия факторов несовместимых с деятельностью главы субъекта РФ. Если взять в расчет количество показателей оценки эффективности глав субъектов РФ, то можно констатировать жесткий контроль и его зависимость от федерального центра.

Для возможности повышения эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам

совместного ведения в рамках реформирования будет необходим пересмотр и отраслевое укрупнение ОИВ. На сегодняшний день продолжает выстраиваться единая системы публичной власти с реализацией основных принципов. Исходя из нового закона федеральные органы государственной власти наделяются правом участвовать в формировании отдельных органов исполнительной власти субъекта федерации в рамках, установленных законом.

Большое внимание также уделено законодательным органам субъектов Российской Федерации, которые также входят в основу понятия публичной власти РФ. Теперь депутаты региональных законодательных органов замещают государственные должности субъекта РФ. Усиливается индивидуальная ответственность депутата, а также в целом законодательного органа в случае принятия акта, противоречащего Конституции РФ. В этом случае глава субъекта имеет право распустить законодательный орган.

Развитие органов государственной власти субъектов РФ будет неполноценным если его рассматривать в отрыве от процесса взаимодействия с органами местного самоуправления. Как говорилось ранее, доверие к власти формируется гражданами в том случае, если успешно реализуются социально-экономические и политические преобразования непосредственно на местах. Конституционные реформы 2020 года вводят местное самоуправление в термин “публичная власть”, что в свою очередь потребовало синхронизации правовых основ взаимодействия с ФОИВ и ОИВ субъектов РФ.

Именно поэтому в Государственную Думу поступил на рассмотрение законопроект № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти». Один из приоритетов данного законопроекта - это одноуровневая система муниципального самоуправления. Переход к городским или муниципальным округам, либо внутригородским территориям города федерального значения. Отсюда вместо обширной системы муниципалитетов создается один центр компетенций и

ответственности, с которым требуется настроить новый процесс взаимодействия ОИВ субъекта РФ и ФОИВ в рамках конституционных основ Российской Федерации. Данное реформирование муниципалитетов позволит более эффективно разграничить полномочия, обеспечить централизованное финансирование, прозрачную систему освоения средств и увеличить скорость реакции на ситуацию непосредственно на местах. Мы видим переход от территориальной привязки органов муниципального самоуправления к ориентации на население. Данный вопрос вызывает как позитивные, так и негативные отзывы. С одной стороны современные технологии позволяют уйти от необходимости шаговой доступности к органам муниципальной власти для получения услуг гражданам, коммуникации с жителями и осуществления управленческих решений. Но с другой стороны, мы упускаем управленческую и общественную инициативу на местах. В рамках общего падения интереса к политическим процессам на уровне муниципалитетов, данный факт еще более усложнит ситуацию. Помимо этого инициатива на местах позволяла отстаивать интересы отдельной территории, теперь все это ляжет на глав муниципальных образований, которым будет необходимо охватить большой спектр вопросов. Большим преимуществом станет наполнение бюджетов муниципалитетов, которые должны в полной мере покрыть вышеуказанные недостатки. Перед реформой стоит сложный вопрос повышения эффективности при сохранении “свободы” муниципального самоуправления, а также при учете исторических и географических особенностей отдельно взятых территорий.

Если делать промежуточные выводы, то результатом реформирования органов государственной власти субъектов РФ в контексте совершенствования законодательства о единой системе публичной власти должны быть не поверхностные бюрократические изменения, не просто ужесточение влияния федерального центра, снижения свобод регионов, политического контроля и фильтра, а действительно повышение

эффективности, скорости реакции на изменения, устранения недостатка финансирования, качества проектного управления и государственного управления в целом, как слаженной системы для достижения конституционных прав, свобод и интересов граждан Российской Федерации.

## **БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК**

### **Нормативные правовые акты и официальные документы**

1. Российская Федерация. Конституция (1993). Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года [Электронный ресурс]/ Российская Федерация. Конституция (1993). - URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102027595> (дата обращения: 15.02.2022). - Текст: электронный.
2. Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ (ред. от 30.12.2021) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [Электронный источник] URL: [https://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_44571/](https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/) (дата обращения: 07.05.2022)
3. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ “Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации” [Электронный источник] URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_404070/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_404070/)(дата обращения: 15.05.2022)
4. Федеральный закон от 08.12.2020 N 394-ФЗ "О Государственном Совете Российской Федерации" [Электронный источник] URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_370105/14cdda58ac8b709aeb7af023769bc5ed1870b098/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_370105/14cdda58ac8b709aeb7af023769bc5ed1870b098/)(дата обращения: 01.05.2022)

5. Указ Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. N 314 “О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти” (с изменениями и дополнениями от 20 ноября 2020 г. N 719) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 15 марта 2004 г. – No 11. – Ст.
6. Указ Президента РФ от 21.01.2020 № 21 (ред. от 20.10.2022) "О структуре федеральных органов исполнительной власти" [Электронный источник] URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_343385/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_343385/)(дата обращения: 11.05.2022)
7. Проект федерального закона N 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (внесен сенатором РФ А.А. Клишасом, депутатом ГД П.В. Крашенинниковым) (принят в первом чтении 25.01.2022) [Электронный источник] URL: <https://base.garant.ru/77224618/> (дата обращения: 17.05.2022)

### **Научная литература**

8. Занко Т.А. Особенности построения систем и структур органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. // Государственная служба. – 2021. – No 4. С. 14–19.
9. Мальцева Т.С. Современные тенденции развития органов исполнительной власти в контексте реформирования системы публичной власти субъектов Российской Федерации. // Научный вестник: Финансы, банки, инвестиции - 2022 - No 1. С. 179–186.
10. Дервянко В.А., Василенко С.В., Слинько А.А. Новые реалии региональной политики. // РЕГИОН: системы, экономика, управление - 2022 - No 1 (56). С. 36–40.
11. Суворова А.К. Признаки и принципы органов исполнительной власти // Наукосфера. – 2021. – No 2-1. – С. 230-233.