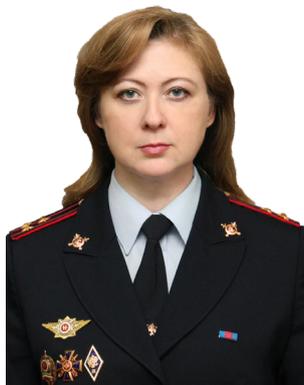


Научная статья  
УДК 342.5  
DOI: 10.37973/KUI.2023.24.22.003

## ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ НОВЕЛЛЫ В КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОМ СТАТУСЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Юлиана Юрьевна Бурмистрова,  
Казанский юридический институт МВД России, Казань, Россия,  
volna\_a74@mail.ru

### *Аннотация*

**Введение:** статья посвящена анализу вопросов организации публично-правовых институтов в регионах России, особое внимание уделено правовому статусу высшего должностного лица субъекта, рассмотрены отдельные проблемы функционирования и полномочия законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

**Обзор литературы:** в статье проанализированы работы, посвященные вопросам реализации публичной власти, разделения властей, взаимодействия федеральных и региональных органов власти.

**Материалы и методы:** нормативной правовой основой исследования стали отдельные положения Конституции Российской Федерации, Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 04.08.2023) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Конституции Республики Татарстан, Конституции Республики Башкортостан, Конституции Республики Дагестан, Конституции Республики Саха (Якутия). Теоретико-методологическую основу исследования составили работы ученых – специалистов в области конституционного права, муниципального права. Методологическую основу исследования составили системный подход, общедialeктический метод научного познания, а также сравнительно-правовой метод исследования.

**Результаты исследования:** выявлены особенности законодательного обновления в сфере организации публичной власти на уровне субъектов Российской Федерации, обоснованы изменения, связанные с деятельностью высшего должностного лица субъекта.

**Обсуждение и заключение:** автор делает выводы о качественных изменениях в вопросах организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, входящих в единую систему публичной власти, сложностях и противоречиях процесса формирования и функционирования отдельных органов государственной власти регионов на примере республик в составе России, образованных по национальному принципу и требующих глубокого изучения исторических и национальных традиций этих регионов.

*Ключевые слова:* публичная власть в субъектах России; государственная и территориальная целостность; защита прав и свобод; взаимодействие уровней власти; высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; публично-правовые институты

© Бурмистрова Ю.Ю., 2023

**Для цитирования:** Бурмистрова Ю.Ю. Законодательные новеллы в конституционно-правовом статусе органов государственной власти субъектов Российской Федерации // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2023. Т. 14. № 3 (53). С. 30 – 35. DOI: 10.37973/KUI.2023.24.22.003

Scientific article  
UDC 342.5  
DOI: 10.37973/KUI.2023.24.22.003

**PUBLIC AUTHORITIES OF THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION:  
CONSTITUTIONAL AMENDMENTS**

Yuliana Yurievna Burmistrova,  
The Kazan Law Institute of MIA of Russia, Kazan, Russia,  
volna\_a74@mail.ru

**Abstract:**

**Introduction:** the article is devoted to the analysis of the organization of public law institutions in the regions of Russia, special attention is paid to the legal status of the highest official of the subject, some of the challenges in functioning and powers of the legislative and executive authorities of the subjects of the Russian Federation.

**Literature review:** the article considers the works of authors who paid attention to the of public authority, the separation of powers, the interaction of federal and regional authorities.

**Materials and Methods:** the regulatory framework for the study were certain provisions of the Constitution of the Russian Federation, Federal Act No. 414 of 21 December 2021 “On the General Principles of Organization of Public Power in the Subjects of the Russian Federation”, Federal Act No. 131 of 6 October 2003 “On the General Principles of Organization of Local Self-Government in the Russian Federation”, the Constitution of the Republic of Tatarstan, the Constitution of the Republic of Bashkortostan, the Constitution of the Republic Dagestan, Constitution of the Republic of Sakha (Yakutia). The theoretical and methodological basis for the study was the work of scientists – constitutional law specialists and municipal law specialists. The methodological basis for the study was a systematic approach, a general dialectical method of scientific knowledge, as well as comparative legal research methods.

**Results:** the result of the study is to identify the features of legislative renewal in the field of organization of public authority at the level of the constituent entities of the Russian Federation, the rationale for changes related to the activities of the highest official of the subject.

**Discussion and Conclusions:** the author draws conclusions about qualitative changes in the organization and activities of state authorities of the constituent entities of the Russian Federation that are a part of a single system of public power, about the complexities and contradictions of the process of formation and functioning of individual state authorities of the regions on the example of the republics within Russia, formed according to the national principle and requiring a deep study of the historical and national traditions of these regions of the country.

*Keywords:* public authority in the subjects of Russia; state and territorial integrity; protection of rights and freedoms; interaction of levels of power; the highest official of the subject of the Russian Federation; public law institutions

© Burmistrova Yu. Yu., 2023

**For citation:** Burmistrova Yu. Yu. Public Authorities of the Subjects of the Russian Federation: Constitutional Amendments. Bulletin of the Kazan Law Institute of MIA of Russia. 2023;14(3):30 – 35. (In Russ.). DOI: 10.37973/KUI.2023.24.22.003

**Введение**

Необходимо отметить, что особенности организации государственных органов получили особую актуальность в настоящее время в связи с весомыми изменениями, внесенными в обоснование системы публичной власти в России. Эти вопросы входят в предмет исследования отечественных ученых и практиков, обращают на себя внимание политиков, бизнесменов, юристов, по сути, всех, кто имеет отношение к деятельности публично-правовых институтов на федеральном

и региональном уровнях. Важнейшим принципом построения государственных органов власти в государствах с федеративным устройством остается принцип централизма. Анализируя российский федерализм, можно отчетливо проследить устойчивое взаимодействие всех элементов государственного аппарата при наличии единого центра – звена, который регулирует уровни реализации властного механизма.

Масштабная управленческая реформа, начавшаяся в связи с поправками, внесенными в Кон-

ституцию Российской Федерации в 2020 году, получила свое развитие в рамках обновления федерального законодательства. Федеральным законом, направленным на систематизацию правовых норм, связанных с введением принципа единства публичной власти, стал принятый в 2021 году закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»<sup>1</sup>. Законом предусмотрены изменения во взаимоотношениях федерального, регионального и местного уровней публичной власти в сторону усиления полномочий федерального центра. Принятый закон повлек за собой значительные коррективы регионального законодательства, которые вносились в конституции и уставы субъектов на протяжении 2021 – 2023 годов.

В соответствии с Конституцией Российской Федерации органы государственной власти субъектов формируются ими самостоятельно. Особые полномочия органов власти субъектов реализуются во взаимодействии с федеральными органами государственной власти. На это указывают статьи 5, 11, 72, 73, 76, 77 и 78 Основного закона. Вместе с тем Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» закрепляет, что органы государственной власти субъектов и органы местного самоуправления входят в единую систему публичной власти России и осуществляют свою деятельность на основе сотрудничества для оптимального решения вопросов населения, проживающего в определенном регионе.

В свою очередь, органы исполнительной власти субъектов реализуют полномочия в сферах комплексного развития субъекта Федерации, по проведению единой государственной политики, обеспечению защиты прав и свобод человека и гражданина и охране общественного порядка по предметам ведения Российской Федерации, субъектов России или совместного ведения. И здесь необходимо соблюсти оптимальный баланс интересов с федеральными и региональными позициями, который приобретает особую важность и значимость при обосновании региональной политики, реализации организационных и правовых основ обеспечения государственной целостности, построения единства правового пространства, национальных интересов и безопасности государства.

Следовательно, вопросы, связанные с реализацией публичной власти в субъектах, требуют внимательного рассмотрения и детального анализа, поскольку федеральное и региональное законодательство продолжает обновляться.

### Обзор литературы

Исследование вопросов, затронутых в статье, определило обращение автора к нормативным правовым источникам, научной литературе, материалам периодических изданий. Необходимо отметить, что весомый вклад в исследование заявленной проблематики в разные годы внесли С.А. Авакьян [1], В.А. Лебедев [2], Ю.К. Краснов, П.А. Солодова, В.Е. Чиркин и ряд других ученых.

Заслуживает внимания анализ федерализма в вопросах соотношения федеральных и региональных органов государственной власти в работах О.О. Томилина [3], М.С. Саликова [4].

Вместе с тем особенности новой модели публичного управления в российском государстве, изменение полномочий исполнительной и законодательной ветвей власти в регионах обусловили интерес к проблематике исследования.

### Материалы и методы

При подготовке статьи был использован широкий круг источников. Изучены нормативные правовые акты, среди которых особое значение имеет Конституция Российской Федерации, федеральное и региональное законодательство, научные исследования отечественных ученых. В работе использованы системный подход, общедиалектический метод научного познания, а также сравнительно-правовой метод исследования.

### Результаты исследования

Система государственной власти по своей сути иерархична. Принцип иерархии состоит в ее структурировании на элементы, первичное звено составляют государственные органы, которые по функциональному признаку можно определить через единство интересов и компетенции. Это относительно самостоятельные подсистемы общего властного механизма. Вся система органов, осуществляющих государственную власть, имеет особое значение при построении основ конституционного строя любого государства и определяет модель конституционализма, реализуемого в России.

Исследования в сфере государственной власти ведутся в отечественной науке много десятилетий. Изменения, внесенные в Основной закон России, связанные с введением понятия единой системы публичной власти, и принятый немногим позже Федеральный закон от 21 декабря 2021 года № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» законодательно закрепили использование этого термина в теории и практике правоприменения.

<sup>1</sup> Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ. СПС «КонсультантПлюс» (дата обращения: 01.08.2023).

Вопросы соотношения понятий государственной и публичной власти, становления и развития публично-правовых институтов в постсоветской России были рассмотрены нами в предыдущей статье [5].

Доктор юридических наук, профессор С.А. Авакьян, анализируя институт публичной власти в России, обосновывал тезис, согласно которому российский народ осуществляет публичную власть в государстве в целом и на определенной территории, в частности в регионе страны либо на территории отдельного муниципального образования [1]. В то же время публичная власть в Российской Федерации осуществляется представителями, избранными народом, выборными властными органами и, наконец, производными от них органами. Профессор В.А. Лебедев отмечал, что поправки, внесенные в Конституцию Российской Федерации, обосновали, закрепили или более четко конкретизировали ценностные ориентиры, которые установили основы деятельности органов власти на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации [2]. Среди таких ценностных ориентиров В.А. Лебедев, ссылаясь на статьи третьей главы Конституции Российской Федерации о федеративном устройстве, выделил суверенитет, достоинство граждан, поддержание и укрепление международного мира и безопасности. Мы солидарны с его точкой зрения, что в реализации этих ценностей выражается единство публичной власти. Однако при определении предметов совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов тактические направления осуществления этих ценностных ориентиров, особенно на уровне регионов, нуждаются в дальнейшем осмыслении и более глубоком анализе.

Решить противоречия, возникшие после изменения отдельных глав Конституции Российской Федерации, и действующего на тот период Федерального закона от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» был призван новый закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» от 21 декабря 2021 года (последняя редакция закона от 4 августа 2023 года). В законе закреплены основы организации публичной власти в субъектах России, обоснованы принципы деятельности органов власти, среди которых необходимо отметить соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина, верховенство Конституции и федерального законодательства, государственную и территориальную целостность России, согласованное функционирование

органов публичной власти на всех уровнях – федеральном, региональном и местном. Особое внимание уделено самостоятельному осуществлению органами публичной власти своих полномочий.

Государственную власть субъектов составляют законодательные и исполнительные органы, формируемые ими самостоятельно. Однако Федеральный закон в статье 2 закрепляет право государственного контроля (надзора), парламентского и общественного контроля над деятельностью органов публичной власти и их должностных лиц. Это отражает принцип вертикали власти, выстраиваемый в последние десятилетия.

Интерес в сфере законодательного обновления вызывают высшие должностные лица регионов, деятельности которых в законе уделено особое внимание. Глава 3 закона посвящена Высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации и содержит подробный перечень организации его деятельности, в который включены порядок выборов, срок и объем полномочий, особенности наименования должности главы региона, которое формируется в соответствии с конституцией (уставом) субъекта с учетом исторических, национальных и иных традиций субъекта. В мировой практике известны три способа построения федерации: по национальному, территориальному и смешанному принципу. В России исторически использовался смешанный принцип, причем республики в составе страны, как правило, формировались по национальному принципу. Согласно статье 20 закона, наименование должности главы субъекта не может дублировать должность главы государства.

Субъекты должны были привести свое законодательство в соответствие с федеральным до 1 января 2023 года. Одним из последних регионов, завершивших этот процесс, стал Татарстан. В декабре 2022 года, рассматривая поправки в Конституцию республики, парламентарии Государственного совета предлагали переходный период, согласно которому Президент Татарстана сохранял наименование своей должности вплоть до окончания полномочий в 2025 году, а новое наименование должно было применяться к новому руководителю республики. Однако этот вариант не был поддержан, в результате соответствующий закон «О внесении изменений в Конституцию Республики Татарстан» был подписан 26 января 2023 года №1-ЗРТ. Закон содержит множество поправок в Основной закон республики, в частности, в главе 2 указывается, что Глава (Раис) Республики Татарстан является главой государства, высшим должностным лицом Республики Татарстан. Кроме того, закон закрепил сокращенное наименование должности – Раис Республики Татарстан. Именно

в таком сокращенном варианте должность Главы Татарстана зафиксирована на официальном сайте руководителя республики. Спустя полгода после вступления в силу поправок в Конституцию региона можно заключить, что новое наименование было воспринято достаточно быстро и напряжение, связанное с принятием Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», спало.

В отношении других субъектов России необходимо отметить следующее. Изменения в Конституцию Республики Башкортостан были внесены в октябре 2021 года и касались обеспечения единства публичной власти, требований к кандидатам на пост Главы республики, полномочий Государственного Собрания – Курултая республики, вопросов развития местного самоуправления. Эти поправки шли в русле изменений в Конституции Российской Федерации, принятые законом РФ от 14.03.2020 №1-ФКЗ.

После поправок, внесенных в Конституцию Российской Федерации, в Основной закон Республики Дагестан изменения вносились трижды: в 2021, 2022 и 2023 годах. Основные изменения коснулись требований к кандидату на пост Главы республики, организации работы и полномочий Народного собрания – парламента республики, организации и деятельности местного самоуправления.

В Республике (Саха) Якутия поправки в Основной закон республики были внесены в ноябре 2022 года и были связаны с приведением Конституции региона в соответствие с положениями Федерального закона «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». Изменения затронули наименование и полномочия Главы республики. Так, согласно статье 53 Конституции Республики Саха (Якутия), Глава Якутии определяет систему и структуру исполнительных органов государственной власти субъекта, а наименование должности высшего должностного лица субъекта Глава Республики и Ил Дархан равнозначны. Были уточнены полномочия Государственного Собрания (Ил Тумэн), расширен круг законодательной инициативы, куда был включен Прокурор республики. В Республиках Дагестан и Татарстан круг субъектов законодательной инициативы значительно шире, в частности, в Татарстане включает, помимо традиционных участников, Государственного советника, прокурора, представительные органы местного самоуправления. Кроме того, туда входят Центральная избирательная комиссия и Уполномоченный по правам человека в Республике Татарстан по вопросам их ведения. Республика Дагестан пошла в этом вопросе еще дальше и наделила правом законодательной иници-

ативы Уполномоченного по защите прав предпринимателей и Молодежный парламент при Народном Собрании Республики Дагестан по вопросам их ведения. На наш взгляд, такой широкий круг субъектов законодательной инициативы способствует более обстоятельному и детальному осуществлению законодательного процесса в регионе.

#### **Обсуждение и заключение**

Законодательное обновление, получившее импульс в 2020 году в связи с поправками в Конституцию Российской Федерации, и принятый в 2021 году Федеральный закон «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» внесли изменения в правовое положение региональных органов государственной власти. На законодательном уровне была закреплена единая система публичной власти, включая федеральный, региональный и местный уровень осуществления властных полномочий. Из сферы теоретических изысканий понятие «публичная власть» перешло в область практического применения. Сложности в реализации Федерального закона о публичной власти, неизбежные в таких случаях, коснулись многих регионов России; в одних регионах изменения были восприняты достаточно спокойно, в других нововведения столкнулись с критикой и даже непринятием отдельных положений. В Республике Татарстан при обсуждении законопроекта было внесено более 18 поправок, но они не были поддержаны на федеральном уровне, и потребовалось чуть более полугодия для согласования позиций региона в соответствии с интересами федерального центра и субъекта.

Одной из главных задач, закрепленных обновленной Конституцией Российской Федерации за Президентом России, является обеспечение согласованного функционирования и взаимодействия органов, входящих в единую систему публичной власти. Федеральный закон о публичной власти наделил главу государства полномочиями по роспуску законодательного органа власти субъекта в случае принятия нормативных правовых актов субъектов, противоречащих Конституции России и федеральному законодательству, а также отстранения от должности высшего должностного лица субъекта. Закон прямо указывает, что глава субъекта замещает государственную должность Российской Федерации и государственную должность субъекта. Следовательно, высшее должностное лицо субъекта в обновленной модели организации публичной власти выступает как федеральный государственный представитель. Этот аспект вызывает вопросы с позиции принципов федерализма, когда самостоятельность регионов все больше нивелируется. Одним из оплотов этой

самостоятельности остаются предметы собственного ведения, закрепленные статьей 73 Основного закона России.

Таким образом, публично-правовые институты субъектов Российской Федерации проходят процесс становления в новых историко-политических условиях. Организация публичной власти на уровне ре-

гионов в настоящее время получила законодательное закрепление не только на федеральном, но и региональном уровнях. Соответствующие изменения, внесенные в конституции и уставы субъектов, безусловно, интересны с точки зрения практики российского конституционализма и нуждаются в дальнейшем теоретическом и практическом осмыслении.

#### СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. Авакьян С.А. Модернизация публично-политических отношений и конституционное реформирование: проблемы и перспективы // Конституционное и муниципальное право. 2019. № 9. С. 3 – 6.
2. Лебедев В.А. Роль органов государственной власти субъектов Российской Федерации в единой системе публичной власти // Проблемы права. 2021. № 1. С. 11. DOI: 10.14529/pro-prava210101
3. Томилин О.О. К вопросу об организации публичной власти в субъектах Российской Федерации // Научное обозрение. Международный научно-практический журнал. 2021. № 6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-organizatsii-publichnoy-vlasti-v-subektah-rossiyskoy-federatsii/viewer>.
4. Саликов М.С. Трансформация законодательного регулирования организации публичной власти в субъектах Российской Федерации (есть ли место федерализму?) // Вестник Сургутского государственного университета. 2021. № 4. С. 96-104. DOI 10.34822/2312-3419-2021 -4-96-104
5. Бурмистрова Ю.Ю., Микерин А.А. Конституционно-правовые аспекты организации публичной власти в Российской Федерации // Вестник Казанского юридического института МВД России. 2022. №. 2. С. 8-13. DOI: <https://doi.org/10.37973/KUI.2022.36.11.001>

#### REFERENCES

1. Avak'yan S.A. Modernizaciya publichno-politicheskikh otnoshenij i konstitucionnoe reformirovanie: problemy i perspektivy // Konstitucionnoe i municipal'noe pravo. 2019. № 9. S. 3 – 6.
2. Lebedev V.A. Rol' organov gosudarstvennoj vlasti sub"ektov Rossijskoj Federacii v edinoj sisteme publichnoj vlasti // Problemy prava. 2021. № 1. S. 11. DOI: 10.14529/pro-prava210101
3. Tomilin O.O. K voprosu ob organizacii publichnoj vlasti v sub"ektah Rossijskoj Federacii // Nauchnoe obozrenie. Mezhdunarodnyj nauchno-prakticheskij zhurnal. 2021. № 6. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/k-voprosu-ob-organizatsii-publichnoy-vlasti-v-subektah-rossiyskoy-federatsii/viewer>.
4. Salikov M.S. Transformaciya zakonodatel'nogo regulirovaniya organizacii publichnoj vlasti v sub"ektah Rossijskoj Federacii (est' li mesto federalizmu?) // Vestnik Surgut'skogo gosudarstvennogo universiteta. 2021. № 4. S. 96-104. DOI 10.34822/2312-3419-2021 -4-96-104
5. Burmistrova YU.YU., Mikerin A.A. Konstitucionno-pravovye aspekty organizacii publichnoj vlasti v Rossijskoj Federacii // Vestnik Kazanskogo yuridicheskogo instituta MVD Rossii. 2022. №. 2. S. 8-13. DOI: <https://doi.org/10.37973/KUI.2022.36.11.001>



#### Информация об авторе:

**Бурмистрова Юлиана Юрьевна**, кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Казанского юридического института МВД России, [volna\\_a74@mail.ru](mailto:volna_a74@mail.ru)  
Автор прочитал и одобрил окончательный вариант рукописи.

#### Information about the author:

**Burmistrova Yuliana Yu.**, Candidate in Sociology (Research doctorate), Associate Professor, Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines of the Kazan Law Institute of MIA of Russia, [volna\\_a74@mail.ru](mailto:volna_a74@mail.ru)

The author has read and approved the final version of the manuscript.

Статья получена: 10.08.2023.

Статья принята к публикации: 20.09.2023.

Статья опубликована онлайн: 29.09.2023.

Против размещения полнотекстовой версии статьи в открытом доступе в сети Интернет не возражаю.