

ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В ЕДИНОЙ СИСТЕМЕ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПОЛНОМОЧИЙ

И. С. Романчук, *rector@utmn.ru*

Тюменский государственный университет, г. Тюмень, Россия

Аннотация. Эффективность реализации публичных функций государства и выполнения им своих социально-экономических обязательств перед гражданами как на территории отдельных субъектов, так и федерации в целом предполагает формирование слаженных и действенных механизмов тесного взаимодействия всех уровней исполнительной власти. Автор анализирует текущее состояние системы исполнительной власти субъектов, выявляя отдельные аспекты функционирования, требующие развития и доработки.

Ключевые слова: органы исполнительной власти субъекта РФ, структура региональной публичной власти, оценка эффективности деятельности органов публичной власти, межведомственное взаимодействие.

Для цитирования: Романчук И. С. Исполнительная власть в единой системе публичной власти субъектов Российской Федерации: проблемы реализации полномочий // Вестник ЮУрГУ. Серия «Право». 2025. Т. 25. № 4. С. 78–83. DOI: 10.14529/law250411.

Original article

DOI: 10.14529/law250411

EXECUTIVE POWER IN THE UNIFIED SYSTEM OF PUBLIC AUTHORITY OF THE ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION: PROBLEMS IN THE IMPLEMENTATION OF POWERS

I. S. Romanchuk, rector@utmn.ru

Tyumen State University, Tyumen, Russia

Abstract. The effective implementation of the state's public functions and the fulfillment of its socioeconomic obligations to citizens, both within individual constituent entities and throughout the federation as a whole, presupposes the development of coordinated and effective mechanisms for close cooperation between all levels of executive power. The author analyzes the current state of the executive power system in the constituent entities, identifying specific aspects of its functioning that require development and refinement.

Keywords: executive authorities of the constituent entity of the Russian Federation, structure of regional public authorities, assessment of the effectiveness of public authorities, interdepartmental cooperation.

For citation: Romanchuk I. S. Executive power in the unified system of public authority of the entities of the Russian Federation: problems in the implementation of powers. *Bulletin of the South Ural State University. Series “Law”*. 2025. vol. 25. no. 4. pp. 78–83. (in Russ.) DOI: 10.14529/law250411.

Совместная работа всех уровней публичной власти должна строиться на началах комплексного сочетания самостоятельности осуществления органами исполнительной власти своих полномочий с возможным их перераспределением с учетом целесообразности и экономической обоснованности, а также гарантированности надлежащего финансового обеспечения в случае такого перераспределения.

Однако, как показывает практика, в настоящее время существуют серьезные препятствия для эффективного построения подобных отношений внутри единой системы исполнительных органов власти.

Несмотря на то, что согласно ч. 3 ст. 1 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской

Федерации» (далее – Закон № 414-ФЗ) федеральные органы государственной власти осуществляют свои полномочия на территории субъекта Российской Федерации во взаимодействии с региональными органами государственной власти, до настоящего времени нормативно не определены основные параметры, формы и механизм такого взаимодействия, не установлено, каким образом и кем именно (органы, должностные лица) будет осуществляться координация их совместной деятельности.

При этом некоторые исследователи указывают, что федеральные органы государственной власти могут реализовывать свои полномочия в субъектах Российской Федерации не только непосредственно, но и через созданную ими сеть региональных органов, в связи с чем их (территориальные подразделения) также следует включить в систему публичной власти субъекта Российской Федерации [4]. Другие авторы, напротив, полагают, что подобного рода расширение системы региональных органов публичной власти излишне усложняет и укрупняет их структуру, препятствуя принятию в короткие сроки рациональных и эффективных управленческих решений [5].

Наличие в науке конституционного права такого рода выводов указывает на необходимость масштабной доктринальной разработки вопросов взаимодействия и координации совместной деятельности федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации на уровне регионов. Результаты такой работы должны стать основой для совершенствования законодательства об организации публичной власти.

Вместе с тем на сегодняшний день изменения регионального законодательства в контексте реализации конституционной реформы публичной власти в Российской Федерации чаще всего сводятся к формальному приведению его в соответствие с федеральным законодательством. В этой связи в части регионов были разработаны новые уставы (конституции) (Устав (Основной Закон) Тульской области от 27 мая 2022 г. № 36-ЗТО), а где-то в действующие уставы (конституции) внесены соответствующие изменения (Устав (Основной закон) Рязанской области от 18 ноября 2005 г. № 115-ОЗ).

При этом в некоторых регионах модель организации исполнительной власти претерпела значительные преобразования. Например, Законом Орловской области от 1 июня 2022 г. № 2747-ОЗ «О внесении изменений в Устав (Основной Закон) Орловской области» в статус Губернатора Орловской области были внесены многочисленные изменения. В частности, он возглавляет Правительство Орловской области, тогда как ранее по согласованию с областным Советом народных депутатов назначал Председателя Правительства Орловской области. Законом Республики Коми «О внесении изменений в Конституцию Республики Коми» от 23 июня 2022 г. из состава полномочий главы Республики Коми было исключено право председательствовать на заседаниях Правительства Республики Коми.

Действующая в регионах нормативная база, регламентирующая механизм взаимодействия органов исполнительной власти, охватывает собой преимущественно взаимодействие органов публичной власти внутри одного уровня (исполнительные органы государственной власти субъекта) по определенным направлениям (социальное обслуживание, здравоохранение и т.д.) (см.: Постановление Правительства Рязанской области от 29 декабря 2014 г. № 407 «Об утверждении Регламента межведомственного взаимодействия органов государственной власти Рязанской области в связи с реализацией полномочий Рязанской области в сфере социального обслуживания») и практически не касается порядка взаимодействия с исполнительными органами других уровней (федерального и местного самоуправления). Представляется, что для разработки подобных норм необходимо участие федерального центра.

Обновленная в рамках Закона № 414-ФЗ концепция структуры и организации региональной системы публичной власти предполагает разработку новых форм взаимодействия ее элементов. При этом оперативное взаимодействие и эффективную работу всей системы исполнительной власти в пределах региона сегодня невозможно представить без широкого использования современных цифровых технологий. В данном контексте на федеральном уровне, параллельно с поиском оптимальных цифровых технологий, должны быть приняты законодательные меры для их

Публично-правовые (государственно-правовые) науки

поэтапного внедрения в повседневную практику взаимодействия всей системы исполнительной власти в регионах.

Ряд исследователей указывают на то, что после принятия Закона № 414-ФЗ необходимый уровень межведомственного взаимодействия между органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации посредством электронных каналов связи так и не был достигнут [3].

Важно отметить, что модернизация и автоматизация управленческих процессов путем внедрения единого электронного документооборота, создания единых баз данных и других элементов способны многократно повысить эффективность работы региональных органов исполнительной власти.

Однако действующая федеральная нормативная база по порядку межведомственного взаимодействия касается, преимущественно, вопросов совместной работы региональных исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления в процессе предоставления государственных и муниципальных услуг населению (см.: Постановление Правительства РФ от 23 июня 2021 г. № 963 «Об утверждении Правил межведомственного информационного взаимодействия при предоставлении государственных и муниципальных услуг, в том числе рекомендуемых правил организации межведомственного информационного взаимодействия между исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации и (или) органами местного самоуправления, и признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации и отдельных положений некоторых актов Правительства Российской Федерации»).

В данном контексте в научном сообществе даже высказывается мнение о необходимости внедрения технологии искусственного интеллекта в повседневную управленческую практику органов исполнительной власти. Отмечается, что это может значительно упростить и обезличить процесс выработки необходимых решений [1].

Вместе с тем в некоторых регионах уже разработаны свои собственные правила межведомственного электронного взаимодействия в рамках системы органов исполнительной власти. Так, Главой администрации (Губернатором) Краснодарского края было принято постановление от 28 декабря 2012 г. № 1663

«О региональной информационной системе межведомственного электронного взаимодействия», утвердившее порядок такого взаимодействия. Согласно данному акту все органы исполнительной власти и органы местного самоуправления становятся участниками информационного обмена с использованием региональной информационной системы межведомственного электронного взаимодействия на основании заключенных соглашений о взаимодействии при исполнении государственных (муниципальных) функций в электронной форме.

Как видим, пределы электронного взаимодействия региональных органов исполнительной власти не сводятся исключительно к сфере оказания государственных и муниципальных услуг гражданам, а могут охватывать также и другие возможные ситуации по вопросам исполнения государственных (муниципальных) функций.

В ст. 35 Закона № 414-ФЗ регламентируются вопросы оценки эффективности деятельности исполнительных органов субъекта Российской Федерации. При этом в соответствии с частью 1 указанной статьи показатели такой оценки утверждаются Президентом Российской Федерации. Указом Президента РФ от 4 февраля 2021 г. № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации» утвержден перечень показателей по оценке эффективности деятельности высших должностных лиц и исполнительных органов субъектов Российской Федерации, однако нормативно не предусмотрена возможность оценки эффективности их деятельности в рамках переданных им федеральных полномочий. Кроме того, согласно составу показателей по оценке эффективности деятельности, установленных вышеуказанным указом главы государства, такая оценка осуществляется в отношении всей системы исполнительной власти региона и не предусматривает отдельную оценку составляющих ее элементов (органов власти, должностных лиц).

Вместе с тем главная задача оценивания заключается в принятии в зависимости от ее результатов необходимых решений, связанных с поощрением положительных тенденций или корректировкой выявленных недостатков. Оценка эффективности деятельности регио-

нальных исполнительных органов власти является одной из главных основ для повышения качества их работы, так как с помощью нее можно соотнести полученные результаты с планируемыми показателями и израсходованными средствами [6].

В этой связи полагаем, что оценка эффективности деятельности отдельных органов исполнительной власти регионов в рамках единой системы публичной власти даст возможность более оперативно корректировать работу данных органов, создавая предпосылки для роста социально-экономических и иных важнейших показателей развития конкретного региона. Единые основы такой оценки должны быть закреплены, прежде всего, на уровне федерального законодательства с дальнейшим развитием в рамках регионального нормотворчества. Считаем значимым установление порядка и круга субъектов, производящих такое оценивание, а также его последствий для деятельности конкретных органов. При этом в некоторых субъектах Российской Федерации уже имеется позитивная практика разработки методики оценки результативности и эффективности деятельности региональных исполнительных органов власти. Так, Постановлением Правительства Новосибирской области от 28 сентября 2017 г. № 370-п утверждена методика оценки результативности и эффективности деятельности областных исполнительных органов Новосибирской области по осуществлению регионального государственного контроля (надзора).

В соответствии с ч. 1 ст. 1 Закона № 414-ФЗ органы местного самоуправления входят в единую систему органов публичной власти Российской Федерации, однако ничего не сказано по поводу того, входят ли они в систему региональных органов публичной власти. Если следовать логике законодателя, ответ на этот вопрос должен быть положительным, поскольку органы местного самоуправления входят в состав системы органов публичной власти в целом. Данное обстоятельство создает препятствие для полноценного взаимодействия органов местного самоуправления с иными органами публичной власти в регионах, особенно исполнительной власти. Законодатель, пытаясь соблюсти некий баланс между самостоятельностью местного самоуправления, недопустимостью их включения в состав органов государственной власти, с

одной стороны, и необходимостью их активного встраивания в единый обновленный механизм публичной власти на основе взаимодействия с иными органами, с другой стороны, с осторожностью подходит к процессу нормативного закрепления каких-либо положений об участии органов местного самоуправления в осуществлении полномочий исполнительной власти в субъектах Российской Федерации.

В этой связи можно сделать вывод о том, что Закон № 414-ФЗ фактически регламентирует только отдельные вопросы организационного взаимодействия органов местного самоуправления с региональными органами исполнительной власти, а также закрепляет основы передачи органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий субъектов Российской Федерации. Однако за пределами законодательного регулирования федерального законодателя осталось закрепление общих параметров взаимодействия органов местного самоуправления с региональными органами исполнительной власти в процессе непосредственного осуществления общих публичных функций в рамках текущего управления регионом.

Об отсутствии в Законе № 414-ФЗ норм о механизме взаимодействия и координации деятельности местного самоуправления с региональными исполнительными органами власти указывают многие исследователи [2; 7]. Причем некоторые из них говорят, что в целях повышения эффективности работы всей системы региональных органов исполнительных власти глава муниципального образования одновременно должен совмещать государственную должность субъекта Российской Федерации и муниципальную должность [5].

В ч. 7 ст. 75 проекта Федерального закона № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» закреплена именно такая единственная модель возможного взаимодействия региональных органов государственной власти с местным самоуправлением. Более того, согласно проекту данного закона, порядок взаимодействия должен устанавливаться именно отдельными законами субъектов Российской Федерации. После продолжительного периода обсуждений Президентом РФ был подписан Федеральный закон от 20 марта 2025 г. № 33-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в

Публично-правовые (государственно-правовые) науки

единой системе публичной власти» (далее – Закон № 33-ФЗ), который стал результатом многолетней работы по совершенствованию нормативно-правовой базы местного самоуправления в России.

Подводя итог изложенному, следует констатировать, что в настоящее время существуют серьезные препятствия для эффективного построения подобных отношений внутри единой системы исполнительных органов власти регионов, что, прежде всего, связано с недостатками и противоречиями в нормативном регулировании данной сферы. Среди таких недостатков было установлено следующее:

- до настоящего времени нормативно не определены основные параметры, формы и механизм взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти, не установлено, каким образом и кем именно (органы, должностные лица) будет осуществляться координация их совместной деятельности;

- взаимодействие региональных органов исполнительной власти невозможно без использования современных цифровых технологий, однако в настоящее время такое использование замыкается исключительно на сфере оказания государственных и муниципальных

услуг гражданам и не охватывает другие возможные ситуации взаимодействия по вопросам исполнения государственных (муниципальных) функций;

- на федеральном уровне отсутствуют базовые нормы о порядке оценки эффективности деятельности отдельных региональных органов исполнительной власти, что не позволяет повсеместно внедрить практику такого оценивания с целью последующей корректировки деятельности таких органов;

- за пределами законодательного регулирования осталось закрепление базовых параметров взаимодействия органов местного самоуправления с региональными органами исполнительной власти в процессе непосредственного осуществления общих публичных функций по вопросам текущего управления.

Субъектами Российской Федерации разрабатываются свои собственные механизмы взаимодействия и координации деятельности исполнительной власти в регионах, направленные на повышение эффективности выполняемой ею публичных функций, что может представлять достаточно большой практический интерес для федерального законодателя при решении вопросов совершенствования деятельности всей системы публичной власти Российской Федерации.

Список источников

1. Афанасьева О. Н., Май М. А., Скляров К. А. Цифровые технологии в государственном управлении // Эпоха науки. 2023. № 33. С. 72–78.
2. Гриценко Е. В. Что же останется от местного самоуправления в единой системе публичной власти? (Проблемы законодательной интерпретации конституционных поправок) // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 5. С. 50–57.
3. Затулина Т. Н. Государственное управление: современный вектор развития и реализация в цифровой парадигме публичной власти // Конституционное и муниципальное право. 2022. № 12. С. 8–10.
4. Лебедев В. А. Органы государственной власти субъектов РФ как элемент единой системы публичной власти современной России // Конституционное и муниципальное право. 2021. № 8. С. 40–43.
5. Мальцева Т. С. Современные тенденции развития органов исполнительной власти в контексте реформирования системы публичной власти субъектов Российской Федерации // Научный вестник: финансы, банки, инвестиции. 2022. № 1 (58). С. 179–186.
6. Медведев Б. А. Административно-правовое регулирование оценки эффективности деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации // Административное право и процесс. 2023. № 6. С. 65–68.
7. Михеева Т. Н. Законодательное обеспечение конституционных положений о публичной власти в России // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 11. С. 37–42.

References

1. Afanas'eva O. N., May M. A., Sklyarov K. A. [Digital technologies in public administration]. *Epokha nauki [The Age of Science]*, 2023, no. 33, pp. 72–78. (in Russ.)
2. Gritsenko E. V. [What will remain of local self-government in the unified system of public authority? (Problems of legislative interpretation of constitutional amendments)]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo [Constitutional and Municipal Law]*, 2022, no. 5, pp. 50–57. (in Russ.)
3. Zatulina T. N. [Public administration: a modern vector of development and implementation in the digital paradigm of public power]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo [Constitutional and Municipal Law]*, 2022, no. 12, pp. 8–10. (in Russ.)
4. Lebedev V. A. [State authorities of the subjects of the Russian Federation as an element of the unified system of public authority in modern Russia]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo [Constitutional and Municipal law]*, 2021, no. 8, pp. 40–43. (in Russ.)
5. Mal'tseva T. S. [Modern trends in the development of executive authorities in the context of reforming the system of public authority of the subjects of the Russian Federation]. *Nauchnyy vestnik: finansy, banki, investitsii [Scientific Bulletin: Finance, banks, Investments]*, 2022, no. 1 (58), pp. 179–186. (in Russ.)
6. Medvedev B. A. [Administrative and legal regulation of the assessment of the effectiveness of the executive bodies of the subjects of the Russian Federation]. *Administrativnoe pravo i protsess [Administrative law and process]*, 2023, no. 6, pp. 65–68. (in Russ.)
7. Mikheeva T. N. [Legislative support of constitutional provisions on public authority in Russia]. *Gosudarstvennaya vlast' i mestnoe samoupravlenie [State power and local self-government]*, 2022, no. 11, pp. 37–42. (in Russ.)

Информация об авторе

Романчук Иван Сергеевич, ректор, кандидат юридических наук, доцент, Почетный работник науки и высоких технологий Российской Федерации, Тюменский государственный университет, г. Тюмень, Россия.

Information about the author

Ivan S. Romanchuk, Rector, Candidate of Law, Associate Professor, Honorary Worker of Science and High Technologies of the Russian Federation, Tyumen State University, Tyumen, Russia.

Поступила в редакцию 3 июля 2025 г.

Received July 3, 2025.