

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра теории и истории государства и права
Направление подготовки 40.04.01 - Юриспруденция
Направление (профиль) образовательной программы - Теория и история
государства и права, история правовых учений

ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ

И. о. зав. кафедрой

 Е. Ю. Титлина

« 07 » июля 2020 г.

МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ

на тему: Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в
XXI веке (историко-правовое исследование)

Исполнитель
студент группы 8210м


(подпись, дата)

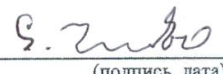
Л. С. Шуляк

Руководитель
канд. юрид. наук,
доцент

 29.06.20
(подпись, дата)

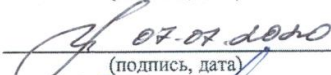
С. В. Чердаков

Руководитель научного
содержания программы
магистратуры
док. филос. наук,
профессор

 29.06.20
(подпись, дата)

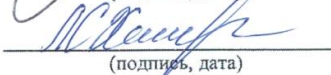
А. П. Герасименко

Нормоконтроль

 07.07.2020
(подпись, дата)

О. В. Громова

Рецензент
канд. юр. наук

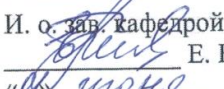

(подпись, дата)

А. С. ХАЩЕВА

Благовещенск 2020

Министерство науки и высшего образования Российской Федерации
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
АМУРСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
(ФГБОУ ВО «АмГУ»)

Факультет юридический
Кафедра теории и истории государства и права

УТВЕРЖДАЮ
И. о. зав. кафедрой
 Е. Ю. Титлина
«17» марта 2020 г.

ЗАДАНИЕ

К магистерской диссертации студента группы Шуляк Людмилы Сергеевны

1. Тема магистерской диссертации: Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в XXI веке (историко-правовое исследование).

(утверждена приказом от 01.06.2020 № 975-уч).

2. Срок сдачи студентом законченной работы: 30 июня 2020 года.

3. Исходные данные к магистерской диссертации: российские нормативные акты, регулирующие становление и развитие органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также исследовательские труды российских авторов.

4. Содержание магистерской диссертации (перечень подлежащих разработке вопросов): выделить теоретико-правовые и историко-правовые основы организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, а также охарактеризовать основные этапы становления и развития органов государственной власти субъектов Российской Федерации в XXI веке.

5. Перечень материалов приложения: (наличие чертежей, таблиц, графиков, схем, программных продуктов, иллюстративного материала и т.п.): нет

6. Консультанты по магистерской диссертации: нет

7. Дата выдачи задания: 16 марта 2020 год.

Руководитель магистерской диссертации: доцент, канд. юрид. наук Чердаков Сергей Владимирович.

Задание принял к исполнению: 16 марта 2020 год _____


(подпись)

РЕФЕРАТ

Магистерская диссертация содержит 77 с., 100 источников.

ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО, ПАРЛАМЕНТ, ПАРЛАМЕНТАРИЗМ, ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ ОРГАН ФЕДЕРАЛЬНОГО ОРГАНА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВОЙ СТАТУС ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ФЕДЕРАЛЬНОГО ОРГАНА ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, ТИПИЧНЫЕ И НЕТИПИЧНЫЕ ФОРМЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Организация и деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации является актуальной и не исчерпанной в своем анализе темой. Принятие Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» выступило предопределяющим фактором в организации системы органов власти субъектов РФ. Данный закон закрепил новую концепцию российского федерализма, требующую теоретического осмысления, изучения и анализа.

Цель магистерской диссертации - исследование современного состояния и особенностей функционирования законодательной и исполнительной власти на территории субъектов Российской Федерации, определение особенностей их исторического и правового развития в рамках XXI века. Данная цель предопределила постановку следующих задач: выявление особенностей основных моделей представительства; раскрытие сущности и типов современных парламентов субъектов; обобщить подходы к установлению видов органов исполнительной власти; рассмотреть эволюцию представительной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	5
1 Теоретико-правовые и историко-правовые основы организации и деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации	10
1.1 Органы государственной власти субъектов Российской Федерации как объекты исследования юридических наук	10
1.2 Вопросы периодизации становления и развития органов государственной власти субъектов Российской Федерации	26
2 Основные этапы становления и развития органов государственной власти субъектов Российской Федерации в XXI веке	40
2.1 Развитие органов государственной власти субъектов Российской Федерации на этапе децентрализации	40
2.2 Развитие органов государственной власти субъектов Российской Федерации на этапе централизованного федерализма	46
2.3 Развитие органов государственной власти субъектов Российской Федерации на этапе дисбаланса независимости ветвей власти	55
Заключение	64
Библиографический список	67

ВВЕДЕНИЕ

Современная действительность – период государственных преобразований на федеральном и региональном уровнях. Необходимость преобразований продиктована объективными и субъективными факторами, среди которых можно выделить несовершенство законодательства, а также общей системы устройства государственной власти, постоянно меняющиеся социально-экономические и политические условия. В динамично меняющейся обстановке возрастает роль органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Их главная задача поддержать эффективность деятельности в рамках повсеместных изменений в контексте развернутых реформ: политической, административной и судебной реформы государства. Исторический опыт свидетельствует, что экономические, социальные и иные реформы могут дать необходимый эффект лишь в сочетании, а порой и на основе соответствующей организации деятельности органов государственной власти, единственно способных материализовать любую идею государственного строительства, перевести ее на уровень повседневной практической работы, дающей столь же повседневные зримые результаты.

Организация и деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации является актуальной и не исчерпанной в своем анализе темой. Принятие Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» выступило определяющим фактором в организации системы органов власти субъектов РФ. Данный закон закрепил новую концепцию российского федерализма, требующую теоретического осмысления, изучения и анализа. Переход на новую систему органов государственной власти субъектов не произошел одновременно, по факту принятия определяющего закона. Такой переход происходит поэтапно и в настоящее время в некоторых областях государственной власти субъектов РФ до сих пор не завершен. Кроме того, к общей законодательной

незавершенности добавляются такие негативные факторы, как падение уровня политической конкуренции, утрата прозрачности институтов государственной власти, снижение качества народного представительства.

За период активного функционирования, который в большей части выпал на XXI век, деятельность органов государственной власти субъектов сформировала большой объем фактического материала, который побуждает к научным обобщениям. Появились проблемы, которые требуют теоретического анализа.

В связи с изложенным представляется важным провести теоретико-историческое исследование становления и развития органов государственной власти субъектов РФ.

Несмотря на значительное количество правовой и публицистической литературы, посвященной вопросам функционирования и развития системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации, проблемы правового обеспечения организации и деятельности органов исполнительной власти, совершенствования их системы, структуры и функций остаются одними из наиболее значимых в отечественной науке. Стоит отметить, что большая часть научных исследований сконцентрирована на истории становления органов законодательной и исполнительной власти субъектов в период с 1906 по 1917 год. Большая часть работ в рамках рассматриваемой темы посвящена оценке деятельности Федерального Собрания Российской Федерации с 1993 года по 1999 года. Количество научных комплексных исследований, затрагивающих современный период XXI века сведено к единицам. Каждая такая работа рассматривается исключительно в узком контексте – в рамках представительной, исполнительной или судебной власти субъектов, либо проблематика рассматривается в рамках отдельно взятого субъекта. Именно поэтому пристального внимания требует комплексный анализ законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации на современном этапе. Стоит отметить, что систему органов государственной власти субъектов Российской Федерации образуют также и органы судебной

власти. Данное направление не зависимо и не взаимосвязано с исполнительной и законодательной властью. Кроме того, у судебной власти свои особые принципы организации государственной власти субъекта, значительно отличающиеся от законодательной и исполнительной власти. Для всестороннего и исчерпывающего исследования тему судебной власти субъекта необходимо рассматривать в рамках отдельного исследования. В свете изложенных обстоятельств, настоящая магистерская диссертация сконцентрирована на двух направлениях – законодательной и исполнительной власти субъекта РФ.

Цель магистерской диссертации сводится к исследованию современного состояния и особенностей функционирования законодательной и исполнительной власти на территории субъектов Российской Федерации, определения особенностей их исторического и правового развития в рамках выделенной периодизации на современном этапе.

Данная цель предопределила постановку следующих задач:

- проанализировать научные наработки на предмет исследований по теме организации деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- рассмотреть и обобщить основные подходы к периодизации становления и развития органов государственной власти субъектов Российской Федерации;
- охарактеризовать развитие органов государственной власти субъектов Российской Федерации на этапе децентрализации;
- раскрыть основные характеристики развития органов государственной власти субъектов Российской Федерации на этапе централизованного федерализма;
- охарактеризовать положение органов государственной власти субъектов Российской Федерации на этапе дисбаланса независимости ветвей власти.

Научные деятели, которые внесли весомый вклад в формирование теоретической базы конституционно-правового регулирования деятельности ор-

ганов государственной власти субъектов РФ: Р. Г. Абдулатипов, С. А. Авакьян, Н. М. Добрынин, Л. М. Карапетян, О. Е. Кутафин, А. И. Абрамов, Н. А. Боброва, Р. Ф. Васильев, А. В. Зиновьев, М. Н. Игнатьева, В. А. Купин, П. М. Курдюк, Ю. В. Гаврюсов, Р. И. Карамуллин, М. И. Клеандров, В. А. Кряжков, Л. В. Лазарев, М. А. Митюков, С. Э. Несмеянова, Ж. И. Овсепян, Ю. С. Пилипенко и др.

Если провести анализ научной деятельности в разрезе отдельных направлений представительной власти и исполнительной власти субъекта, то можно отметить следующих представителей научного сообщества.

Так, общие проблемы представительной власти и парламентаризма освещались в научных работах таких современников юридической науки, как А. А. Арабаева, Т. Г. Архипова, П. А. Астафичева, С. А. Бабуркина, А. В. Барина, О. В. Гаман-Галутвинова, Я. А. Пляйса. Вопросы генезиса российского парламентаризма освещали О. Н. Бурлакова, Б. В. Грызлова, В. И. Лысенко, Г. А. Сатарова.

Особым образом стоит подчеркнуть работы И. И. Глебовой, Ю. Г. Коргунока, Б. И. Макаренко, А. И. Соловьева, А. К. Сквикова, которые посвящены проблемным вопросам политических партий в контексте политического представительства.

Проблемы представительной власти и парламентаризма в субъектах РФ подробно рассматривались в работах А. М. Автономова, М. Н. Афанасьева, Д. Гончарова, А. Дахина, А. А. Захарова, Н. Располова, С. Барзилова, Н. Н. Неровной.

Вопросы организации и компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти подробно освещались в трудах А. Б. Агаповой, И. Л. Бачило, П. И. Кононова, В. М. Манохина, Г. И. Петрова, Л. Л. Попова, Ю. Н. Старилова, С. В. Тихомирова, В. А. Юсупова, А. Ю. Якимова.

Объектом магистерской работы выступают органы государственной власти субъектов Российской Федерации. Предмет исследования сводится к

историческим характеристикам и правовому регулированию организации системы органов государственной власти в субъектах Российской Федерации.

Методологической базой магистерской диссертации выступает совокупность общенаучных методов, во главе которой стоит метод системного анализа, а также методы диалектического познания.

Научная новизна магистерской диссертации заключается в комплексном анализе исторических и правовых характеристик, регламентирующих деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации в 21 веке.

Теоретическую основу магистерской диссертации составили преимущественно труды отечественных ученых-юристов, изданные в конце 20 – начале 21 века.

Нормативная основа работы базируется на федеральном и региональном законодательстве Российской Федерации.

Практическая значимость исследования заключается в том, что содержащиеся в диссертации выводы и предложения могут быть учтены в процессе дальнейшей работы.

1 ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ И ИСТОРИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ И ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1.1 Органы государственной власти субъектов Российской Федерации как объекты исследования юридических наук

Для более точного определения объекта исследования юридических наук в современный период времени необходимо обратиться к терминологии, предопределяющей значение понятия объекта.

В соответствии с толковым словарем Владимира Ивановича Даля, объект - это совокупность объективных признаков, которые отвечают критерию наблюдаемости, визуальному выражению¹.

С. И. Ожегов в толковом словаре русского языка выделял следующее значение понятию «объект» - субстанция, которая существует вне нас и независимо от нашего сознания, внешний мир, материальная действительность. Также объект он определял, как явление, на который направлена какая-либо деятельность².

Если обратиться к толковому словарю обществоведческих терминов Н. Е. Яценко, то можно определить объект как всякое явление, существующее вне рамок человеческого сознания, которое человек стремится познать и на которые направлена его деятельность³.

Таким образом, можно отметить, что объект исследования юридических наук применительно к рассматриваемой теме - это любая исследовательская работа научных деятелей, направленная на изучение основ организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ в современный период времени.

В рамках выявленного тематического направления стоит выделить следующие научные работы, которые внесли весомый вклад в формирование теоретических основ организации и деятельности органов государственной

¹ Даль В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 2. М., 1979. С. 635.

² Ожегов С. И. Словарь русского языка. М., 1960. С. 428.

³ Яценко Н. Е. Толковый словарь обществоведческих терминов. СПб., 1999. С. 280.

власти субъектов РФ.

В 2004 году вышло учебное пособие, посвящённое новой научной дисциплине «Федералогия». Автором учебного пособия выступил Р. Г. Абдулатипов. В рамках обозначенного учебного выделил новую науку о теории и практике федерализма, о федеративной форме государственного устройства и управления, федеративных отношениях, федеративном мировоззрении и федеративной культуре в целом. Учебное пособие раскрывает последовательность развития истории федеративной идеи, раскрывает сущность федерализма и содержит перспективы его развития в России. Главная идея Р. Г. Абдулатипова, которая проходит красной нитью через его научный труд - необходимость и целесообразность самостоятельности органов государственной власти субъектов Федерации⁴. Важнейший институт федерализма, по его мнению, — двухпалатный парламент, а также законодательные, исполнительные и представительные органы субъектов федерации, наличие которых создает проблему сочетаемости федеральных и региональных правовых систем. Понятие «системы государственной власти», которое закреплено положениями конституционного строя, одновременно определяет структурно-функциональное многообразие и единство государственной власти в Российской Федерации. В качестве наиболее острых проблем, возникающих в сфере органов государственной власти субъектов РФ он выделял плохую проходимость законодательных инициатив субъектов через Федеральное Собрание и Государственную Думу.

Следующий научный деятель, доктор юридических наук, профессор, посвятивший большой блок научной работы исследованиям в области государственной власти субъектов РФ – Сурен Адибекович Авакьян. За период с 2000 года по настоящее время под его авторством издано большое количество научных публикаций, курсов по исследуемой теме. Особым образом стоит отметить его монографические труды и учебники. Так, в 2001 году издано учебное пособие «Государственная власть и местное самоуправление в Мо-

⁴ Абдулатипов Р. Г. Федералогия: учебное пособие. Спб., 2004. С. 139 (320 с.).

ске»⁵ под редакцией С. А. Авакьяна, В. Л. Лютцера, Н. Л. Пешина, Н. С. Тимофеева, которое на примере конкретного субъекта Российской Федерации характеризовало принципы организации государственной власти. В 2004 году вышло авторское учебно-методическое пособие «Конституционное право России»⁶, в котором вопросам федерализма, в частности организации государственной власти в субъектах РФ посвящена отдельная глава. Уже в 2005 году вышел целый учебный курс под единоличным автором профессора по конституционному праву, состоящему из 2-х томов, который в последующем обновляется в 2006, 2010, 2014 и 2018 году. В 2009 году выходит коллективная монография на тему современных проблем организации публичной власти, ответственным редактором которой выступает С. А. Авакьян. Главная мысль Сурена Адиебековича Авакьяна в рамках конституционно-правового регулирования деятельности органов государственной власти субъектов РФ в перечисленных трудах состояла в том, что действующая Конституция Российской Федерации не содержит формально закреплённого вертикального принципа разделения властей. Также он неоднократно отмечал в своих работах, что действующая структура власти характеризуется наличием внушительного числа подразделений федеральных органов исполнительной власти, действующих на территории конкретного субъекта РФ, порой – групп соседствующих субъектов. В рамках конституционного законодательства такое положение дел допускается, но при этом, количество таких федеральных структур в субъектах иногда превышает численность органов субъектов РФ по вопросам их собственного ведения. Сурен Адиебекович находился в поисках общего для всех пути в формировании органов исполнительной власти в субъектах РФ, предлагал оставить в исключительном федеральном ведении так называемые «силовые» и стратегические структуры, а остальные отдать субъектам РФ и одновременно сохранить вертикаль управ-

⁵ Авакьян С. А., Лютцер В.Л., Пешин Н.Л., Тимофеев Н.С. Государственная власть и местное самоуправление в Москве: учебное пособие. М.: МГУ. 2004. С. 153.

⁶ Авакьян С. А. Конституционное право России: учебно-методическое пособие. М.: МГУ. 2004. С. 211.

ления⁷. Он убежден, что задачи, система и структура органов не могут быть ограничены теми или иными уровнями публичной власти. В своих научных работах он подробно освещал проблемы правового регулирования статуса и функционирования органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Также необходимо отметить, что некоторые направления исследуемой темы были затронуты в работах Г. А. Гаджиева, который посредством анализа судебной практики Конституционного суда РФ, проводит параллели с разграничением предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными государственными органами.

Важную лепту в конституционную теорию деятельности органов государственной власти субъектов РФ внес Н. М. Добрынин, создав новую модель будущего государственного устройства. Его теоретические разработки содержатся в монографии «Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации»⁸, которая была издана в 2003 году. Данная монография затрагивает разные стороны федеративного уклада прежней, современной и будущей России. В работе выясняются причины, обстоятельства образования российского федерализма, включая старый (социалистический) федерализм «фантомного» характера как историческую предпосылку нового. Особое внимание в рассматриваемой монографии отведено проблемным сторонам российского федерализма, к числу которых автор относит асимметрию в правовом положении субъектов федерации разных типов и статусов, чрезмерную дробность федеративного устройства, наличие сложносоставных субъектов и неизбежную при этом неопределенность их правового статуса, бюджетные диспропорции в финансовых отношениях сторон федеративного общения, практику договорного регулирования федеративных отношений. Н. М. Добрынин направляет критику на договорное регулирование отношений между федерацией и ее субъектами и асиммет-

⁷ Авакьян С. А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития // Вестник Сибирского юридического института МВД России. 2018. № 4. С. 12.

⁸ Добрынин Н. М. Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск, 2003. С. 129.

рию. Структура органов государственной власти субъекта должна быть, по его мнению, симметрична с другими субъектами, однако, он соглашается с тем, что на сегодняшний день государственная власть субъекта объективно не может обладать равным статусом⁹.

В качестве особо значимой научной деятельности следует также выделить творчество Л. М. Карапетяна, которое в рамках рассматриваемой темы выразилось в книге «Федерализм и права народов»¹⁰. Данная работа затронула блок конституционно-правового регулирования деятельности органов государственной власти субъектов РФ в современный период времени. Главная мысль его работы заключалась в единстве и неделимости государственного устройства Российской Федерации, как следствие – в равном устройстве государственной власти в субъектах РФ. Он отмечал существующую асимметрию государственных структур субъектов РФ, что, по его мнению, неизбежно приводит к дисбалансу.

При рассмотрении основ организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ нельзя не отметить неоценимый вклад академика О. Е. Кутафина, который опубликовал порядка 20 монографий и 20 учебников, посвящённых фундаментальным исследованиям теории конституционного и муниципального права России. Каждая его работа в той или иной степени затрагивает вопросы организации государственной власти в субъектах, начиная от общих принципов организации заканчивая точечными проблемами в субъектах. В качестве особенной работы О. Е. Кутафина по рассматриваемой теме стоит выделить монографию «Российская автономия»¹¹, в рамках которой О. Е. Кутафин сформировал идею «провинциальной автономии», т.е. децентрализации местного управления.

Если отойти от общих и комплексных подходов к теоретической основе деятельности органов государственной власти субъектов РФ, которые применяли вышеперечисленные научные деятели и обратиться к узким науч-

⁹ Добрынин Н. М. Новый федерализм: Модель будущего государственного устройства Российской Федерации. Новосибирск: Наука, 2003. С. 53.

¹⁰ Карапетян Л. М. Федерализм и права народов. М.: Приор, 2008. С. 109.

¹¹ Кутафин О. Е. Российская автономия. М.: Проспект, 2008. 768 с.

ным направлениям исследуемой темы то можно отметить диссертационное исследование Сергея Михайловича Предыбайлова на тему: «Представительная власть в субъектах Российской Федерации: особенности формирования и функционирования»¹². Данная работа посвящена анализу института представительной власти в субъектах Российской Федерации. Анализ выстроен в четырех сферах: в теоретической, исторической, раскрывающей эволюционные процессы и процессы становления, практической, которая раскрывает текущее положение дел и охватывает наиболее острые проблемы, а также сфера перспективы развития, затрагивающая основные направления совершенствования деятельности парламентов субъектов.

Автор отмечал особую значимость парламента субъекта. В теоретическом направлении работы С. М. Предыбайлов указывал, что парламент - это орган, где выявляются нужды народа и его требования, обсуждаются мнения, касающиеся государственных вопросов, принимаются законы жизнедеятельности общества. На основе данных характеристик автором выработано понятие термина «парламент» - вышестоящий коллективный орган представительной власти, созданный на основе всеобщего и тайного голосования, в котором представители различных интересов и взглядов открыто и гласно обсуждают наиболее важные проблемы общества.

С. М. Предыбайлов выделял две модели представительства, существующие в парламенте и которые по-разному соотносят эффективность взаимосвязи граждан и их представителей: модель сходства и модель замещения.

Первая модель трактовала следующее соотношение: взгляды представителей электората идентичны интересам самого электората, а парламент – миниатюра социума. Данная модель представляет своеобразную гарантию выражения представителями народа непосредственно интересов народа. В практическом плане данная модель дополняется императивным мандатом как еще одним механизмом, побуждающим представителей общества выразить

¹² Предыбайлов С. М. Представительная власть в субъектах РФ: особенности формирования и функционирования : дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М., 2011. 202 с.

интересы различных слоев и общества в целом. По мнению автора, фактически, модель сходства устанавливает административно-управленческое представительство, так как устанавливается административное назначение депутатов и их подчиненность вышестоящим партийным органам.

Модель замещения в рамках представительства устанавливает формат действия от имени кого-либо или по поручению. При такой модели представительный орган власти субъекта становится зависимым от народа, и, в то же время, депутат свободен в выражении своих взглядов, что создает особую зону творчества для осуществления заданной программы во благо народа.

С. М. Предыбайлов отмечал, что наиболее эффективной и подходящей для современных условий является модель замещения, так как она комплексно учитывает специфику современного общества. При этом автор отмечал, что российская действительность нуждается именно в сочетании данных моделей, а применение отдельных моделей в рамках организации законодательных органов субъектов малоэффективно¹³.

Автор рассматриваемого диссертационного исследования был убежден в недопустимости приравнивания парламента к политическому институту, который посредством своей деятельности лоббирует политику в интересах народа. В таком понимании он видел деформацию представительства.

Особое внимание в своем исследовании С. М. Предыбайлов уделял соотношению статусов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Он считал, что данное соотношение напрямую влияет на возможности парламентов, как институтов представительства. Исходя из такого соотношения в рамках теории, автор выделял следующие типы парламентов, наиболее подходящие для субъектов Российской Федерации: автономные парламенты, относительно автономные и зависимые парламенты.

В данном исследовании особым образом подчеркивается, что политическое устройство России не соотносимо с парламентской республикой, так

¹³ Предыбайлов С. М. Парламентаризм и политическое представительство // Politbook. 2013. № 3. С. 42.

как при таком понимании парламент в субъекте выполняет главную системообразующую и преобладающую роль. В современных условиях ситуация складывается иным образом. Однако, несмотря на данный факт, С. М. Предыбайлов считает, что к российскому политическому процессу можно применить понятие парламентаризма. Он убежден, что парламент может не играть преобладающей роли, но при этом занимать привилегированное положение в системе разделения властей, которое проявляется в контроле правительства. Современному устройству государственной власти в субъектах Российской Федерации характерна следующая схема соподчинения: глава исполнительной власти отчитывается перед парламентом субъекта¹⁴.

Переходя в практическую плоскость исследования С. М. Предыбайлов рассматривает основные функции парламентов субъектов. В функциональном назначении органов государственной власти он видит особенности и качество их деятельности. Автор отмечал, что, не смотря на разность исторических и национальных составляющих парламенты в разных субъектах государства выполняют общий список функций, которые условно сводятся к трем группам: представительная, законодательная и контрольная. Такая позиция считается общепринятой в юридической литературе и не вызывает научных дискуссий.

В рамках диссертационного исследования С. М. Предыбайлов выделил способ определения самостоятельности законодательных органов субъектов. По его мнению, самостоятельность определяется автономностью парламента в отношениях с исполнительной властью¹⁵.

С. М. Предыбайлов в рамках научного исследования особое место отводил вопросу становления и развития органов законодательной власти субъектов Российской Федерации. В общем контексте он выделял три основных этапа развития: становление предпосылок парламентаризма, учреждение и формирование парламентов, институционализация их деятельности. Более

¹⁴ Предыбайлов С. М. Представительная власть: сущность и российский контекст // Научные труды Московского гуманитарного университета. 2010. Вып. 125. С. 90.

¹⁵ Туровский А. Ф. Региональные политические режимы в России: к методологии анализа // Полис. 2009. №2. С. 84.

предметно данные этапы будут рассмотрены в следующей главе настоящей работы.

С. М. Предыбайлов убежден, что ключевую роль в формировании органов государственной власти субъектов сыграли реформы партийной и избирательной системы.

Основные выводы диссертационного исследования С. М. Предыбайлова сводились к пониманию неотвратимых процессов монополизации представительной власти, а также ее двоякому воздействию на эффективность парламентов субъектов: с одной стороны, происходит стабилизация и унификация законодательства, а с другой стороны, происходит снижение эффективности и появление признаков застоя.

В рамках научных исследований по теме представительной власти субъектов Российской Федерации стоит отметить также работы Р. Ф. Туровского, который на протяжении многих лет разрабатывал проблемы региональной политики в Российской Федерации, в связи с чем раскрывал сложности политического процесса формирования и организации представительной и исполнительной власти регионов в условиях недостаточной эффективности элит, зависимости структур власти субъектов от федерального влияния¹⁶.

Организацию системы политической власти в регионах рассматривает С. В. Бирюков¹⁷, в рамках научных исследований он особым образом освещает вопросы эффективности механизмов, используемых в государственном управлении на региональном уровне. Специальное внимание он уделяет совокупности механизмов, используемых в государственном управлении.

Подробный анализ законодательных возможностей и реального участия регионального парламента в политическом процессе на примере Саратовской, Волгоградской и Астраханской областей осуществил¹⁸ М. Н. Дмитриев. Э. С. Черная рассмотрела функциональные возможности представи-

¹⁶ Туровский А. Ф. Структурирование власти в российских регионах: между консолидацией и конкуренцией элит // Элиты и общество в сравнительном измерении. М., 2011.

¹⁷ Бирюков С. В. Региональная политическая власть: институты, структуры, механизмы : дисс. ... докт. полит. наук: 23.00.02. М., 2009. С. 65.

¹⁸ Дмитриев М. Н. Институт парламентаризма в региональном политическом процессе : дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Саратов, 2009. С. 74.

тельных органов власти субъектов РФ¹⁹.

С. В. Чердаков на примере Амурской области проанализировал опыт правового регулирования организации системы органов государственной власти в рамках законодательного и исполнительного направления²⁰. Необходимо отметить, что данная научная работа выступила первым исследованием, посвященным анализу организации государственной власти в субъекте Российской Федерации – Амурской области. В качестве ключевых идей рассматриваемой работы можно выделить следующие положения. Так, С. В. Чердаков отмечал дифференцированный подход федерального центра к регулированию статуса государственных органов субъектов РФ, который проявлялся в достаточно жестких критериях организации краевых и областных государственных институтов и в более лояльных (рекомендательных) в отношении республиканских органов. Кроме того, в кандидатской работе отмечался реальный переход государства от формальной федерации к фактической, а также повсеместное распространение федеративных отношений на всю территорию государства. С. В. Чердаков провел детальный анализ реализации принципа равноправия субъектов, а также определил основные элементы конституционно-правового статуса Амурской области как субъекта. В кандидатском исследовании подмечается непоследовательность принципа равноправия субъектов РФ. Такое обстоятельство автор объясняет одновременным существованием признаков, свидетельствующих о реальности принципа равноправия, а также признаков, указывающих на асимметричность федерации. Автор ставит под сомнение адекватность конституционной нормы, позволяющей субъектам самостоятельно определять свой статус, так как самостоятельное изменение статуса субъекта незамедлительно влечет за собой и самостоятельное определение системы органов законодательной и исполнительной власти. С.В. Чердаков в рамках рассматриваемого исследования

¹⁹ Черная Э. С. Функциональность представительного органа власти субъекта РФ в контексте государственного реформирования 1990-х – 2000-х годов (на примере Саратовской областной думы) : дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. Саратов, 2011. С. 114.

²⁰ Чердаков С. В. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Амурской области) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2001. С. 27.

проводит детальную характеристику элементов статуса Амурской области, а также выделяет правовые основы организации государственной власти. Происходящие обновления законодательства в части регламентации деятельности органов государственной власти субъектов автор расценивает как укрепление российской государственности, искоренение сепаратизма и правового нигилизма. Между тем в диссертации отмечаются недостатки законодательства Амурской области об органах государственной власти.

Большинство авторов в перечисленных работах отмечают ограниченность реальных возможностей региональных парламентов влиять на политический процесс в пространстве своих регионов, на их серьезную зависимость от структур исполнительной власти. Нередко критикуется качество законодательной деятельности региональных парламентов, низкий уровень их взаимоотношений с населением. В совокупности речь идет о невысоком качественном уровне состава депутатов, общей деятельности региональных парламентов. Подобное состояние представительной власти в субъектах РФ объясняется несколькими причинами, среди которых существенное место занимает сложившаяся в нашем государстве практика формирования региональных парламентов.

Юридически эта практика сложилась под воздействием избирательного законодательного Российской Федерации, а политически – под воздействием неискоренимой в общественном сознании и в общественной практике российского населения традиции авторитарной системы государственного управления, автократической персонификации власти.

Еще одно направление, которое выступает объектом научных работ российских исследователей – органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Необходимо отметить, что до настоящего времени предпринято совсем немного попыток комплексного рассмотрения вопросов организации и компетенции территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Среди немногочисленных работ стоит выделить кандидатскую диссертацию И. Ю. Маньковского, который посвятил свое ис-

следование вопросам правового регулирования статуса территориальных органов исполнительной власти. Данная работа подробно рассматривала порядок формирования органов исполнительной власти субъектов, определяла внутреннюю организацию данных органов и их полномочия. Стоит отметить, что данная диссертация была защищена в 2005 году, когда в русле административной реформы система и структура федеральных органов исполнительной власти на основании указа Президента «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» приобрели новый формат и фактически носили характер апробации. В настоящее время система органов исполнительной власти субъектов претерпела существенные изменения.

Узкими тематическими направлениями в рамках исследуемой темы занимались ученые-конституционалисты К. В. Чепрасов и В. Г. Чураков²¹. Значительный вклад в научную концепцию территориального государственного управления органов исполнительной власти субъектов внес К. В. Черкасов. Ученый весьма подробно освещал вопросы организации и деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, что выразилось в опубликовании многочисленных научных работ и защите докторской диссертации²². К. В. Черкасовым была обоснована целесообразность оптимизации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на уровне федеральных округов и определены ее направления.

Перечисленные научные работы, которые посвящены органам исполнительной власти субъектов раскрывают вопросы темы исключительно в узких направлениях. Весьма удачной попыткой комплексного анализа исполнительной власти субъектов Российской Федерации можно считать кандидатскую диссертацию М. А. Захаровой²³, в рамках которой исследовалась тема административно-правового статуса территориальных органов федераль-

²¹ Чураков В. Г. Конституционно-правовые модели взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами государственной власти : дис. ... канд юрид. наук: 12.00.02. Белгород, 2010. С. 54.

²² Черкасов К. В. Государственное управление на уровне федерального округа: административно-правовое исследование : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.14. М., 2009. С. 211.

²³ Захарова М. А. Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. Саратов, 2017. С. 26.

ных органов исполнительной власти.

В рамках данной работы ей обозначалась острая проблема – отсутствие единого подхода к определению организационно-правовых форм территориальных органов. Данное обстоятельство породило произвольное регулирование и утверждение схем размещения территориальных органов. В рамках указанной диссертации М. А. Захарова предприняла попытку выявить закономерности такой организации и общие основания для проведения классификации типологии исполнительных органов власти.

Кроме того, в рамках рассматриваемой кандидатской диссертации автор дала определение понятия территориальных органов федерального органа исполнительной власти. В частности, под такими органами понимаются входящие в систему соответствующего федерального органа исполнительной власти и имеющие организационно-территориальное обособление государственные органы, географически рассредоточенные по территории Российской Федерации и предназначенные для реализации функций и полномочий данного федерального органа на определенной территории посредством установленных организационных и правовых форм и методов управленческой деятельности²⁴.

Кроме того, М. А. Захарова предложила дефиницию административно-правового статуса территориальных органов федерального органа исполнительной власти. Она отмечала, что это правовое положение среди других участников административно-правовых отношений, которое характеризуется присутствием структурными и компетенционными блоками.

Автор также выделила типичные и нетипичные организационно-правовые формы исполнительной власти. Среди типичных форм выделяются группы органов, например, управления, департаменты, отделы и инспекции. Нетипичными органами автор определяла уникальные обозначения отдельных федеральных органов, например, военные комиссариаты, оперативные бюро, министерства, представительства, региональные центры и центры спе-

²⁴ Там же. С. 10.

циального назначения.

Еще одним качественной характеристикой кандидатской диссертации М. А. Захаровой выявление обстоятельств, которые указывают на нецелесообразность учреждения территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Среди таких обстоятельств автор выделяет: усеченный набор функций, который сводится только к выработке государственной политики и нормативно-правовому регулированию в установленной сфере; реализация функций происходит через подведомственные организации; контрольно-надзорная деятельность имеет признаки цикличности и не требует проведения систематических внеплановых контрольных мероприятий; отсутствие объектов в субъекте федерации, на который направлена деятельность федерального органа исполнительной власти субъекта.

Необходимо отметить, что автор кандидатской диссертации также обобщила все подходы к территориальному построению системы территориальных органов федеральных органов исполнительной власти и определила способы такого построения. Среди главных способов построения М. А. Захарова выделила: по федеральным округам, по экономическим районам, по субъектам РФ, по межрайонному принципу, по муниципальным районам и городским округам; по железным дорогам; по атомным электростанциям и иным объектам атомной энергетики; за пределами государства.

М. А. Захарова в рамках диссертационного исследования дала определение центральному аппарату федерального органа исполнительной власти. В частности, под таким органом понимается главный структурный элемент единой вертикальной системы управления федерального органа исполнительной власти, включающий его руководство, совокупность подразделений различной отраслевой, функциональной и иной направленности посредством наделения их полномочиями системообразующего характера²⁵.

Помимо вышеизложенных новаторских предложений, М. А. Захарова обосновала предложение по урегулированию общих принципов организации

²⁵ Там же. С. 21.

и компетенции территориальных органов федеральной исполнительной власти в нормах предлагаемого к принятию Федерального закона «О федеральных органах исполнительной власти», а также сформулировала особые признаки территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. В числе таких признаков упомянуты: обособленный характер, обусловленность федеративным устройством, установленная территория, коллективный субъект, по природе могут быть единоначальными и коллегиальными, имеют специфический круг полномочий и организационную структуру, владеют обособленным имуществом, выступают в качестве юридического лица.

М. А. Захарова рассматривала эволюцию исполнительной власти субъектов РФ в контексте поэтапного развития, всего она выделяла 8 последовательных этапов в становлении и развитии данного направления. Истоки зарождения исполнительной власти субъектов, согласно определенной хронологии, берут начало с 1917 года. По мнению автора, развитие исполнительной власти в современный период времени еще не завершилось.

Так, например, вопросами нормотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации занимались А. И. Абрамова, Н. А. Боброва, Р. Ф. Васильев, А. В. Зиновьев, М. Н. Игнатьева, В. А. Купин, П. М. Курдюк.

Блок вопросов конституционно-правового статуса органов конституционного контроля субъектов Российской Федерации обращаются освещали в своих научных разработках Ю. В. Гаврюсов, Р. И. Карамуллин, М. И. Клеандров, В. А. Кряжков, Л. В. Лазарев, М. А. Митюков, С. Э. Несмеянова, Ж. И. Овсепян, Ю. С. Пилипенко и др.

Если проанализировать все вышеперечисленные научные работы, можно выделить среди них одну общую черту – все работы изложены в рамках теоретического конституционного регулирования деятельности органов государственной власти субъектов РФ. Практическая сторона такой деятельности ими фактически не раскрывается.

Вопросами практического правового регламентирования деятельности

органов государственной власти субъектов РФ занимались Д. Л. Сурков в рамках докторской диссертации «Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации»²⁶, положения которой в последующем отразились в авторской одноименной монографии²⁷, в которой автор указал, что его исследование ограничено рамками организации государственной власти тех субъектов Российского государства, которые конституционно определяются как края, области, автономные округа, автономная область, города федерального значения. Проблемам организации законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации посвятил свое исследование В. А. Лебедев. Кроме указанных научных деятелей, практические вопросы в своих работах освещали: В. И. Савин в рамках научной диссертации на тему «Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²⁸, Д. Б. Агафонкин в рамках диссертации «Система органов законодательной и исполнительной власти в городе Москве»²⁹, а также С. В. Чердаков в рамках диссертации «Органы государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Амурской области)»³⁰.

Резюмируя вышеизложенное, необходимо отметить, что тема конституционно-правового регулирования деятельности органов государственной власти субъектов РФ выступает объектом исследования многочисленных научных работ в виде монографий, диссертаций, учебных пособий и научных статей. Ключевые фигуры современной конституционной науки детально анализировали рассматриваемую тему, как в теоретическом, так и в правоприменительном аспекте. Также стоит отметить, что за 20 лет XXI века появились комплексные монографические исследования проблем организации государственной власти в субъектах.

²⁶ Сурков Д. Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации : дисс. ... докт юрид. наук: 12.00.02. М., 1999. С. 34.

²⁷ Сурков Д. Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации (Сравнительно-правовое исследование). Иркутск, 1999. С. 25.

²⁸ Савин В. И. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации : автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 1998. С. 32.

²⁹ Агафонкин Д. Б. Система органов законодательной и исполнительной власти в городе Москве : дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.02. М., 2002. С. 28.

³⁰ Лебедев В. А. Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук: 12.00.02. Москва, 2000. С. 37.

1.2 Вопросы периодизации становления и развития органов государственной власти субъектов Российской Федерации

В настоящее время в каждом субъекте Российской Федерации выработана собственная система органов государственной власти. Период существования региональной системы органов государственной власти весьма непродолжителен в сравнении с государственными институтами федеральной власти. На протяжении всей истории существования органы государственной власти субъектов находятся в постоянной динамике – видоизменяются, вновь создаются или упраздняются. Такая подвижность структур обусловлена, в первую очередь, внешними факторами, в числе которых необходимо отметить изменение социально-экономических и политических условий, изменение общественного правосознания, влияние мирового опыта, а также внутренними факторами, которые формируются внутри системы органов государственной власти субъектов – большие пробелы и недочеты в рамках организации и реформирования системы органов государственной власти субъектов. Причина пробелов и недочетов – импульсные непродуманные действия, которые привели к созданию большого количества ведомств, компетенцию которых сложно определить.

Вышеизложенные обстоятельства указывают, что масштабное изменение системы органов власти субъектов началось с момента создания такой системы. Такое положение дел предопределяет важность анализа развития системы органов исполнительной власти на современном этапе в рамках заданной периодизации.

Необходимо отметить, что современными научными представителями юридической мысли не выработано единого подхода к вопросу периодизации становления и развития органов государственной власти субъектов РФ. Кроме того, в юридической литературе отсутствуют научные исследования, посвященные периодизации становления и развития органов государственной власти в XXI веке. Абсолютное большинство научных работ рассматривает заданную периодизацию с конца XX века, а именно – с момента распада Со-

ветского союза (1991 г.), с момента принятия Конституции Российской Федерации (1993 г.), либо с момента принятия Федерального закона³¹ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (1999 г.). В этой связи, нами приняты во внимание существующие подходы к периодизации становления и развития органов государственной власти субъектов, но в частичном контексте - начиная с XXI века.

По нашему мнению, заслуживают особого внимания следующие подходы к вопросу периодизации развития органов государственной власти субъектов.

Так, например, С. М. Предыбайлов в рамках диссертационного исследования органов законодательной власти рассматривал этапы развития органов законодательной власти в рамках избирательных циклов. Развитие системы органов законодательной власти субъектов он напрямую связывал с проведением партийной и государственной реформы в государстве. Так, начиная с XXI века он выделял следующую хронологию развития органов законодательной власти субъектов³²:

1 этап (2000 - 2002 гг.) – учреждение и формирование парламентов. Данный период времени автор характеризует как распространение «децентрализованного федерализма». В кандидатской диссертации С. М. Предыбайлова дана отрицательная характеристика данного процесса. По его мнению, такие обстоятельства предоставляли большую степень свободы субъектам РФ при одновременной слабости гражданского общества. На данном этапе главы субъектов РФ использовали региональные партии, выборы и избирательные комиссии для утверждения личной власти. Законодательная власть очень часто использовалась³³ в качестве «формально-

³¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ. Статья 17 // Российская газета. 1999. № 206.

³² Предыбайлов С. М. Эволюция представительной власти в субъектах Российской Федерации // Управление мегаполисом. 2011. № 2. С. 109.

³³ Гончаров Д. Легислатура в российских регионах: институциональная оценка // Казанский федералист. 2005. № 2-3. С.18.

демократического прикрытия региональных автократий», теряя при этом свои общественно значимые функции, прежде всего представительные и контрольные. В результате данных процессов – формирование персоналистски-кланового типа областных парламентов.

2 этап – институционализация парламентов (2003-2011 гг.). Данный этап, по мнению автора напрямую связан с президентством В. В. Путина и Д. А. Медведева. Любые изменения законодательной власти субъектов Российской Федерации происходили под влиянием централизованного федерализма³⁴. В данный временной отрезок происходило собирание дезинтегрированной страны и преодоление центробежных тенденций. Одной из несущих конструкций реформирования политической системы явилось повышение эффективности и роли законодательной власти в субъектах РФ. Наряду с положительными характеристиками данного этапа, выделяется тенденция к монополизации власти в парламентах. В субъектах Российской Федерации повсеместно исчезают многопартийные парламенты, как следствие – формирование парламентов доминантного или гегемонистского типа.

3 этап (с 2012 по настоящее время) – застой и стагнация органов законодательной власти субъектов Российской Федерации. С. М. Предыбайлов отмечал, что жесткие законодательные требования привели к закрытости, статичности и консервативности системы, которая не вызывает доверия у избирателей. В целях преодоления застоя и стагнации, характерных для данного этапа, автор предлагает меры повышения уровня качества народного представительства. Реформа партийной и избирательной системы, а также другие политические инициативы, затрагивающие субъектов Российской Федерации, привели к противоречивым итогам: с одной стороны реформа позволила преодолеть крайние формы зависимости парламентов от исполнительной власти, а с другой стороны субъектовые парламенты представляли симбиоз интересов административно-партийных и бизнес элит, дальнейшая монополизация власти привела к тому, что объем полномочий, которым законода-

³⁴ Иванов В. Путин и регионы: Централизация России. М., 2006. С. 31.

тельно наделены областные парламенты, не используется в полной мере.

А. С. Лавриков также, как и С. М. Предыбайлов детально рассматривал периодизацию становления и развития законодательных органов субъектов³⁵. Среди основных периодов развития органов представительной власти субъектов он выделял следующие этапы:

1 этап – «децентрализованность органов представительной власти субъектов» (2000 – 2001 гг.). В данный период времени процветали децентрализованные процессы фактически во всех сферах государственной власти, в том числе и в государственной власти. Такие обстоятельства создали реальную угрозу национальной безопасности и целостности государства.

2 этап – «унификация законодательства субъектов РФ» (2002 - 2012 гг.). На данном этапе происходит повсеместное приведение законодательства субъектов РФ в соответствие с законодательством Российской Федерации. Во всех субъектах утверждаются пять базовых законов, которые регламентируют законодательную власть субъектов: устав области или конституция республики, закон о выборах депутатов, закон о статусе депутатов, закон, посвященный региональному парламенту, и регламент его работы. Стоит отметить, что данная практика и в настоящее время обеспечивает весь процесс формирования и деятельности законодательных органов субъектов.

3 этап – «давление административного ресурса» (2012 по настоящее время). В указанный промежуток времени практическая деятельность региональных парламентов ощутила сильное воздействие административного ресурса. И на федеральном и на региональном уровнях исполнительная ветвь власти превалирует над законодательной, что является прямым нарушением провозглашенного Конституцией РФ принципа самостоятельности всех ветвей власти.

Э. С. Юсубов в рамках научной деятельности также рассматривал вопросы периодизации становления и развития органов государственной вла-

³⁵ Лавриков А. С. История становления парламентов субъектов Российской Федерации // Тенденции развития науки и образования. 2019. № 57. С. 75.

сти субъектов на примере законодательной ветви власти. В отличие от указанных подходов, он в рамках XXI века выделяет два этапа развития:

Первый этап определяется периодом с начала 2000 по 2018 год. В рамках данного этапа происходит усиление федеральной регламентации органов государственной власти субъектов. В этой связи автор вводит понятие – «концепция абсолютного доминирования» нормативно-правовых актов федеральных органов государственной власти по отношению к решениям органов государственной власти субъектов РФ.

Второй этап начинается с 2018 года и длится по настоящее время. Данный этап протекает под воздействием процессов централизации федеративных отношений. Автор критически оценивает данный период времени, а также высказывает опасения относительно статуса законодательных органов субъектов РФ. В качестве подтверждения своей позиции автор ссылается на аналогичные подходы других научных деятелей, которые отмечают, что законодательные органы субъекта в настоящее время имеют неполноценный характер, а также являются фактическим продуктом исполнительной власти³⁶. Кроме того, отмечают, что установлено негативное воздействие политики федерального центра на региональный парламентаризм, повсеместно распространяется централизованная государственность³⁷, современное состояние субъектов характеризуется как дефицит законодательной компетенции³⁸.

Примечательно, что Э. С. Юсубов не считает негативным фактором сокращение предметной компетенции законодательной активности субъекта Федерации. По его мнению, широта или узость компетенции регионального парламента не могут рассматриваться в контексте позитивных или негативных явлений. Позиция обусловлена тем, что эффективность компетенции это многоаспектное понятие, которое зависит от многих факторов: стабильность

³⁶ Тихомирова Ю. А. Теория компетенции // Журнал российского права. 2000. №10. С.54.

³⁷ Шишкин С. И. Кризис регионального парламентаризма в России: постановка проблемы // Конституционное и муниципальное право. 2008. №19. С.7.

³⁸ Усс А. В. Основные итоги и проблемы законотворческой деятельности Законодательного собрания Красноярского края // Парламентаризм в России. 2006. №11. С. 25.

власти и институтов, обоснованность выбора формы и структуры органа, правильность регулирования компетенции, компетентность руководителей, наличие материальных возможностей³⁹.

С. С. Рыбакова в рамках исторического исследования особенностей формирования региональных парламентов в субъектах РФ также выделяла главных периода в развитии.

Первый период выпадает на начало 2000-х годов. С. С. Рыбакова называет данный период как предел процессов децентрализации. На данном этапе руководству страны приходит осознание данного предела, в связи с чем политический курс был направлен на укрепление центральной власти и унификацию законодательства субъектов РФ и центральной власти.

Второй период, выделенный автором, был связан с реализацией политики укрепления центральной власти. Данный этап является незавершенным по настоящее время. Результатами проводимой политики стали: унификация законодательства субъектов РФ, создание единой системы нормативно-правовых актов, в рамках которых региональное законодательство соответствует рамочным установкам. Автор отмечает, что на данном этапе очень активно проявляется административный ресурс – и на федеральном уровне, и на региональном уровне исполнительная власть превалирует над законодательной. Президент и правительство оказывают постоянное влияние на избирательное законодательство страны, которое систематически менялось перед очередными выборами. Такие изменения были направлены на облегчение предвыборной борьбы правящей партии, а именно: на процедуры выдвижения и регистрации, сбора подписей, явки избирателей, «нарезки» избирательных округов, организации избирательных комиссий и самого выборного процесса, процентного барьера, методики подсчета голосов и распределения депутатских мандатов. Также С. С. Рыбакова отмечает, что многократным изменениям в интересах федерального центра подверглось и региональное

³⁹ Юсубов Э. С. Эволюция правового статуса парламента субъекта Российской Федерации // Вестник Томского государственного университета. История. 2013. № 5 (25). С. 72.

законодательство, в части регламентации структуры власти. Автор отмечает, что многочисленные изменения можно объяснить сложностями и динамикой законотворческого процесса, но только от части, при этом она указывает на отсутствие логики и системности в действиях депутатской работы, когда в течение короткого периода времени возвращаются к одним и тем же статьям закона, регламентирующего деятельность органов власти в субъектах РФ⁴⁰.

М. А. Захарова в рамках своего научного исследования, посвященного административно-правовому статусу территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, выделяла периодизацию развития исполнительной власти в субъектах.

В качестве первого этапа, исчисляемого в XXI она выделяла период с начала 2000 по март 2004 года. Такой временной промежуток обусловлен новыми конституционными преобразования в государстве, связанными с принятием действующей Конституции Российской Федерации. В данный период происходит построение системы органов исполнительной власти, параллельно данному процессу следует усиление федеративных начал в государственном управлении субъектов.

Второй этап М. А. Захарова определяет с 2004 года и по настоящее время. Выделение автором данного этапа обусловлено запуском административной реформы - с момента издания Указа Президента РФ от 09 марта 2004 года «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁴¹. Автор отмечает, что в системе органов исполнительной власти формируется трехзвенная система федеральных органов исполнительной власти с иерархически-властными полномочиями федеральных министерств над имеющими соответствующий отраслевой или функциональный масштаб деятельности федеральными службами и федеральными агентствами, что обусловило изменение подходов к организации их территориальных звеньев.

⁴⁰ Рыбакова С. С. Особенности формирования региональных парламентов в субъектах РФ // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. Т. 11. № 3. С. 69.

⁴¹ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 9 марта 2004. № 314 // Российская газета. 2004. № 50.

Необходимо отметить, что не только М. А. Захарова связывает периодизацию развития органов государственной власти субъектов с проведением административной реформы.

Так, С. Е. Нарышкин С. Е. и Т. Я. Хабриева под административной реформой он понимали преобразования, направленные на изменение системы государственного аппарата в целом и его отдельных уровней. Они отмечали что становление системы органов государственной власти субъектов произошло до XXI века, а развитие данной системы в рамках XXI века они определил следующими этапами:

1 этап - 2000 год – подготовка концепции государственного строительства, включающей основные идеи концепции административной реформы;

2 этап – 2003 - 2005 гг. – практическое осуществление административной реформы по направлениям: оптимизация функций органов исполнительной власти и структуры исполнительной власти всех уровней, включая субъектов; реформирование государственной службы; совершенствование управленческих процедур; создание административной юстиции.

3 этап – 2006 разработка программы административной реформы до 2010 года⁴².

Исследователь Е. Н. Гаталов также связывает процесс развития органов государственной власти с административно-государственным реформированием, в качестве основных периодов развития он выделяет три этапа:

1. 2000 – 2003 гг. – выявление векторов развития и фронта работы в рамках административных преобразований.

2. 2004 год – реструктуризация федеральной системы исполнительной власти всех уровней и выработка нормативной базы для регламентации деятельности.

3. 2005 год – по настоящее время – негативный опыт осуществления административной реформы. По мнению Е. Н. Гаталова, данный этап не со-

⁴² Нарышкин С. Е., Хабриева Т.Я. Административная реформа в России: научно-практическое пособие. М., 2006. С. 45.

стоялся, ввиду того, что принципы административно-государственной реформы не получили надлежащего развития. Не произошло синхронизации с другими институциональными реформами и экстраполяцией административно-государственной реформы на региональный и местный уровни⁴³.

Особый взгляд на периодизацию становления органов государственной власти субъектов выделяет М. А. Положихина. Она также рассматривала становление и развитие органов государственной власти через призму административной реформы. По ее мнению, процесс становления и реорганизации органов государственной власти субъектов является непрекращающимся. Причина такого явления – образование громоздкой системы органов на начальном этапе, которая автоматически, с момента функционирования породила трудности. Фактически сразу начались корректировки данной системы, которые выражались изначально в принятии поправок⁴⁴. Внесение многочисленных изменений в новообразованную структуру не улучшило текущую обстановку. Пришло осознание, что точечными изменениями ситуацию не исправить, необходимы комплексные глобальные изменения. В этой связи реформа государственного аппарата выступила единственным верным решением в сложившихся обстоятельствах. Таким образом произошел переход от случайной практики формирования органов государственного управления к сознательному реформированию системы. В научном обосновании М. А. Положихиной выделяются следующие этапы развития органов государственной власти субъектов РФ:

1. Подготовительный этап (2000 -2001 гг.). В рамках данного этапа получает завершенное оформление идея капитального изменения существующей системы управления. Активизирующим фактором выступило подписание Президентом Российской Федерации в 2000 году Окинавской хартии информационного общества, которая предусматривала принятие соответ-

⁴³ Гаталов Е. Н. Проблемы современной административно-государственной реформы в России // Власть. Общественно-политический журнал. 2009. № 3. С. 26.

⁴⁴ Положихина М. А. Организация государственного управления в современной России: структура, технологии, оценки. - М., 2012. С. 281.

вующей национальной стратегии⁴⁵.

2. Этап административной реформы (2002 – 2010 гг.). В рамках данного этапа произошли следующие ключевые события. Во-первых, в 2002 году утверждается Федеральная программа реформирования государственной службы Российской Федерации на период с 2003 по 2005 годам, а в 2003 году – меры по проведению административной реформы в 2003-2004 годах. В качестве целей устанавливались комплексная трансформация системы государственного управления, обеспечение ее большей гибкости и эффективности. В рамках данного этапа планировались изменения системы органов исполнительной власти. Стоит отметить, что процент практической реализации обозначенных изменений в рамках данного этапа был небольшой. Уже к концу 2005 года для всех стала очевидной недостаточность предпринимаемых усилий по улучшению качества государственного управления. В связи с данным обстоятельством, периоды реализации обозначенных реформ были скорректированы, а время их реализации увеличено – от структурных преобразований перешли к функциональным изменениям. В 2006 году принята новая Концепция административной реформы на период 2006-2008 года. Именно с этого периода начинает четко прослеживаться реализация реформы государственного управления на региональном уровне. Новым вектором в развитии системы органов власти субъектов Российской Федерации – активное внедрение информационных технологий, в 2010 году в рамках данного направления была сформирована Правительственная комиссия по внедрению информационных технологий в деятельность государственных органов и органов местного самоуправления. В 2013 году данная комиссия была преобразована в Правительственную комиссию по использованию информационных технологий для улучшения качества жизни и условий ведения предпринимательской деятельности.

3. Этап смены приоритетов (2011 – 2013 гг.). Формально отечественная

⁴⁵ Окинавская хартия глобального информационного общества: Принята на о. Окинава 22.07.2000 // Дипломатический вестник. 2000. № 8. С. 51.

административная реформа завершилась в 2010 году. В 2011 году в рамках принимаемых нормативных документах была обозначено новое направление в рамках развития организации государственной власти в субъектах РФ – административные преобразования и повышение доступности государственных услуг для населения. В 2012 году в рамках Указа Президента РФ Правительству было поручено обеспечить реализацию перечня мероприятий по совершенствованию системы государственного управления и достижение определенных показателей к 2015 и 2018 году⁴⁶.

4. Этап построения электронного правительства и открытого правительства, как в центре, так и на местах (с 2014 года по настоящее время). Данный этап характеризуется очевидным качеством повышения государственной власти и оказываемых ими услуг, повышением прозрачности деятельности, а также развитием обратных связей управляющей системы с объектами управления. Так, в 2014 году Распоряжением правительства РФ утверждена Концепция открытости федеральных органов исполнительной власти⁴⁷, который были определены открытости, механизмы реализации открытости и система мониторинга данных показателей. В декабре 2014 года Правительством РФ была принята Концепция региональной информатизации до 2018 года⁴⁸.

Стоит отметить, что в теории сложилось иные, отличные от представленного, подходы к периодизации становления и развития конституционно-правового регулирования деятельности органов государственной власти субъектов в контексте административной реформы.

Например, ранее упомянутые В. В. Бакушев, В. И. Безносикова, В. С. Кот, а также И. Н. Молодцев отказываются признавать становление и реформу органов государственной власти на протяжении 20 лет с момента создания системы как таковой и признают осуществление административной

⁴⁶ Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления: Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 // Российская газета. 2012. № 102.

⁴⁷ Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти: Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р // Собрание законодательства РФ. 2014. № 5.

⁴⁸ Об утверждении Концепции региональной информатизации: Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2014 № 2769-р // Собрание законодательства РФ. 2015. № 2.

реформы только в рамках 2000 года⁴⁹.

Проведенный анализ подходов разных авторов к рассмотрению периодизации становления и развития органов государственной власти субъектов Российской Федерации, позволил выявить следующий факт: научное сообщество не выработало единого подхода к выделению периодов развития органов государственной власти субъектов в рамках XXI. Также стоит отметить, что проанализированные подходы авторов к периодизации являются неполными, ввиду того, что каждый автор в рамках периодизации охватывает не только период XXI века, но и конец XX века. Проведенный анализ позволил выявить, что представителями юридической мысли выделяется 2 вида основ периодизации – реформы партийной и избирательной системы в рамках становления и развития представительной власти субъектов и административная реформа в рамках развития органов исполнительной власти. Ввиду того, что рассматриваемый период времени является относительно небольшим в контексте общей истории становления и развития государственных органов субъектов, авторы выделяют от 2 до 3 х периодов развития. Главными недостатками проанализированных авторских подходов к периодизации выступает отсутствие комплексного подхода – авторы рассматривают периодизацию либо в контексте законодательных органов субъектов, либо в контексте исполнительных органов субъектов.

С учетом проведенного анализа, а также руководствуясь комплексным подходом, считаем целесообразным выделить следующую общую периодизацию становления и развития органов государственной власти субъектов в контексте законодательной и исполнительной власти:

1 этап (2000 – 2004 гг.). Условное обозначение данного периода – «децентрализация». В рамках данного периода предлагаем рассмотреть процесс современного визуального оформления органов законодательной и исполнительной власти в условиях относительной независимости субъектов Россий-

⁴⁹ Голощапов Р. В. Административная реформа в современной России: теоретические и организационно-правовые аспекты // Власть и управление на востоке России. 2010. № 10. С. 174.

ской Федерации от федерального центра, а также проанализировать условия зарождения обстоятельств, которые в последующем подтолкнули к активным и повсеместным централизаторским процессам.

2 этап (2004 – 2012 гг.) – распространение централизованного федерализма. В рамках данного этапа предлагаем рассмотреть влияние централизованного федерализма на развитие государственных органов субъектов. В частности, проанализировать процессы унификации регионального законодательства.

3 этап (2012 год – настоящее время) – дисбаланс независимости всех ветвей власти. В рамках выделенного этапа предлагаем рассмотреть негативное влияние централизованного федерализма на развитие органов государственной власти субъектов. Оценить нынешнее состояние законодательной и исполнительной власти с учетом обозначенного влияния, предложить варианты преодоления таких негативных процессов, как застой и стагнация.

Дополнительно отмечаем, что в настоящее время процесс развития органов государственной власти субъектов Российской Федерации является незавершенным. Система формирования государственной власти в субъектах Российской Федерации в настоящее время еще не стабилизировалась и не использует всех своих внутренних резервов для самосовершенствования.

Резюмируя вышеизложенные положения теоретико-правовых и историко-правовых основ конституционно-правового регулирования деятельности органов государственной власти субъектов РФ, можно отметить следующее.

Современные научные исследования в рамках конституционно-правового регулирования деятельности органов государственной власти субъектов РФ имеют место в теории российского права в большом объеме. Данная тема выступает объектом исследования многочисленных научных работ в виде монографий, диссертаций, учебных пособий и научных статей. Ключевые фигуры современной конституционной науки детально анализировали рассматриваемую тему, как в теоретическом, так и в правопримени-

тельном аспекте. Среди ярчайших представителей отечественной науки, внесших весомый вклад в конституционно-правовое регулирование деятельности органов государственной власти субъектов РФ можно отметить С. А. Авакьяна, О. Е. Кутафина, Р. Г. Абдулатипова, Г. А. Гаджиева, Н. М. Добрынина, Л. М. Карапетяна и др.

Вопросы периодизации становления и развития конституционно-правового регулирования деятельности органов государственной власти субъектов РФ в юридической литературе освещены весьма неоднозначно, научным сообществом не выработана единого подхода к периодизации становления и развития органов государственной власти субъектов. Кроме того, большинство авторов при проведении такой периодизации обходят комплексный подход и анализируют конкретную ветвь власти. Фактически все авторы привязывают периоду развития органов власти субъектов к реформационным процессам: реформе партийной и избирательной системы, а также административной реформе. Авторы сходятся во мнении, что за период существования XXI века можно выделить от 2 до 3 периодов развития. На основе проведенного анализа, предложена собственная комплексная периодизация развития органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которая включает в себя три следующих периода: этап децентрализации с 2000 по 2004 год, этап распространения централизованного федерализма с 2004 по 2012 год, период дисбаланса независимости ветвей власти с 2012 по настоящее время. Подробную характеристику каждого этапа считаем целесообразным рассмотреть более предметно в следующей главе настоящего исследования.

2 ОСНОВНЫЕ ЭТАПЫ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В XXI ВЕКЕ

2.1 Развитие органов государственной власти субъектов Российской Федерации на этапе децентрализации

Развитие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в контексте процессов децентрализации происходит в период с 2000 по 2004 год. В данный период происходит процесс формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Субъекты самостоятельно определяли избирательную систему выборов в органы представительной власти. Анализ регионального законодательства показал, что подавляющее большинство субъектов останавливались на мажоритарной системе относительного большинства.

С. Митрохин отмечал, что политические события государства в данный период времени протекали под знаменем «децентрализованного федерализма»⁵⁰ и имели весьма негативные последствия. Так, субъектам Российской Федерации была предоставлена большая степень свободы, при этом стоит отметить, что гражданское общество было не готово к такой свободе. Итог такого дисбаланса не заставил себя ждать – в государственных структурах субъектов произошла установка интересов местных элит. Данные интересы лоббировались через такие механизмы как региональные партии, выборы и избирательные комиссии. Как верно отмечал Д. Гончаров, представительные органы субъектов использовались в качестве формально-демократического прикрытия региональных автократий и не выполняли ключевые функции – представительные и контрольные⁵¹. В. О. Ключевский также отмечал характеристику законодательной власти данного периода – в российской государстве народное представительство возникло не с целью ограничения государ-

⁵⁰ Митрохин С. Предпосылки и основные этапы децентрализации государственной власти в России // Центр. Регионы. Местное самоуправление. Спб. 2012. № 13. С. 31.

⁵¹ Гончаров Д. Легислатура в российских регионах: институциональная оценка // Казанский федералист. 2005. № 2-3 (14-15). С. 171.

ственной власти, а напротив – во укрепление власти⁵².

Мы разделяем мнения перечисленных авторов относительно характеристики первого этапа становления и развития органов государственной власти субъектов, ведь социально-экономический кризис и «шоковая терапия» 90-х годов спровоцировали к началу XXI века масштабное распространение сепаратизма, неспособность государственных органов власти субъектов воспрепятствовать народным бедствиям. Совокупность данных обстоятельств дискредитировала демократические институты власти, а также создавала широкое поле для манипуляции общественного сознания.

Стоит отметить, что в данный период времени областные парламенты выработали особую типологию, которая определялась спецификой входящих лиц и их интересов. Фактически в регионах складывалось персональное представительство, а если посмотреть на внутреннюю природу данного представительства, то происходило лоббирование интересов местных кланов. Таким образом, сложился персоналистски-клановый тип областных парламентов. Стоит отметить, что данный тип парламентов выделял такие подтипы как зависимый парламент, относительно автономный парламент и автономный парламент. Данный тип парламента сформировался в условиях особой специфики избирательной системы, ее неразвитости, а также слабого правосознания гражданского общества, как следствие – социальная узость политического представительства регионов.

Основные свойства органов государственной власти субъектов на данном этапе времени сводятся к следующим характеристикам:

- относительная автономность субъектов в вопросе формирования органов законодательной и исполнительной власти;
- доминирование региональной законодательной власти над другими властными региональными направлениями власти;
- подмена понятий и неправильное распределение компетенции между региональными органами власти;

⁵² Ключевский В. О. Русская история: Полный курс лекций. 2001. М., С. 195.

- фактическое отсутствие контроля над должностными лицами региона и отсутствие конституционных механизмов привлечения к ответственности;

Федеральный центр фактически не участвовал в формировании органов государственной власти субъектов Российской Федерации, развитие происходило исключительно за счет инициативных действий субъектов.

Стоит отметить, что в рамках относительной самостоятельности субъекты могли более или менее полноценно реализовывать три классические функции в рамках законодательной власти: представительскую, законотворческую, контрольную. Кроме того, законодательные органы имели преференции в сфере реализации учредительных и кадровых полномочий, а дата выборов главы субъекта назначалась на основании постановления законодательного органа данного субъекта РФ, причем у главы субъекта отсутствовало аналогичное право назначать дату выборов в законодательный орган. Примечательно, но такая «свобода» представительных органов субъектов отнюдь не фиксировала доминантное положение по отношению к всей властной системе региона. Стабилизация и уравнивание происходило в основном за счет конституционной ответственности, которая применялась органами исполнительной и судебной власти. Например, в некоторых регионах предусматривалась возможность досрочного прекращения полномочий законодательного органа путем его роспуска главой субъекта РФ⁵³.

Необходимо отметить, что органы исполнительной власти субъектов в рамках выделенного этапа также имели относительную самостоятельность, которая проявлялась в прямых выборах главы субъекта РФ, в самостоятельной возможности определения главой субъекта РФ перечень органов исполнительной власти. В качестве примера можно привести Дагестанскую и Удмуртскую республику, в которых предусматривались коллегиальные органы исполнительной власти при отсутствии поста высшего должностного лица. Стоит отметить, что данное противоречие в последующем было устранено

⁵³ Предыбайлов С. М. Представительная власть в субъектах РФ: особенности формирования и функционирования: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М., 2011. С. 32.

субъектами по особым федеральным установлениям. Так же, как и с законодательной властью у исполнительной власти был сдерживающий фактор – система сдержек и противовесов. В качестве ограничивающего фактора выступала процедура привлечения органов исполнительной власти, а также их должностных лиц к конституционной ответственности.

Высшие должностные лица субъектов РФ вплоть до 2004 года избирались населением путем своего активного избирательного права.

В 2002 году в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» внесены изменения, которые предусматривали, что не менее половины региональных народных избранников должны избираться по единому избирательному округу пропорционально числу голосов, поданных за списки кандидатов в депутаты, выдвинутые политическими партиями (по партийным спискам)⁵⁴.

При этом, именно на данном этапе времени у государственного центра возникло понимание критичности ситуации, так как возникла прямая угроза национальной безопасности и целостности государства в связи с чем начали претворяться в жизнь политическая и административная реформы, направленные на унификацию законодательства субъектов.

Во-первых, законодательство регионов начинает повсеместно приносить в жизнь положения ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»⁵⁵, который был принят 6 октября 1999 года.

На основе данного нормативно-правового акта субъекты начали разрабатывать собственное законодательство, которое определяло региональную структуру органов законодательной и исполнительной власти.

⁵⁴ О внесении дополнения и изменений в статью 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: Федеральный закон от 24.07.2002 № 107-ФЗ // Российская газета. 2002. №137.

⁵⁵ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Российская газета. 1999. № 206.

Во всех субъектах РФ без исключения были утверждены пять базовых законов: устав области или конституция республики; закон о выборах депутатов; закон о статусе депутатов; закон, посвященный региональному парламенту, и регламент его работы.

В некоторых субъектах подход к нормативно-правовому регулированию сопровождался определенной спецификой, как правило такая специфика была характерна для сложносоставных субъектов Российской Федерации.

Необходимо отметить, что перечисленные нормативно-правовые акты продолжают существовать и регламентировать региональные структуры и в настоящее время.

Нельзя не отметить, что большинство указанных документов были недостаточно проработаны с нормативно-юридической позиции, а политически в большей степени ориентированы на интересы действующей власти.

Далее в 2001 году принят Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав на участие в референдуме граждан РФ»⁵⁶, который утвердил для регионов минимальную норму участия партийных списков в выборах законодательных органов. Затем внесенные в избирательные законы поправки освободили представленные в Госдуме партии от необходимости в региональных избирательных компаниях сбора подписей или внесения залога. Такие изменения усилили роль партий в формировании региональных парламентов, способствовали упорядочению парламентской работы посредством организации работоспособных партийных функций.

9 марта 2004 года издан Указ Президента РФ «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти»⁵⁷, который установил трехзвенную систему федеральных органов исполнительной власти с иерархически-властными полномочиями федеральных министерств над имеющими соответствующий отраслевой или функциональный масштаб деятельности фе-

⁵⁶ Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ // Российская газета. 2002. № 106.

⁵⁷ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 // Российская газета. 2004. № 50.

деральными службами и федеральными агентствами, что обусловило соответствующие изменения подходов к организации их территориальных звеньев.

Однако стоит отметить, что административная реформа и реформа партийной и избирательной систем в субъектах привела к противоречивым результатам: парламенты стали современными ввиду институционализации партийного представительства, но по содержанию выражали симбиоз интересов административно-партийных и бизнес-элит. Фактически сформировалась система представительства, в которой речь идет не о репрезентации электората в парламенте, а о репрезентации различных административно-управленческих и экономических (клановых) группировок. Социальный состав региональных депутатских корпусов первых созывов свидетельствует об устойчивости тенденции воспроизводства в областных парламентах, определенных социальных категорий, прежде всего директората и чиновничества, представителей финансово-промышленных кругов, выражающих функциональные интересы административно-хозяйственных и финансовых структур. Очевидно, что данные социальные группы населения не могут быть объективными представителями интересами гражданского общества. Анализ юридической литературы показал, что подобное народное представительство задает очень слабую мотивацию заботу депутатов о населении, так как перспектива их переизбрания в данный период времени не зависела от населения. Сложившийся симбиоз административно-хозяйственных и бизнес-элит поставил под свой контроль процессы утверждения и формирования парламентов, сделал их орудием реализации своих интересов в сфере областного законодательства.

Таким образом, в рамках выделенного этапа развитие органов представительной власти субъектов остались не завершенным, а их основная цель деятельности – народное представительство – не реализованным. Законодатель стремился унифицировать практику формирования государственных органов субъектов Российской Федерации, но при этом оставлял регионам пра-

во на определенную самоидентификацию и учет специфики этнонациональной структуры местного населения. Однако субъекты не смогли организовать деятельность без злоупотреблений. На завершающем этапе выделенного периода правовое регулирование системы и статуса государственных органов субъектов РФ практически полностью стало компетенцией федеральных властей. Начался постепенный переход к абсолютному доминированию нормативно-правовых актов федеральных органов государственной власти по отношению к решениям органов государственной власти субъектов РФ⁵⁸.

2.2 Развитие органов государственной власти субъектов Российской Федерации на этапе централизованного федерализма

Развитие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в период с 2004 года по 2012 год происходило под воздействием «централизованного федерализма». В целом, политический курс был направлен на стабилизацию и гармонизацию федерального и регионального законодательства, обеспечиваемую сначала принятием законов, направленных на приведение законодательства субъектов РФ в соответствие с федеральными законами, а затем постепенным снижением темпов принятия новых региональных законов при одновременном увеличении законов о поправках к действующим законам.

Процессы децентрализации начали прослеживаться еще с конца 2004 года, а именно наблюдается отход от принципов выборной демократии в регионах. Параллельно данным процессам усиливаются доминирующие свойства федерального центра в федеративных отношениях. В свете изложенных обстоятельств происходит утрата самостоятельности законодательной и исполнительной власти на региональном уровне.

В данный период времени активизируются процессы политической институционализации. Для более точного выявления результатов институционализации, необходимо использовать показатели, разработанные С. Хантинг-

⁵⁸ О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти: Указ Президента РФ от 09.03.2004 № 314 // Российская газета. 2004. № 50.

тоном. По его мнению, к показателям институционализации любой организации относятся:

1) адаптивность, то есть способность приспосабливаться к окружающей среде;

2) автономность, то есть уровень независимости от других политических институтов;

3) сложность, то есть сформированность разветвлённой и дифференцированной организационной структуры;

4) сплоченность, то есть слаженность работы элементов данной организации⁵⁹.

Политическая институционализация выступает одним из важных механизмов упорядочения общественных отношений. И наоборот, институциональная слабость или деформация политических институтов приводят к росту прямых форм политического участия масс (митинги, забастовки, голодовки и т.д.).

Необходимо отметить, что фактические обстоятельства указывают на весьма противоречивое воздействие на институционализационные процессы законодательной власти субъектов таких процессов, как: повышение минимума численности членов партии для ее регистрации и допуска к избирательным кампаниям как федерального, так и регионального уровней (сначала до 10, а затем до 50 тысяч); повышение при областных выборах заградительного барьера, по образцу выборов в Государственную Думу до 7 %; запрет на образование избирательных блоков и др.

Также стоит отметить, что в рамках проводимой политической и партийной реформы из регионального политического поля выведены региональные и межрегиональные политические партии. Такое обстоятельство свидетельствует о непримиримом отступлении от демократических принципов. Но у данного процесса есть также и другая сторона – широкая представленность

⁵⁹ Шевченко Ю. Д. Институционализация Государственной думы и участие депутатов третьего созыва в парламентских выборах // Полис. 2005. №1. С. 121.

гражданских интересов в рамках множественных региональных партий препятствует консолидации многонационального федеративного государства⁶⁰.

Введение обязательной для субъектов РФ нормы об участии партийных списков в выборах законодательных (представительных) органах власти в субъектах федерации и внедрение «сверху» смешанной избирательной системы также было противоречиво. С одной стороны, федеральный закон ограничил прежнюю автономию областных парламентов в выборе избирательных систем, но, с другой стороны, закон стимулировал федеральные партии, ставшие монополистами в формировании партийных списков, на участие в выборах в областные парламенты. В результате, значительно увеличилась доля партийных депутатов в областных парламентах, они стали формироваться на партийной основе. Фракции стали неотъемлемым структурным элементов парламентов. Областные парламенты стали приобретать четкую форму современного парламентаризма, то есть форму партийно-фракционного структурирования. Это свидетельствует о том, что в течение четвертого и пятого избирательных циклов институционализация парламентов в субъектах Российской Федерации вступила в активную фазу.

Представительство общественных интересов в парламентах партийного типа во много зависит от соотношения фракций в них. Основными критериями партийной типологии областных парламентов является количество депутатских мест, полученных партиями в результате выборов и степень их влияния на принятие/непринятие того или иного решения, которое зависит не только от численности фракции, но и от парламентских процедур. Одни решения требуют относительного большинства голосов депутатов, другие абсолютного, третьи – конституционного большинства голосов.

Учитывая, как количество мест, полученных партиями в парламенте, так и установленные парламентские процедуры для принятия решений, можно свести все многообразие парламентов, сформированных в областях в дан-

⁶⁰ Предыбайлов С. М. Представительная власть в субъектах РФ: особенности формирования и функционирования: дисс. ... канд. полит. наук: 23.00.02. М., 2011. С. 34.

ный период времени к следующим типам:

1. Многопартийный парламент с доминантной партией характеризуется тем, что самая большая фракция имеет 50 % мест в парламенте и может самостоятельно принимать решения большинством голосов. Но ее голосов недостаточно для решения вопросов по принципу конституционного (или квалифицированного) голосования (как правило 2/3 голосов). В большинстве областей РФ на данном этапе сформировались многопартийные парламенты с доминирующей партией (29 из 46 областей).

2. Парламент с партией-гегемоном (или полупартийный парламент) возникает тогда, когда одна фракция имеет конституционное большинство в парламенте (2/3 и более голосов) и тем самым – возможность принимать, в том числе важнейшие решения, независимо от позиций других фракций. Такой парламент может свидетельствовать о кризисе парламента как института представительства. Малые фракции фактически лишаются представительной власти, поскольку их голоса при принятии решений, как правило, не учитываются⁶¹. Это парламент гегемонистского типа. Такого типа парламенты установились в 15 областях Российской Федерации. Например, Челябинское законодательное собрание (50 депутатских мест из 60), Пензенское законодательное Собрание (22 из 25), Тюменская областная дума (30 из 34), Кемеровский Совет народных депутатов (35 мест из 36) и др.

3. Многопартийный парламент образуется из не менее трех фракций, при этом самая большая фракция имеет не менее 50 % от состава депутатов парламента. Данный тип парламента наиболее представительный с точки зрения многообразия интересов избирателей, однако, при крайней многопартийности может потерять это преимущество с точки зрения эффективности работы. Многопартийные парламенты установились в 2 областях: в Вологодской областной думе (38 депутатов) по результатам выборов 2005 г. фракция КПРФ включала 13 депутатов, фракция Единой России – 9, ЛДПР – 4, ос-

⁶¹ Лавриков А. С. История становления парламента субъектов Российской Федерации // Тенденции развития науки и образования. 2019. № 12. С. 75.

тальные депутаты образовали несколько депутатских групп. В Амурской областной совет народных депутатов (выборы 2005 года) прошли 8 партий из 9 участвующих, из 36 мест Единая Россия получила 7 мест.

Стоит отметить, что к завершению выделенного этапа стала очевидно прослеживаться тенденция исчезновения многопартийных парламентов. Фактически на территории всех российских регионов сформировалось представительство доминантного или гегемонистского типа⁶².

Областные парламенты на выделенном этапе времени не вырабатывают полный объем полномочий, который закреплен за ними. Законодательная активность регионов значительно сократилась, также снизилась и контрольная функция. Данные обстоятельства напрямую влияют на показатель эффективности областных парламентов.

Однако, стоит отметить, что роль региональных парламентов все же немного повысилась в связи с новыми правилами формирования Совета Федерации Федерального Собрания РФ. С 1 января 2011 года новые сенаторы выдвигаются губернаторами и региональными парламентами только из числа региональных и муниципальных депутатов. На региональных выборах 13 марта 2011 г. баллотировались 14 действующих членов Совета Федерации. В случае успеха они будут выдвинуты еще на один срок в Совет Федерации.

Вместе с тем по ряду позиций для формирования парламентов уже сточены. Установлена высокая планка численности членов партии, необходимая для ее регистрации и участия в выборах (не менее 10 тыс., распределяемых равномерно по большинству регионов). В дальнейшем она поднята до 50 тыс. В некоторых областях установлен неоправданно высокий заградительный барьер к распределению депутатских мандатов в областные парламенты. В Вологодской области он составлял 8 %, Пермской – 7,5 %, Владимирской, Волгоградской и Омской – по 7 %. Политические партии можно было легко снимать с «дистанции» в связи с нарушениями статей закона, касающихся подписных листов. Как правило, такими оказывались оппозицион-

⁶² Там же. С. 77.

ные или критически настроенные к региональной исполнительной власти партии.

Подобные новшества снова подогрели процессы вымывания определенных категорий лиц с депутатского корпуса. Основным пластом представительства выражался исключительно деятелями частного бизнеса. Происходит активное вытеснение социальной страты: врачи, учителя, преподаватели высших учебных заведений. А. Е. Чирикова объясняла данные процессы как неизбежную тенденцию. По ее мнению, законодательная власть все больше теряет черты «представительства народа» и превращается в «мощный орган лоббирования» интересов частного бизнеса в регионе⁶³.

В данный период времени ярко проявляется превалирование исполнительной власти над законодательной властью субъекта. Такая картина прослеживается и на федеральном уровне. Президент и Правительство РФ систематически воздействуют на избирательное законодательство. Важно отметить, что такое воздействие особым образом активизируется перед очередными выборами Президента или Государственной Думы. В подавляющем большинстве случаев подобные изменения законодательства происходили в сторону интересов правящей партии или ее представляющим кандидатам. Как правило, такие изменения касались процедур регистрации, сбора подписей, явки избирателей, выделения избирательных округов, организации избирательных комиссий, выборного процесса, процентного барьера, методики подсчета голосов, распределения депутатских мандатов. Перечисленные корректировки законодательства очевидно принимались с целью обеспечения интересов правящей партии, а также создания трудностей для оппозиции.

Аналогичное реформирование было характерно и на региональном уровне, но уже в интересах федерального центра. Подтверждением данного довода является статистическая информация – за период с 2008 по 2015 год состоялось 59 думских заседаний по вопросу внесения изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (пред-

⁶³ Чирикова А. Е. Региональные элиты в России. М., 2010. С. 68.

ставительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ»⁶⁴, в рамках которых произошло 137 голосований (с обсуждениями и без обсуждений) по вносимым в текст закона изменениям.

Важно заметить, что некоторые статьи указанного закона перерабатывались множество раз, например, такие статьи как 26, 12 и 18. Изменения носили характер отмены, добавления новых пунктов в статьи. Также были случаи, когда из диспозиции статьи убиралось несколько комбинаций слов или вводилось всего одно слово. Такие незначительные и излишние изменения свидетельствуют о постоянной корректировке полномочий и политико-правовых механизмов функционирования институтов власти регионального уровня. Однако, такое количество изменений в федеральный закон ставит под сомнение эффективность депутатской работы, а также целесообразность такого скрупулезного контроля федерального центра за региональной системой государственного управления в субъектах РФ.

При анализе основных характеристик исполнительной власти региона на рассматриваемом этапе можно выделить следующие положения. Глава государства широко применял меры политической ответственности – отставку глав субъектов в связи с утратой доверия. Подобные меры формировали жесткую вертикаль власти. Весьма ярким примером такой вертикали выступает отставка Губернатора Амурской области Л.В. Короткова в связи с утратой доверия в 2007 году и назначения губернатора Н.А. Колесова, который, не дожидаясь окончания срока исполнения своих полномочий сам ушел в отставку.

Очень важный вопрос в рамках формирования органов государственной власти субъектов Российской Федерации - наделение полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ. Данный вопрос регламентируется ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

⁶⁴ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ: Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ // Российская газета. 1999. № 206.

Федерации». Однако, с момента принятия данного федерального закона несколько раз произошло существенное изменения утвержденного порядка. Например, с 2004 по 2012 год применялась процедура наделения полномочиями (назначения) главы субъекта законодательным органом субъекта РФ по представлению Президента РФ, напротив процедуры реализации активного избирательного права, характерной для предыдущего этапа развития органов государственной власти субъектов. Необходимо отметить, что выдвижение и согласование с Президентом РФ кандидатов на должность главы субъекта РФ осуществлялось исключительно парламентскими политическими партиями. Новый формат избрания, некоторые научные деятели расценили как попытку соблюдения баланса интереса между центром и регионами. Так, А. Чадаев⁶⁵ отмечал, что в рамках проведения политической реформы, губернатор выступает в качестве компромисса двух центров силы – Кремля и регионального парламента.

Кроме того, в период с 2006 по 2008 год на законодательном уровне появилась обязанность региональных законодательных (представительных) органов в своей структуре формировать фракции политических партий, победивших на выборах в указанный орган.

А. П. Алехин подчеркивает, что нужно различать две группы органов исполнительной власти субъектов Федерации. К первой он относит органы, которые вместе с федеральными органами образуют единую систему исполнительной власти, основу деятельности которых составляют предметы ведения Российской Федерации и полномочия Российской Федерации и ее субъектов. Ко второй группе относятся органы исполнительной власти субъектов Федерации, образуемые по предметам, не отнесенным к ведению Российской Федерации и к ее совместному ведению с субъектами Федерации⁶⁶.

Основу системы органов исполнительной власти составляют управления, комитеты, отделы краевой, областной администрации, непосредственно

⁶⁵ Шевченко Ю. Д. Институционализация Государственной думы и участие депутатов третьего созыва в парламентских выборах // Полис. 2005. №1. С. 121.

⁶⁶ Алехин А. П. Административное право Российской Федерации: учебник. М., 2011. С. 125.

осуществляющие руководство соответствующими отраслями в экономической, социально-культурной и административно-политической сфере государственного управления. Как правило, они находятся в двойном подчинении, имея отношения по вертикали к соответствующему федеральному органу исполнительной власти, а по горизонтали – к главе краевой, областной администрации и организационно входя в структуру администрации. Управления, комитеты, отделы краевой, областной администрации (за исключением отделов аппарата) имеют, как правило, подчиненные и неподчиненные органы в районах и городах края, области, образуя соответствующие системы управления отраслевого и межотраслевого характера в масштабах области, края.

Определение правового статуса управлений, комитетов, отделов администрации края, области связано с двойным подчинением этих органов, с неравнозначностью вертикальной и горизонтальной составляющих для различных органов. Наряду с управлением органов внутренних дел, управлением федеральной службы безопасности, правовое регулирование статуса и деятельности которых осуществляется соответствующими федеральными органами, есть еще ряд органов краевой, областной администрации, чей статус определяется на федеральном уровне, хотя формально они находятся в двойном подчинении. Примером могут служить комитеты по управлению имуществом областей, краев,

Однако в целом вопрос двойного подчинения, как и проблема правового статуса органов исполнительной власти субъектов Федерации, не нашел пока адекватного разрешения ни в законодательстве, ни в научной литературе. Поскольку система органов исполнительной власти краев, областей и иных субъектов Федерации должна формироваться в соответствии с общими принципами организации законодательных и исполнительных органов государственной власти, остается актуальной проблема обеспечения единообразного подхода к нормативному регулированию деятельности органов исполнительной власти как в рамках одной области, края, так и в пределах Россий-

ской Федерации в целом⁶⁷. Пока же эти вопросы регламентируются субъектами Федерации самостоятельно.

Таким образом, можно резюмировать следующие характеристики развития органов государственной власти субъектов РФ на этапе распространения централизованного федерализма. В рамках проведения политической, партийной и административной реформы, направленной на централизацию государственной власти, законодательная и исполнительная власть регионов претерпела существенное изменение, результаты таких изменений носят весьма противоречивый характер. Так, региональные парламенты субъектов в соответствии с новыми законодательными требованиями получили качественно новую форму, повысилась их эффективность в рамках общегосударственных интересов, но при этом констатируется сильное давление административного ресурса. Таким образом, преодолены крайние формы зависимости парламентов от исполнительной власти, форма парламентов стала современной, произошла институционализация партийных интересов, но содержание таких интересов выражает симбиоз интересов административно-партийных и бизнес-элит. Централизованные процессы в конечном итоге привели к тому, что объем полномочий, который могут реально исполнять законодательные и исполнительные органы субъектов не выполняется. Упала региональная активность. А. В. Усс следующим образом описывает развитие на этапе централизованного федерализма – «сегодня мы имеем дело с неполноценной представительной властью, и она, эта власть, является фактическим продуктом исполнительной власти»⁶⁸. Он также отмечал, что политика, направленная на централизованную государственность приводит к дефициту законодательной и исполнительной компетенции регионов.

2.3 Развитие органов государственной власти субъектов Российской Федерации на этапе дисбаланса независимости ветвей власти

⁶⁷ Там же. С. 127.

⁶⁸ Усс А. В. Основные итоги и проблемы законотворческой деятельности Законодательного собрания Красноярского края // Парламентаризм в России. 2006. №11. С. 54.

Данный период времени охватывает временной промежуток, исчисляемый с 2012 года по настоящее время. Развитие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в данном случае происходит под знаком дисбаланса независимости ветвей власти.

Предшествующие этапы развития органов государственной власти сформировали центробежные тенденции, направленные на централизацию государственной власти субъектов. Ввиду того, что политика централизации происходила достаточно в агрессивном виде, естественным образом произошел определенный сдвиг в распределении давления законодательной и исполнительной власти региона друг на друга. Уже на втором этапе развития прослеживались первые признаки доминирования исполнительной власти субъекта на представительную власть региона. В рамках третьего этапа данные тенденции сохранились и получили более широкое проявление.

Административная, партийная и избирательные реформы безусловно придали современный образ органам законодательной и исполнительной власти регионов, но их структурные характеристики остаются под колоссальным давлением административного ресурса.

В 2012 году происходит возврат к системе прямых выборов, но с существенными отличиями от обычного порядка. Происходит дополнительное введение обязательной поддержки кандидата 5-10 % депутатов представительных органов муниципальных образований и (или) избранных на муниципальных выборах глав муниципальных образований субъекта РФ. Стоит отметить, что подписи поддержки в таких случаях должны быть получены не менее чем в 3/4 муниципальных районов и городских округов субъекта РФ.

С 2013 вводится альтернативность в порядке замещения указанной должности: вместо прямых выборов законодательством субъекта может быть установлено избрание высшего должностного лица субъекта депутатами законодательного органа субъекта РФ по представлению Президента РФ.

Анализ динамики федерального законодательства позволяет сделать вывод о нарастающей тенденции по усилению партийных основ в механизме

формирования региональных органов государственной власти. Подтверждают данный довод следующие изменения. Так, в 2012 году, согласно новой норме⁶⁹, закрепленной в ч. 3 ст. 18 Федерального закона № 184 – ФЗ кандидаты на должность высшего должностного лица субъекта выдвигаются исключительно политическими партиями. При этом, с 2013 года федеральный законодатель снизил обязательное требование по количеству депутатов регионального законодательного (представительного) органа государственной власти, избираемых по партийным спискам – не менее 25 % депутатских мандатов.

Глава государства направляет целый ряд законодательных инициатив в отношении законодательной региональной власти, главной целью которых становится – повышение качества народного представительства.

Во-первых, происходит расширение представительства. Партии, за которые на региональных выборах проголосовало 5 процентов избирателей, но менее 7, получили гарантии представительства в законодательном органе субъекта федерации. Однако, важно заметить, что данное новшество качественным образом сможет себя проявить только в рамках парламентов, где отсутствует доминантное влияние одной партии-гегемона. Анализ избирательной практики показывает, что мнения и предложения даже более многочисленных фракций в областных парламентах (2-4 депутата) при господстве одной партии, как правило, не принимаются во внимание. Вместе с тем, даже в ситуации отсутствия реальных властных полномочий у малых фракций (1-2 депутата) имеется возможность критиковать правящее большинство, доносить мнения и предложения меньшинств до бюрократии и до общественности. Таким образом, можно резюмировать, что в рамках выделенного этапа происходит небольшое расширение представительства интересов избирателей в региональном парламенте.

Во-вторых, происходит оптимизация численности депутатского корпу-

⁶⁹ О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»: Федеральный закон от 02.05.2012 № 40-ФЗ // Российская газета. 2012. № 99.

са, посредством формирования единого критерия численности депутатского корпуса для субъектов РФ⁷⁰. До последнего времени существовали большие перекосы в соотношении численности парламентов и количества населения того или иного субъекта. Тем самым был найден компромисс между представительностью и эффективностью в формировании парламентов в субъектах федерации. При том, важно отметить, что проблема оптимизации численного состава в настоящее время еще существует.

В-третьих, можно проследить меры по выравниванию условий политической конкуренции, связанные с принятием в субъектах РФ законов, о гарантиях равного освещения в средствах массовой информации деятельности партий, представленных в региональных парламентах.

Перечисленные обстоятельства указывают на относительное повышение уровня качества народного представительства. Однако, нельзя не заметить, что новшества последних лет в рамках модернизации законодательной и исполнительной власти проявляются весьма противоречиво. Проводимая политика монополизации власти действительно приводит к определенной стабилизации, но при этом запускается параллельно необратимый процесс - снижение эффективности деятельности как законодательной, так и исполнительной власти, а также потеря завоеванных позиций данных органов в гражданском правосознании⁷¹.

Система исполнительных органов (органов исполнительной власти и вспомогательных органов при них) в субъектах Российской Федерации в рамках рассматриваемого этапа по-прежнему далека от совершенства. Системы исполнительных органов, существующие в субъектах Российской Федерации, отличаются большим разнообразием, что в целом соответствует и Конституции, и федеральному законодательству. Однако при анализе каждой отдельной такой системы на уровне субъектов Российской Федерации можно сделать выводы о несовершенстве ее структуры. Если смотреть обобщенно,

⁷⁰ Рыбакова С. С. Особенности формирования региональных парламентов в субъектах РФ // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. №3. С. 69.

⁷¹ Там же. С. 71.

то в целом указанным системам исполнительных органов присущи следующие недостатки:

1. В отдельных субъектах РФ вообще отсутствует деление исполнительных органов на органы, наделенные властными полномочиями и обслуживающие их органы (аппарат). Таким образом, из существующей структуры является неясным, какие органы наделены возможностью принимать властные решения, а у каких из них такая возможность отсутствует. Также в таких случаях не выстраивается соподчиненность органов. Так, например, во Владимирской области администрация является высшим органом исполнительной власти. Согласно ст. 32 Устава Смоленской области в структуре администрации области могут быть созданы службы, территориальные органы и территориальные структурные подразделения администрации области. В Уставе не указано, что такие структурные подразделения будут выполнять вспомогательные функции. И если заглянуть на официальный сайт администрации Владимирской области⁷², то видно, что в состав администрации входят как органы власти, так и вспомогательные органы, что является недопустимым, исходя из того, что уставом администрация названа высшим органом исполнительной власти. Аналогичная ситуация наблюдается в Липецкой области и ряде других областей.

Вспомогательные органы могут учреждаться как при высшем должностном лице исполнительной власти (главе администрации, губернаторе), так и при высшем органе исполнительной власти (администрации, правительстве, коллегии). Причем анализ законодательства показывает, что вспомогательные органы создаются либо при высшем должностном лице области, либо при высшем органе исполнительной власти. Они едины, и, в любом случае, вне зависимости от того, при каком органе они созданы, занимаются обслуживанием и высшего должностного лица, и исполнительных органов в целом. На наш взгляд, более целесообразно было бы создавать такие вспомо-

⁷² Владимирская область. Официальный сайт [Электронный ресурс]: URL: [http://avo.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=7 &Itemid=44](http://avo.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=7&Itemid=44) (дата обращения 27.05.2020).

гательные органы при высшем органе исполнительной власти, поскольку высшее должностное лицо по долгу службы всегда возглавляет высший орган исполнительной власти, а, следовательно, вспомогательные структуры, созданные при таком органе, будут подчиняться как высшему должностному лицу, так и органам исполнительной власти в целом.

2. При формировании органов власти допускается дублирование властных полномочий отдельными органами, что снижает эффективность функционирования существующих органов власти.

3. Отсутствует «прозрачность» исполнительных органов, то есть функции, выполняемые некоторыми существующими органами, непонятны или напрямую засекречены. Так, в Белгородской области существует Управление организационно-контрольной работы и административной реформы, положение о котором отсутствует в свободном доступе и функции которого не обозначены на официальном сайте области. В Тульской области существует отдел секретного делопроизводства, который входит в аппарат администрации области. Чем занимается данный отдел - также является неизвестным. Статья 8 Федерального закона «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁷³ устанавливает, что граждане (физические лица) и организации (юридические лица) (далее - организации) вправе осуществлять поиск и получение любой информации в любых формах и из любых источников при условии соблюдения требований, установленных настоящим Федеральным законом и другими федеральными законами. Исключение составляет только информация, составляющая государственную тайну. Перечень такой информации исчерпывающий и содержится в Законе РФ «О государственной тайне»⁷⁴. Этим же законом устанавливаются полномочия органов государственной власти и должностных лиц в области отнесения сведений к государственной тайне и их защиты. Практически все полномочия по охране государственной тайны и по отнесению сведений к государственной

⁷³ Об информации, информационных технологиях и о защите информации: Федеральный закон от 27.07.2006 № 149-ФЗ // Российская газета. 2006. № 165.

⁷⁴ О государственной тайне: Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 // Российская газета. 1993. № 182.

тайне относятся к полномочиям федеральных органов власти. Более того, п. «з» ст.71 Конституции относит информацию к исключительному ведению Российской Федерации. Таким образом, является сомнительным, что отдел секретного делопроизводства вообще имеет право на существование.

4. Хаотичность и бессистемность актов государственных органов субъектов Российской Федерации, а также негативная тенденция к суверенизации краев и областей, выходящей за рамки их статуса субъектов Российской Федерации. Решение данной проблемы видится в подготовке положений об органах исполнительной власти в крае, области по единой методике, утверждаемой главой администрации края, области. Такая методика должна определять перечень функций, который соответствующий орган реализует самостоятельно, круг согласуемых действий и сферу действий самостоятельных; порядок подготовки и издания органами исполнительной власти актов, в том числе и совместных; конкретные формы и методы координации деятельности органов между собой, в том числе и организационно-правовые формы информационного обмена.

Таким образом, оптимизация системы органов исполнительной власти края, области, обеспечение единообразия их правового статуса и необходимого взаимодействия возможны лишь при создании основательной нормативной базы, включающей в себя Конституцию Российской Федерации, стабильное федеральное законодательство, уставы краев, областей, схемы управления ими, а также научно обоснованные методики разработки положений об органах исполнительной власти. Выявление недостатков системы действующих органов государственной власти субъектов Федерации и вспомогательных органов поможет создать более эффективную систему управления обществом и существенно сэкономят средства на ее содержание⁷⁵.

Резюмируя основные характеристики текущего положения органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации

⁷⁵ Назаренкова Н. В. Организация исполнительной власти в РФ, проблема «двойного подчинения» органов исполнительной власти в субъектах федерации // Социосфера. 2018. №2. С. 223.

можно выделить следующие выводы. Современное состояние региональных органов власти во многом определяется вертикалью власти, исходящей от федерального центра. Примечательно, что в субъектах федерации продолжает сохраняться разнообразие регионального нормотворчества, однако принимаемые региональной представительной властью законы делаются исключительно по аналогии с федеральным законодательством и фактически не обладают особой спецификой. Такая тенденция прослеживается особым образом в рамках процесса унификации регионального законодательства. Унификации подвергаются самые разные аспекты – от наименования высшего должностного лица субъекта РФ до количества депутатов в представительном органе субъекта. Данные изменения происходят вследствие появления федеральной «партийной» вертикали власти. Кроме того, особую остроту набирает тенденция доминирования политической иерархии, в рамках которой прослеживается монопольное доминирование одной и той же партии. Подобный вектор региональной власти лишает органы государственной власти самостоятельности, а также не допускает возможности проявлять региональную самобытность, которая учитывает культурные, экономические, исторические и географические особенности отдельных субъектов.

Российское государство – страна контрастов, которое охватывает невероятное количество национальных интересов и культур. Выстраивать властные региональные механизмы в рамках единого шаблона, без учета интересов национальных меньшинств, культурных и религиозных особенностей этносов, проживающих в России, не может являться верным курсом развития страны. Как верно отметил С. А. Авакьян: «изменить ситуацию к лучшему могла бы законодательная активность региональных партий, более чутко относящихся к местной специфике, но такие партии не допускаются российским законодательством»⁷⁶.

Таким образом, развитие органов государственной власти субъектов происходило поэтапно. В юридической литературе не сформировалось еди-

⁷⁶ Авакьян С. А. Современные проблемы организации публичной власти. М., 2014. С. 215.

ного подхода относительно периодизации становления и развития органов государственной власти субъектов РФ. Методом обобщения существующих подходов к периодизации удалось выявить общие черты, которые выделяют научные деятели, что позволило выделить три условные этапа развития органов государственной власти субъектов РФ в XXI веке:

1 этап (2000 – 2004 гг.). Условное обозначение данного периода – «децентрализация». В рамках данного протекает процесс современного визуального оформления органов законодательной и исполнительной власти в условиях относительной независимости субъектов РФ от федерального центра, а также зарождаются обстоятельства, которые в последующем подтолкнули к активным и повсеместным централизаторским процессам.

2 этап (2004 – 2012 гг.) – в данный период времени происходит распространение централизованного федерализма. Активно проявляется влияние централизованного федерализма на развитие государственных органов субъектов. Повсеместно запускаются процессы унификации регионального законодательства.

3 этап (2012 год – настоящее время) – период дисбаланса независимости всех ветвей власти. В рамках выделенного просматривается негативное влияние централизованного федерализма на развитие органов государственной власти субъектов.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Создание эффективно функционирующей системы органов государственной власти - важнейшая задача, стоящая перед каждым субъектом Российской Федерации. Современная действительность располагает многочисленными механизмами для создания и снaстройкi такой системы. Однако, текущие обстоятельства создают ограничительные условия и трудности для создания и функционирования системы органов государственной власти субъектов РФ.

В рамках проведенного исследования можно выделить следующие ключевые положения магистерской диссертации.

Современные научные исследования в рамках конституционно-правового регулирования деятельности органов государственной власти субъектов РФ имеют место в теории российского права в большом объеме. Данная тема выступает объектом исследования многочисленных научных работ в виде монографий, диссертаций, учебных пособий и научных статей

Ключевые фигуры современной конституционной науки детально анализировали рассматриваемую тему, как в теоретическом, так и в правоприменительном аспекте. За два десятилетия XXI века появились комплексные монографические исследования проблем организации государственной власти в субъектах. В магистерской диссертации детально освещались вопросы развития органов государственной власти субъектов, изложенные в работах Р. Г. Абдулатипова, С. А. Авакьяна, Г. А. Гаджиева, Н. М. Добрынина, Л. М. Карапетяна, О. Е. Кутафина. Ученые в своем творчестве освещали общие и комплексные подходы к теоретической основе деятельности органов государственной власти субъектов РФ. Кроме того, в работе были отмечены узкие научные направления исследуемой темы следующих научных деятелей: С. М. Предыбалова, Р. Ф. Туровского, С. В. Бирюкова, М. Н. Дмитриева, С. В. Чердакова. Перечисленные научные деятели отмечают ограниченность реальных возможностей региональных парламентов влиять на политический

процесс в пространстве своих регионов, на их серьезную зависимость от структур исполнительной власти. Кроме того, они критикуют качество деятельности региональных органов, низкий уровень их взаимоотношений с населением.

В работе рассмотрены вопросы периодизации становления и развития органов государственной власти субъектов РФ и проанализированы существующие научные подходы к истории развития в XXI веке. Важно заметить, что вопросы периодизации становления и развития конституционно-правового регулирования деятельности органов государственной власти субъектов РФ в юридической литературе освещены весьма неоднозначно, научным сообществом не выработана единого подхода к периодизации становления и развития органов государственной власти субъектов. Кроме того, большинство авторов при проведении такой периодизации обходят комплексный подход и анализируют конкретную ветвь власти. Фактически все авторы привязывают периоду развития органов власти субъектов к реформационным процессам: реформе партийной и избирательной системы, а также административной реформе. Авторы сходятся во мнении, что за период существования XXI века можно выделить от 2 до 3 периодов развития. На основе проведенного анализа, предложена собственная комплексная периодизация развития органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которая включает в себя три следующих периода: этап децентрализации с 2000 по 2004 год, этап распространения централизованного федерализма с 2004 по 2012 год, период дисбаланса независимости ветвей власти с 2012 по настоящее время.

Так, в рамках 1-го этапа (2000 – 2004 гг.) выделено активное влияние на развитие органов государственной власти субъектов процессов децентрализации. В рамках данного периода происходит визуальное оформление органов законодательной и исполнительной власти в условиях относительной независимости субъектов РФ от федерального центра, а также зарождаются обстоятельства, которые в последующем подтолкнули к активным и повсе-

местным централизаторским процессам.

В рамках 2-го этапа (2004 – 2012 гг.) происходит распространение централизованного федерализма. Активно проявляется влияние централизованного федерализма на развитие государственных органов субъектов. Повсеместно запускаются процессы унификации регионального законодательства.

В рамках 3-го этапа (2012 год – настоящее время) проведен анализ развития органов государственной власти в период дисбаланса независимости всех ветвей власти. В рамках выделенного просматривается негативное влияние централизованного федерализма на развитие органов государственной власти субъектов.

Таким образом, в ходе написания магистерской диссертации достигнуты ранее обозначенные цели и задачи, в частности, проведено исследование современного состояния и особенностей функционирования законодательной и исполнительной власти на территории субъектов Российской Федерации, определены особенности их исторического и правового развития в рамках XXI века. В рамках магистерской работы проведен анализ таких основных понятий как представительство, парламент, парламентаризм, территориальный орган федерального органа исполнительной власти, административно-правовой статус территориальных органов федерального органа исполнительной власти, типичные и нетипичные формы исполнительной власти. Кроме того, выявлены особенности основных моделей представительства, раскрыта сущность и типы современных парламентов субъектов, определены признаки федеральных исполнительных органов субъектов, проведено обобщение подходов к установлению видов органов исполнительной власти, установлены принципы организации территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, кроме того, рассмотрена эволюция представительной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации в рамках XXI века.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I Правовые акты

1 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6 - ФКЗ, от 30.12.2008 № 7 - ФКЗ, от 05.02.2014 № 2 - ФКЗ, от 21.07.2014 № 11 - ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.

2 О судебной системе Российской Федерации : Федеральный конституционный закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ // Российская газета. – 1997 - № 3.

3 О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» : Федеральный закон от 02.05.2012 № 40-ФЗ // Российская газета. – 2012. - № 99.

4 О государственной тайне : Закон РФ от 21.07.1993 № 5485-1 // Российская газета. – 1993. - № 182.

5 Об информации, информационных технологиях и о защите информации : Федеральный закон от 27.07.2006. № 149-ФЗ // Российская газета. – 2006. - № 165.

6 Об органах судейского сообщества в Российской Федерации : Федеральный закон от 14.03.2002 № 30-ФЗ // Российская газета. – 2002. - № 48.

7 О внесении дополнения и изменений в статью 4 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» : Федеральный закон от 24.07.2002 № 107-ФЗ // Российская газета. – 2002. - № 137.

8 Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации : Федеральный закон от

12.06.2002 № 67-ФЗ // Российская газета. – 2002. - № 106.

9 Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ. Статья 17 // Российская газета. – 1999. - № 206.

10 О статусе судей в Российской Федерации : Закон РФ от 26.06.1992 № 3132-1 // Российская газета. – 1992. - № 170.

11 О рассмотрении общественных инициатив, направленных гражданами Российской Федерации с использованием интернет - ресурса «Российская общественная инициатива» : Указ Президента РФ от 04.03.2013 № 183 // Собрание законодательства РФ. - 2013. - № 10.

12 Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления : Указ Президента РФ № 601 от 07.05.2012 // Российская газета. – 2012. - № 102.

13 О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти : Указ Президента РФ от 9 марта 2004. № 314 // Российская газета. – 2004. - № 50.

14 О мерах по проведению Административной реформы в 2003 - 2004 годах : Указ Президента РФ от 23.07.2003 № 824 // Российская газета. – 2003. - № 148.

15 Об утверждении Концепции региональной информатизации : Распоряжение Правительства РФ от 29.12.2014 № 2769-р // Собрание законодательства РФ. – 2015. - № 2.

16 Об утверждении Концепции открытости федеральных органов исполнительной власти : Распоряжение Правительства РФ от 30.01.2014 № 93-р // Собрание законодательства РФ. - 2014. - № 5.

17 О концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006-2010 годах : Распоряжение Правительства РФ от 25.10.2005 (ред. от 10.03.2009) № 1789-р // Собрание законодательства РФ. - 2005. - № 46.

18 О положении в стране и основных направлениях политики Россий-

ской Федерации : Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 6 марта 1997 года // Российская газета. – 1997. - № 47.

19 О законодательной инициативе граждан в Законодательном Собрании Нижегородской области : Закон Нижегородской области № 62-З от 08.05.2013 // Правовая среда. - 2013. - № 53.

20 Устав Брянской области [Электронный ресурс] : Закон Брянской области от 20.12.2012. № 91-З. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

21 О нормотворческой деятельности, нормативных правовых актах и иных правовых актах органов государственной власти в Астраханской области [Электронный ресурс] : Закон Астраханской области №18/2012-ОЗ от 10.04.2012. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс»

22 О народной правотворческой инициативе : Закон Иркутской области № 45-ОЗ от 18.06.2010 // Ведомости ЗС Иркутской области. - 2010. - №21. - Т.1.

23 О порядке опубликования и вступления в силу законов области и правовых актов органов государственной власти области [Электронный ресурс] : Закон Амурской области № 263-ОЗ от 03.10.2009. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

24 Устав Костромской области [Электронный ресурс] : Закон Костромской области от 24.04.2008. № 300-4-ЗКО. Доступ из справочно-правовой системы «Консультант Плюс».

25 Устав Нижегородской области : Закон Нижегородской области от 30 декабря 2005 г. № 219-З // Правовая среда. - 2006.

26 О порядке реализации права законодательной инициативы : Закон Республики Тыва №832 ВХ-1 от 12.07.2004 // Тувинская правда. - 2004.

27 Устав Белгородской области : Закон Белгородской области от 31.12.2003. №108 // Сборник нормативных правовых актов Белгородской области. - 2004. - № 56.

II Специальная литература

28 Абдулатипов, Р. Г. Федералогия : учебное пособие / Р. Г. Абдулатипов. - СПб. : Питер, 2004. - 320 с.

29 Авакьян, С. А. Структура публичной власти в России: проблемы формирования и развития / С. А. Авакьян // Вестник Сибирского юридического института МВД России. - № 4. - 2018. - С. 12 – 16.

30 Авакьян, С. А. Конституционное право России: учебно-методическое пособие / С. А. Авакьян. - М. : МГУ, 2004. – 864 с.

31 Авакьян, С. А. Государственная власть и местное самоуправление в Москве: учебное пособие / С. А. Авакьян. - М. : МГУ, 2004. – 320 с.

32 Авакьян, С. А. Современные проблемы организации публичной власти / С. А. Авакьян. - М. : Юстицинформ, 2014. – 596 с.

33 Агафонкин, Д. Б. Система органов законодательной и исполнительной власти в городе Москве : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Д. Б. Агафонкин. – М. : Право, 2002. – 158 с.

34 Алексеев, С. С. Механизм правового регулирования в социалистическом государстве / С. С. Алексеев. - М. : Право, 1966. - 186 с.

35 Алехин, А. П. Административное право Российской Федерации: учебник / А. П. Алехин. - М. : Зерцало, 2011. – 608 с.

36 Алешкова, И. А. Проблемы законодательного регулирования субъектами Российской Федерации системы государственной власти / И. А. Алешкова // Государственная власть и местное самоуправление. 2006. - № 3. - С. 20 - 25.

37 Бакушев, В. В. Административная реформа в России : предпосылки, системность и механизмы / В. В. Бакушев. - М. : Право, 2000. - 162 с.

38 Бирюков, С. В. Региональная политическая власть : институты, структуры, механизмы: автореф. дисс. ... докт. полит наук : 23.00.02 / С. В. Бирюков. – М. : Право, 2009 – 32 с.

39 Бруснин, А. М. «Двойное» конституционное правосудие: ненужная роскошь или насущная необходимость? / А. М. Бруснин // Вестник Уставного

суда Санкт-Петербурга. - 2000. - № 3. - С. 96 - 101.

40 Василенко, И. А. Государственное и муниципальное управление / И. А. Василенко. - М. : Гардарики, 2005. - 320 с.

41 Витрук, Н. В. Актуальные проблемы модернизации конституционного правосудия в России / Н. В. Витрук // Журнал российского права. - 2011. - № 10. - С. 133 - 137.

42 Гаталов, Е. Н. Проблемы современной административно-государственной реформы в России / Е. Н. Гаталов // Власть. Общенациональный научно-политический журнал. - 2009. - № 3. - С. 26 - 27.

43 Гончаров, Д. Законодательство в российских регионах: институциональная оценка / Д. Гончаров // Казанский федералист. – 2005. - № 2 - 3 (14 - 15). С. 171 - 176.

44 Голощапов, Р. В. Административная реформа в современной России: теоретические и организационно-правовые аспекты / Р. В. Голощапов // Власть и управление на востоке России. – 2010. - № 10. - С. 174 - 181.

45 Глигич - Золотарева, М. В. Законодательная база федеративных отношений: состояние и перспективы / М. В. Глигич - Золотарева // Государственная власть и местное самоуправление. - 2005. - № 9. - С. 3 – 10.

46 Даль, В. И. Толковый словарь живого великорусского языка. Т. 1 / В. И. Даль. - М. : Дрофа, 1979. – 723 с.

47 Демидов, В. Н. Региональное конституционное (уставное) правосудие как фактор модернизации субъектов Российской Федерации / В. Н. Демидов // Актуальные проблемы теории и практики конституционного судопроизводства. – Казань, 2011. – 200 с.

48 Добрынин, Н. М. Новый федерализм : Модель будущего государственного устройства Российской Федерации / Н. М. Добрынин. – Новосибирск : Наука, 2003. – 468 с.

49 Дмитриев, М. Н. Институт парламентаризма в региональном политическом процессе: автореф. дисс. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / М. Н. Дмитриев. – Саратов : Право, 2009. – 32 с.

50 Ерыгин, А. А. Губернатор Белгородской области в системе региональных органов государственной власти / А. А. Ерыгин // Вестник Белгородского юридического института МВД России. - 2010 - № 1. - С. 17 - 22.

51 Захарова, М. А. Административно-правовой статус территориальных органов федеральных органов исполнительной власти: автореф. дисс. ... канд. юрид. наук: 12.00.14. / М. А. Захарова. – Саратов : Право, 2017. – 26 с.

52 Иванов, В. Путин и регионы: Централизация России / В. Иванов. - М. : Право, 2006. – 321 с.

53 Истиховская, М. Д. Конституционно-правовое регулирование организации и деятельности законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере республики Коми) : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / М. Д. Истиховская. – Елец, 2010. – 158 с.

54 Ишеков, К. А. Развитие системы разделения властей в субъектах Российской Федерации / К. А. Ишеков // Российская Юстиция. - 2009. - №12. - С. 7 - 11.

55 Карапетян, Л. М. Федерализм и права народов / Л. М. Карапетян. - М. : Приор, 2008. – 109 с.

56 Ключевский, В. О. Русская история: Полный курс лекций / В. О. Ключевский. - М. : Дрофа, 2001. – 597 с.

57 Кутафин, О. Е. Российская автономия / О. Е. Кутафин. - М. : Проспект, 2008. - 768 с.

58 Коркунов, Н. М. Лекции по общей теории права / Н. М. Коркунов. - М. : Право, 2009. – 321 с.

59 Кряжков, В. А. Органы конституционного контроля субъектов Российской Федерации: проблемы организации и деятельности / В. А. Кряжков // Государство и право. - 1995. - № 9. - С. 126 -130.

67 Лавриков, А. С. История становления парламентов субъектов Российской Федерации / А. С. Лавриков // Тенденции развития науки и образования. - 2019. - № 57. - С. 75 – 81.

60 Лебедев, В. А. Проблемы организации и деятельности законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации : дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / В. А. Лебедев. – М. : Право, 2000. - 415 с.

61 Лебедев, В. А. Современная система органов законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации / В. А. Лебедев. - Челябинск, 2000. - 312 с.

62 Лобанов, В. В. Государственное управление и общественная политика: учебное пособие / В. В. Лобанов. - СПб. : Питер, 2004. - 448 с.

63 Макосейчук, Т. М. Организация системы органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Т. М. Макосейчук. - Челябинск, 2004. – 151 с.

64 Матузов, Н. И. Малько А. В. Теория государства и права / Н. И. Матузов, А. В. Малько. - М. : Юрист, 1999. - 672 с.

65 Мельник, В. А. Современный словарь по политологии / В. А. Мельник. - Мн. : Книжный дом, 2004. - 640 с.

66 Михалева, Н. А. Конституции и уставы субъектов Российской Федерации (Сравнительно-правовые исследование) / Н. А. Михалева. - М. : Юркомпани, 2010. – 267 с.

67 Митюков, М. А. Современные тенденции развития региональной конституционной юстиции (опыт социологического исследования) / М. А. Митюков // Конституционное и муниципальное право. - 2007. - № 14. - С. 19 - 24.

68 Митрохин, С. Предпосылки и основные этапы децентрализации государственной власти в России / С. Митрохин // Центр. Регионы. Местное самоуправление. – 2012. - № 13. - С. 31 - 34.

69 Молодцов, И. Н. Теоретические проблемы российской территориальной политики на примере анализа административной реформы 2002 года : дисс. ... канд. полит. наук : 23.00.01 / И. Н. Молодцов. – М. : Право, 2004. - 178 с.

70 Назаренкова, Н. В. Организация исполнительной власти в РФ, про-

блема «двойного подчинения» органов исполнительной власти в субъектах федерации / Н. В. Назаренкова // Социосфера. - 2018. - № 2. - С. 223 - 238.

71 Нарышкин, С. Е. Административная реформа в России: научно-практическое пособие / С. Е. Нарышкин. - М. : Контракт, 2006. – 352 с.

72 Ожегов, С. И. Словарь русского языка / С. И. Ожегов. - М. : ИТИ Технологии, 1960. – 944 с.

73 Положихина, М. А. Организация государственного управления в современной России: структура, технологии, оценки / М. А. Положихина. - М. : ИНИОН РАН, 2012. - 296 с.

74 Предыбайлов, С. М. Представительная власть в субъектах РФ: особенности формирования и функционирования : автореф. дисс. ... канд. полит. наук : 23.00.02 / С. М. Предыбайлов. – М. : Право, 2011. – 36 с.

75 Предыбайлов, С. М. Парламентаризм и политическое представительство / С. М. Предыбайлов // Politbook. – 2013. - № 3. - С. 42 - 47.

76 Предыбайлов, С. М. Представительная власть: сущность и российский контекст / С. М. Предыбайлов // Научные труды Московского гуманитарного университета. - 2010. - Вып. 125. - С. 90 - 97.

77 Радько, Т. Н. Теория государства и права / Т.Н. Радько. - М. : ЮНИТИ - ДАНА, 2004. - 576 с.

78 Рыбакова, С. С. Особенности формирования региональных парламентов в субъектах РФ / С. С. Рыбакова // Среднерусский вестник общественных наук. - 2016. - Т. 11. - № 3. - С. 69 – 74.

79 Савин, В. И. Система органов государственной власти субъектов Российской Федерации : дисс. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / В. И. Савин. – М. : Право, 2004. - 178 с.

80 Старовойтов, А. А. К проблеме типологии органов исполнительной власти / А. А. Старовойтов // Юрист. – 2005. - № 19. - С. 44 - 47.

81 Сурков, Д. Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации : дисс. ... докт. юрид. наук : 12.00.02 / Д. Л. Сурков. – М. : Право, 1999. - 344 с.

82 Терехин, В. А. Модернизация судоустройства и судебных инстанций как приоритетное направление судебно-правовой политики / В. А. Терехин // Российская юстиция. - 2010. - № 5. - С. 39 - 44.

83 Тихомиров, Ю. А. Теория компетенции / Ю. А. Тихомиров // Журнал российского права. - 2000. - № 10. - С. 25 -27.

84 Туровский, А. Ф. Региональные политические режимы в России: к методологии анализа / А. Ф. Туровский // Полис. – 2010. - №2. - С. 84 - 92.

85 Туровский, А. Ф. Структурирование власти в российских регионах: между консолидацией и конкуренцией элит / А. Ф. Туровский // Элиты и общество в сравнительном измерении. - 2011. - № 10. - С. 32 – 39.

86 Усс, А. В. Основные итоги и проблемы законотворческой деятельности Законодательного собрания Красноярского края / А. В. Усс // Парламентаризм в России. - 2006. - №11 - С. 7 - 11.

87 Ушаков, Д. Н. Толковый словарь русского языка / Д. Н. Ушаков. - М. : АСТ, 2007, - 912 с.

88 Хабриева, Т. Я. Административная реформа в России : научно-практическое пособие / Т. Я. Хабриева. - М. : Инфра - М, 2006. - 456 с.

89 Хропанюк, В. Н. Теория государства и права / В. Н. Хропанюк. - М. : Интерстиль, 2006. – 159 с.

90 Червонюк, В. И. Судебная система России / В. И. Червонюк. - М. : Право, 2001. – 381 с.

91 Шаров, А. В. Основные элементы реформы государственного управления. Стратегия реформы государственного управления в России и ее реализация на региональном уровне / А. В. Шаров. - М. : Издательство «Алекс», 2005. - 304 с.

92 Шевченко, Ю. Д. Институционализация Государственной думы и участие депутатов третьего созыва в парламентских выборах / Ю. Д. Шевченко // Полис. - 2005. - № 1. - С. 121 - 127.

93 Шишкин, С. И., Кризис регионального парламентаризма в России: постановка проблемы / С. И. Шишкин // Конституционное и муниципальное

право. - 2008. - № 19. - С. 47 - 53.

94 Шиян, В. Н. Теоретико-методологические аспекты современной практики государственного реформирования в России / В. Н. Шиян // Власть и проблемы российской государственности в Дальневосточном федеральном округе. – Хабаровск : ДВАГС, 2005. - 559 с.

95 Чердаков, С. В. Органы государственной власти субъекта Российской Федерации (на примере Амурской области) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / С. В. Чердаков. – М. : Право, 2001. - 27 с.

96 Черная, Э. С. Функциональность представительного органа власти субъекта РФ в контексте государственного реформирования 1990-х – 2000-х годов (на примере Саратовской областной думы) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02 / Э.С. Черная. – Саратов : Право, 2011. – 32 с.

97 Черкасов, К. В. Государственное управление на уровне федерального округа : административно-правовое исследование : автореф. дис. ... докт. юрид. наук : 12.00.14 / К. В. Черкасов. – М. : Право, 2009. – 37 с.

98 Чирикова, А. Е. Региональные элиты в России / А. Е. Чирикова. - М. : Право, 2010. - 271 с.

99 Чураков, В. Г. Конституционно-правовые модели взаимодействия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации с федеральными органами государственной власти : автореф. дис. ... канд юрид. наук : 12.00.02 / В.Г. Чураков. - Белгород, 2010. - 31 с.

100 Юсубов, Э. С. Эволюция правового статуса парламента субъекта Российской Федерации / Э. С. Юсубов // Вестник Томского государственного университета. - 2013. - № 5 (25). - С. 72 – 74.