

Проблемы реализации предоставленных полномочий законодательными органами субъектов Российской Федерации

Иван Сергеевич Романчук✉

Тюменский государственный университет, Тюмень, Россия
Контакт для переписки: rector@utmn.ru✉

Аннотация. В статье рассматриваются проблемы реализации предоставленных полномочий законодательными органами субъектов Российской Федерации в условиях усиливающейся централизации государственного управления. Автор акцентирует внимание на том, что применение механизмов «ручного управления» приносит определенные положительные результаты в краткосрочной перспективе, особенно при реагировании на кризисные ситуации, такие как пандемия COVID-19, санкционное давление или необходимость стабилизации социально-экономической системы. Вместе с тем подчеркивается, что в долгосрочной перспективе подобная практика ослабляет региональные органы публичной власти, снижает их организационную и компетенционную самостоятельность. Подчеркивается влияние нехватки квалифицированных кадров и финансовой зависимости регионов, что препятствует эффективному исполнению полномочий. Делается вывод о необходимости включения части выявленных в ходе исследования проблем в Стратегию экономической безопасности России, а также о целесообразности отказа от закрепившихся механизмов «ручного управления».

Ключевые слова: государственное управление, централизация, «ручное» управление, субъекты РФ

Цитирование: Романчук И. С. 2025. Проблемы реализации предоставленных полномочий законодательными органами субъектов Российской Федерации // Вестник Тюменского государственного университета. Социально-экономические и правовые исследования. Том 11. № 3 (43). С. 94–103. <https://doi.org/10.21684/2411-7897-2025-11-3-94-103>

Поступила 20.08.2025; одобрена 28.08.2025 принята 09.09.2025

Problems of exercising granted powers by the legislative bodies of the Russian Federation constituent entities

Ivan S. Romanchuk✉

University of Tyumen, Tyumen, Russia
Corresponding author: rector@utmn.ru✉

Abstract. The article examines the challenges of exercising the powers granted to the legislative bodies of the constituent entities of the Russian Federation in the context of increasing centralization of public administration. The author emphasizes that the use of “manual control” mechanisms produces certain positive results in the short term, particularly when responding to crisis situations such as the COVID-19 pandemic, sanction pressure, or the need to stabilize the socio-economic system. Additionally, it is noted that in the long run such practices weaken regional public authorities and reduce their organizational and functional independence. Attention is drawn to the impact of insufficient qualified personnel and the financial dependence of regions, which hinders the effective exercise of their powers. The conclusion is made about the necessity of incorporating some of the problems identified in the study into the Strategy for Economic Security of Russia, as well as the advisability of abandoning the entrenched mechanisms of “manual control”.

Keywords: public administration, centralization, “manual” control, Russian Federation constituent entities

Citation: Romanchuk, I. S. 2025. Problems of exercising granted powers by the legislative bodies of the Russian Federation constituent entities. *Tyumen State University Herald. Social, Economic, and Law Research*, 11(3), 94–103. <https://doi.org/10.21684/2411-7897-2025-11-3-94-103>

Received Aug. 20, 2025; Reviewed Aug. 28, 2025; Accepted Sept. 9, 2025

Введение

Современное развитие российской государственности сопровождается процессами трансформации системы публичной власти, в рамках которых особое значение приобретает соотношение вопросов централизации и самостоятельности субъектов Российской Федерации. В научной литературе данная проблема традиционно вызывает дискуссии, поскольку напрямую связана с вопросами эффективности государственного управления, устойчивости федеративных отношений и обеспечения экономической безопасности страны.

Цель настоящей работы заключается в выявлении ключевых проблем реализации предоставленных полномочий законодательными органами субъектов Российской Федерации в условиях усиливающейся централизации государственного управления. Для достижения этой цели предполагается: рассмотреть практику применения механизмов «ручного управления»; выявить их положительные и отрицательные последствия; определить влияние кадрового и финансового факторов на самостоятельность субъектов; а также сформулировать возможные направления преодоления обозначенных проблем.

Методы

Методологическую основу составили общенаучные методы анализа и синтеза, индукции и дедукции, а также диалектический подход, позволивший рассматривать исследуемые процессы во взаимосвязи и развитии. Дополнительно применялись формально-юридический и историко-правовой методы. Использование указанных методов в совокупности позволило комплексно исследовать тенденции централизации и выявить их влияние на реализацию предоставленных полномочий законодательными органами субъектов Российской Федерации.

Результаты исследования и их обсуждение

Начиная с 2000-х гг. в Российской Федерации начался процесс «укрупнения структур президентской вертикали в территориях» и применения «мер федерального вмешательства» [Тетерин, 2021]. По этому поводу в научных работах можно найти множество негативных отзывов о применении на федеральном уровне механизмов «ручного» управления. Опасность его применения, согласно позиции некоторых авторов, состоит в следующем:

- данный метод позволяет оправдать вмешательство главы государства не только в деятельность ветвей власти, но и в деятельность институтов, представляющих гражданское общество [Тетерин, 2021];
- «ручное управление» ведет к «увеличению числа поручений, не обеспеченных необходимыми полномочиями и ресурсами» и негативным последствиям «в средней и долгосрочной перспективе» [Шлычков, 2017];
- данный способ управления может быть только временным и не способен являть собой отдельную «систему управления» в общей «системе управления» [Чепунов, Минаев, 2016].

Одновременно большинство авторов считает применение «ручного управления», осуществляемого главой государства, оправданным в кризисных ситуациях. Яркими примерами краткосрочных положительных последствий его применения являются меры, принятые Президентом Российской Федерации во время пандемии COVID-2019, в условиях санкций и недружественных действий со стороны других государств. Эти меры, направленные на стабилизацию и финансовую устойчивость особенно важных элементов экономики страны, позволили сохранить рабочие места, а также уровень жизни социально неблагополучных категорий граждан.

Итоги «ручного» регулирования на долгосрочный период частично сформулированы в работе Т. Г. Касаевой [Касаева, 2019]. По мнению автора, ежегодные «Прямые линии» с Президентом страны¹ указывают на «слабость управленческого аппарата на местах». Имеет место обратный эффект перекалывания полномочий субъектов в решении сугубо региональных вопросов на главу государства. Уязвимая и безучастная к возникающим в субъекте проблемам региональная власть вынуждает к принятию решений и регулированию на федеральном уровне, включая личный контроль со стороны Президента Российской Федерации. И наоборот, постоянное вертикальное сопровождение региональной власти в принятии решений, установление порядков и регламентов действий в разных правоотношениях, разрешении споров и т. п. ослабляет законодательные и исполнительные органы публичной власти субъектов. Со стороны законодательных органов субъектов Российской Федерации наблюдается стремление «к копированию», «подражательству» федеральным правовым актам, заменяющее собственное правовое регулирование на региональном уровне.

Заработная плата в субъектах, как отмечают Н. В. Новикова и А. А. Лысенко, является одним из важнейших показателей уровня жизни и, как следствие, критерием при выборе места жительства [Новикова, Лысенко, 2023] для многих специалистов. Часть регионов страны до настоящего времени испытывают жесткий кадровый «голод», в связи с чем разрабатываются государственные программы и региональные подпрограммы [Краткая информация о субъектах РФ...] для привлечения квалифицированного персонала и его обучения. Отсутствие достаточного кадрового потенциала также приводит к ослаблению региональной власти, снижению возможности качественно и своевременно исполнять возложенные функции и полномочия, принимать правильные и эффективные управленческие решения, создавать надежную законодательную базу.

Частично эту проблему призван решить конкурс управленцев «Лидеры России», организованный пять лет назад на президентской платформе «Россия — страна возможностей». Участники могут выбрать для конкурса одну из десяти категорий, включая государственное управление, а прошедшие в суперфинал получают грант для прохождения образовательных программ и «возможность включения в программу развития кадрового резерва»².

Всё это указывает на сильную взаимосвязь между экономическим развитием субъекта, его возможностью удовлетворить социальные потребности населения, обеспечить органы публичной власти подходящими специалистами, и обеспечением надлежащего законодательного регулирования в регионе. Решение этой проблемы в равной мере требует уменьшения сложившегося различия в уровне жизни во всех регионах страны.

Стремление к чрезмерной централизации законодательного регулирования, как со стороны федеральных органов, так и со стороны региональных органов публичной

¹ См.: Итоги года с Владимиром Путиным. 2023 // <https://moskva-putinu.ru/transcript> (дата обращения: 07.01.2025).

² См.: Лидеры России: конкурс управленцев // <https://xn--d1achcanypala0j.xn--p1ai/faq23> (дата обращения: 07.01.2025).

власти, без учета региональных отличий, включая экономические, климатические, информационные условия, отличия в принятой системе управления, кадрового дефицита, неминуемо приведет к другим проблемам. Последние, в свою очередь, могут вызвать не только нарушение принципов, заложенных в Конституции Российской Федерации, но и угрозу безопасности и здоровью населения, как в описанном выше случае с передачей полномочий по охране лесов.

Разница между регионами существует не только в исполнении полномочий, но и в их перераспределении, в том числе в соответствии с политическими задачами страны.

Очень отчетливо это видно на примерах Крыма, принятого в состав России в 2014 г., новых регионов, вошедших в состав нашей страны осенью 2022 г. (Донецкая народная республика (ДНР), Луганская народная республика (ЛНР), Херсонская область и Запорожская область)¹, а также субъектов Дальневосточного региона.

Вполне естественно, что включение новых регионов требует значительной работы по приведению их нормативной базы в соответствие с законодательством Российской Федерации, помощи в экономической и финансовой сферах, в том числе в целях снижения социальных различий, уровня образования, медицинского обслуживания и прочего. Для решения этих непростых задач, помимо финансовой поддержки, необходимо наличие достойных кадров не только среди управленцев, но и в кругах, обеспечивающих законотворческую инициативу новых областей и республик.

Конечно, нельзя утверждать, что государство намеренно дифференцирует регионы. Наделение, например, новых регионов отдельными полномочиями вызвано объективной необходимостью обеспечения защиты граждан, снижения риска перебоев в продовольствии в условиях военного положения², уменьшения налоговой нагрузки³ и пр. Таким же образом другие регионы наделялись президентом полномочиями по определению конкретных профилактических мер во время пандемии коронавирусной инфекции COVID-2019⁴. Положительные стороны такого краткосрочного регулирования и отрицательные — долгосрочного описаны ранее. Однако существование таких мер и предпосылок для их применения однозначно говорит о серьезных не только экономических, но и политических причинах углубившихся региональных различий, преодолеть которые самостоятельно большинство субъектов не в состоянии.

¹ См.: Четыре новых региона включены в перечень субъектов РФ: что теперь поменяется // <https://rg.ru/2022/10/06/chetyre-novyh-regiona-vkliucheny-v-perechen-subektov-rf-chto-teper-pomeniaetsia.html> (дата обращения: 07.01.2025).

² См.: О дополнительных мерах, осуществляемых в субъектах Российской Федерации в связи с Указом Президента Российской Федерации от 19 октября 2022 г. № 756 «О введении военного положения на территориях Донецкой Народной Республики, Луганской Народной Республики, Запорожской и Херсонской областей»: Указ Президента Российской Федерации от 25.08.2023 № 641 // Собрание законодательства РФ. 28.08.2023. № 35. Ст. 6636.

³ См.: Президент утвердил особенности налогообложения для новых субъектов России // https://www.nalog.gov.ru/rn77/news/activities_fts/12985859/ (дата обращения: 07.01.2025).

⁴ См.: Главам регионов предоставят дополнительные полномочия // <https://www.sakha.gov.ru/news/front/view/id/3147732> (дата обращения: 07.01.2025).

Указом Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208 «О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года»¹ (далее соответственно — Указ, Стратегия) перечисленные в настоящем параграфе усилившиеся различия в уровне доходов населения в зависимости от места проживания и продолжающаяся дифференциация в социально-экономическом развитии регионов наряду со снижением качества и доступности образования, недостаточностью трудовых ресурсов и недостаточно эффективным государственным управлением отнесены к основным вызовам и угрозам экономической безопасности страны.

Среди основных задач для восстановления сбалансированного регионального развития Российской Федерации названы, помимо прочих, сокращение уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов России, усиление межрегиональных связей (п. 20 Указа).

Реализация Стратегии закладывает большой комплекс организационных и политических, социальных и экономических, а также военных, правовых и иных специальных мер (п. 33 Указа). Каждый элемент системы государственного управления должен обеспечить ее исполнение в пределах своей компетенции.

С учетом роли органов публичной власти субъектов при осуществлении государственного управления и отведенных им полномочий (см. Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ), решение данных задач невозможно без участия представительных органов и их продуктивной работы по всем трем векторам взаимодействия. Именно к их компетенции отнесено законодательное регулирование и по предметам ведения субъекта, и по предметам совместного ведения с Российской Федерацией, а также осуществление контроля за исполнением регионального бюджета.

Из изложенного следует, что помимо неоднократно звучавших в юридической и экономической литературе причин социально-экономических различий в развитии территориальных единиц Российской Федерации (таких как природные и ресурсные особенности, особенности географического положения, несоответствие расходных обязательств региона его финансовому обеспечению, среднедушевые доходы и прочее) на данном историческом этапе можно выделить и внешние политические факторы, преодолеть которые каждый субъект в отдельности не в состоянии. Политическое воздействие и внешняя угроза таковы, что каждый из нас, так или иначе, почувствовал их влияние.

Другой вопрос, сможет ли государство по прошествии времени и в долгосрочной перспективе перейти от «ручного управления» к принципам организации публичной власти, заложенным основным законом.

Озвученные причины, которые не позволяют на территории России равномерно распределять и, как следствие, исполнять полномочия субъектов, стоит разделить на внутренние и внешние. И те, и другие имеют экономическую и политическую составляющие. Устранение внешних причин, представляющих опасность для политической, экономиче-

¹ См.: О Стратегии экономической безопасности Российской Федерации на период до 2030 года: Указ Президента Российской Федерации от 13.05.2017 № 208 // СЗ РФ. 15.05.2017. № 20. Ст. 2902.

ской, социальной стабильности и территориальной целостности страны, в сложившейся системе государственного управления передается в руки Президента и Правительства Российской Федерации. Преодоление же внутренних причин, связанных с выбранным в регионе социально-экономическим и политическим курсом, должно осуществляться силами субъекта в пределах действующей организации публичной власти без дополнительного вмешательства государства. Но реальная ситуация такова, что и решение исключительно региональных вопросов часто возлагается на Президента страны.

Обобщая сказанное, следует отметить следующие причины компетенционной и возникающей вследствие этого организационной несамостоятельности субъектов:

- слабая, некомпетентная публичная власть;
- отсутствие достаточного кадрового потенциала;
- невозможность принятия самостоятельных решений (в том числе по отдельным вопросам, входящим в предмет ведения субъекта);
- финансовая зависимость от получения субсидий, субвенций, государственных кредитов и иных форм поддержки, главным образом в связи с сохранением в некоторых регионах высокого уровня долговой нагрузки¹.

Учитывая полномочия законодательных органов по осуществлению контроля за соблюдением и исполнением законов субъекта, исполнением бюджета субъекта, по принятию ежегодных отчетов о результатах деятельности высших исполнительных органов субъектов, органов местного самоуправления, утверждению бюджета и отчета о его исполнении, перечисленные причины напрямую касаются и парламентской деятельности субъектов.

Хотя финансирование представительных органов государственной власти субъектов осуществляется за счет бюджетов соответствующих субъектов, и законодательный орган самостоятельно решает материально-технические, финансовые и иные вопросы, проблемы эффективного обеспечения парламентской деятельности привлекли внимание Совета Федерации еще в 2007 г. Тогда Комиссией Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности палаты (далее — Комиссия) активно проводилась работа по разработке и развитию финансово-экономической модели обеспечения парламентской деятельности, в результате которой на примере Новгородской областной Думы показана зависимость работы парламента не только от финансового обеспечения (Новгородская областная Дума находилась на 81 месте в списке по данному показателю), но и от профессионализма деятельности депутатского корпуса и государственных служащих². К сожалению, подобное распределение имеющихся ресурсов, включая кадровый состав, Комиссия смогла привести на примере только одного региона.

¹ См.: Государственный долг субъектов // <https://statprivat.ru/dolg> (дата обращения: 07.01.2025).

² См.: Эффективное обеспечение законотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации как одно из условий реализации приоритетных национальных проектов // <http://council.gov.ru/events/news/22984/> (дата обращения: 07.01.2025).

Еще в 2012 г. недостаточность финансовых ресурсов, отсутствие персонала и недостаточный объем знаний были озвучены как основные проблемы, препятствующие развитию информационно-коммуникационных технологий в парламентах¹. На сегодняшний день отрицательные показатели по указанным параметрам сохраняются. Более того, проведенный в настоящей работе анализ показывает, что совместно с другими причинами отсутствие нормального экономического и кадрового обеспечения субъектов законотворческого процесса ослабляет публичную власть и приводит к их компетенционной несамостоятельности. Вместе с тем от качества принимаемых законов зависит стабильность правоотношений, сферу которых они призваны регулировать. Частое и необоснованное вмешательство государства в законодательное регулирование регионов ведет к постоянному изданию ими корректирующих нормативных правовых актов, несению дополнительных расходов, напряжению в деятельности всех структур публичной власти, призванных обеспечить реализацию непрерывных изменений в короткий срок, и, как следствие, к дестабилизации региона.

В настоящее время следует констатировать, что централизация государственного регулирования по многим вопросам является чрезмерной и не всегда продуманной. Отсутствие единого понимания понятия «координация» в системе органов публичной власти ведет к его подмене на принуждение, к установлению конкретных порядков взаимодействия органов власти между собой и с субъектами гражданского общества, принятию региональных правовых актов либо необходимости их отмены. В свою очередь, координация должна обеспечивать только их синхронизацию. Для достижения этой цели необходимо создать механизм построения взаимоотношений, определить его составляющие и направления, но не лишать субъекты возможности собственного правового регулирования.

Заключение

Исходя из проведенного анализа, целесообразно обозначить следующие проблемы, существующие в настоящее время при реализации предоставленных полномочий законодательными органами субъектов Российской Федерации:

- отсутствие компетентных кадров, которые бы обеспечивали принятие качественных законов и других нормативных правовых актов;
- навязанная «сверху» боязнь самостоятельности, ведущая к перекалыванию полномочий и ответственности за принятие решений на более компетентные органы;
- нечеткая терминология при построении взаимоотношений вертикальной структуры публичной власти, приводящая к подмене понятий в управлении и излишнему вмешательству в региональные вопросы;

¹ См.: Современные стратегии обеспечения парламентской деятельности: информационные технологии и взаимодействие с правительством // http://council.gov.ru/activity/analytics/analytical_bulletins/52348/ (дата обращения: 07.01.2025).

- чрезмерное, часто необоснованное стремление к дословной унификации с федеральным законодательством;
- организационная и компетенционная несамостоятельность региональных структур публичной власти;
- устойчивая дифференциация социально-экономического развития субъектов;
- укрепляющаяся модель «ручного государственного управления».

Предполагается, что частичное включение перечисленных проблем в Стратегию экономической безопасности России должно обеспечить их решение, однако для устойчивого развития субъектов Российской Федерации и, как следствие, получения качественного правового поля необходимо задуматься о преодолении чрезмерной централизации публичной власти и отказе от закрепившихся в России механизмов «ручного управления». Негативные последствия применения последних отчетливо видны на фоне слабого управленческого аппарата ряда регионов.

Список источников

- Касаева Т. Г. 2019. Правовой нигилизм в современной России // Российский судья. № 6. С. 52–55.
- Новикова Н. В., Лысенко А. А. 2023. Социально-экономическая дифференциация регионов России: основные тенденции и факторы формирования // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. № 4 (76). <https://eee-region.ru/article/7646/> (дата обращения: 07.01.2025).
- Тетерин А. В. 2021. Президент Российской Федерации как гарант мира и согласия в стране // Государственная власть и местное самоуправление. № 7. С. 11–15.
- Чепунов О. И., Минаев А. В. 2016. Государственное управление и «ручной режим» // Вестник. Тувинский государственный университет. № 1 (28). С. 151–156.
- Шлычков В. В. 2017. И вновь о «ручном управлении» или результативность за счет эффективности // Вестник экономики, права и социологии. № 3. С. 52–58.

References

- Kasaeva, T. G. (2019). Legal nihilism in modern Russia. *Russian Judge*, 6, 52–55. [In Russian]
- Novikova, N. V., & Lysenko, A. A. (2023). Socio-economic differentiation of Russian regions: main trends and formation factors. *Regional economics and management: electronic scientific journal*, 4(76). <https://eee-region.ru/article/7646/> [In Russian]
- Teterin, A. V. (2021). The President of the Russian Federation as a guarantor of peace and reconciliation in the country. *State Power and Local Self-government*, 7, 11–15. [In Russian]
- Chepunov, O. I., & Minaev, A. V. (2016). Public administration and “manual mode”. *Vestnik of TUVSU*, 1(28), 151–156. [In Russian]
- Shlychikov, V. V. (2017). Once again on “manual control” or effectiveness at the expense of efficiency. *The Review of Economy, the Law and Sociology*, 3, 52–58. [In Russian]

Информация об авторе

Иван Сергеевич Романчук, кандидат юридических наук, доцент, Почетный работник науки и высоких технологий Российской Федерации, ректор Тюменского государственного университета, Тюмень, Россия
rector@utmn.ru

Information about the author

Ivan S. Romanchuk, Cand. Sc. (Jur.), Associate Professor, Honorary Worker of Science and High Technologies of the Russian Federation, Rector of the University of Tyumen, Tyumen, Russia
rector@utmn.ru