

**УДК 34****Конституционно-правовой аспект взаимодействия органов  
законодательной (представительной) и исполнительной власти  
субъектов Российской Федерации****Токов Давид Эльбрусович**

Аспирант,  
кафедра государственного права,  
Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова,  
362025, Российская Федерация, Владикавказ, ул. Ватутина, 44/46;  
e-mail: davidtokov@yandex.ru

**Булацев Тимур Махарбекович**

Аспирант,  
кафедра государственного права,  
Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова,  
362025, Российская Федерация, Владикавказ, ул. Ватутина, 44/46;  
e-mail: timurbulatsev@mail.ru

**Аннотация**

В статье рассматриваются некоторые современные проблемы и перспективы развития взаимодействия органов исполнительной и законодательной (представительной) государственной власти в субъектах Российской Федерации. Обозначены трудности, препятствующие эффективному взаимодействию региональных органов публичной власти, а также проанализировали основы их правового регулирования и основополагающие принципы, которыми руководствуются высшие органы региональной власти в своей деятельности и во взаимодействии друг с другом.

**Для цитирования в научных исследованиях**

Токов Д.Э., Булацев Т.М. Конституционно-правовой аспект взаимодействия органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации // Вопросы российского и международного права. 2017. Том 7. № 9А. С. 71-79.

**Ключевые слова**

Субъекты Российской Федерации, органы государственной власти, принципы взаимодействия, законодательная (представительная) власть, исполнительная власть.

**Введение**

С принятием Федеративного договора от 31 марта 1992 года [О разграничении предметов ведения и полномочий..., www], закрепившего систему высших органов власти субъектов Российской Федерации, начался процесс государственного строительства в регионах Российской Федерации. С этого момента проблема взаимодействия органов законодательной (представительной) и исполнительной власти в субъектах России регулярно находила отражение в трудах исследователей конституционного права, что обусловлено ее новизной.

Помимо того, законом РФ от 21.04.1992 № 2708-1 «Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики» [Об изменениях и дополнениях Конституции..., www] в Основной Закон РСФСР была введена статья 3, определившая основные принципы организации системы государственной власти в России, к которым законодатель отнес принцип разделения законодательной, исполнительной и судебной властей, подотчетных народу, а также разграничение предметов ведения и полномочий между Россией, составляющими ее республиками, краями, областями, автономными областями, автономными округами и местным самоуправлением.

Кульминацией поэтапной конституционной реформы 1993 года [О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации, www] стало принятие Конституции Российской Федерации, наделившей регионы правом самостоятельно определять систему органов власти (пункт «н» статьи 72). Но вместе с тем, говоря об уровне независимости регионов в решении настоящего вопроса, необходимо отметить, что устройство системы органов государственной власти субъектов Федерации должно соответствовать общим началам организации законодательных (представительных) и исполнительных органов власти, установленным в Федеральном законе (часть 1 статьи 77 Конституции РФ). Единые правила регулирования рассматриваемых правоотношений были установлены лишь Федеральным законом от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – федеральный закон «Об общих принципах...»). В связи с этим в основном

до принятия вышеуказанного закона, а впоследствии реже возникали разночтения, разрешением которых занимался Конституционный Суд Российской Федерации.

Так, 18 января 1996 года Конституционным Судом была внесена ясность в вопрос о структуре взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Рассматривая дело о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края, Конституционный Суд установил, что субъектам Российской Федерации, определяя систему органов власти, в соответствии с конституционным принципом единства государственной власти, следует исходить из федеральной модели взаимоотношений законодательной и исполнительной власти [По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края, 1996]. Вместе с тем в науке конституционного права существует и иная точка зрения. По мнению Д.Л. Суркова, республиканская форма правления и разделение властей, выступающие основными началами организации государственной власти в России, не требуют тождественности в структуре и порядке взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти Федерации и ее субъектов. Кроме того, не требует этого и принцип единства государственной власти, закрепляющий в первую очередь единство целей и ключевых направлений деятельности органов государственной власти [Сурков, 1999].

Взаимодействие законодательной и исполнительной ветвей власти в регионах регулируется главой IV Федерального закона «Об общих принципах...», а также нормативно-правовыми актами субъектов РФ.

Основополагающим принципом в вопросе взаимодействия законодательной и исполнительной власти выступает принцип разделения властей. В советский период принцип разделения властей противоречил действующей на тот момент концепции государственного права, в связи с чем не являлся основой организации и функционирования законодательной (представительной) и исполнительной ветвей власти в регионах. Принцип разделения властей был отвергнут как буржуазный и неприемлемый. В этот период роль законодательных органов в краях и областях исполняли Советы депутатов трудящихся, которые избирались непосредственно населением. Исполнительные же функции были возложены на краевые и областные исполнительные комитеты, формируемые из числа депутатов. Кроме того, председатель исполнительного комитета являлся в то же время председателем Совета депутатов трудящихся, хотя официально такого поста не существовало. Очевидно, как подчеркивает С.А. Авакьян, в подобной ситуации парламентарии полностью зависели от исполнительного комитета [Авакьян, 2007].

В демократическом государстве взаимодействие законодательной (представительной) и исполнительной власти преследует цель ограничения обеих ветвей власти от злоупотреблений, сосредоточения всех полномочий в руках одной из них. Таким образом, подобное взаимодействие можно назвать одним из элементов системы сдержек и противовесов, которая, в свою очередь, обеспечивает нормальное функционирование органов государственной власти.

Принцип разделения властей, будучи одним из основных принципов действующей Конституции Российской Федерации, четко прослеживается в организации и полномочиях законодательных (представительных) и исполнительных органов власти России. При этом если на федеральном уровне конституционный формат концепции разделения властей прослеживается четко, то уровень субъектов Федерации в меньшей мере подвержен воздействию данного принципа [Соловьев, 2004]. Подобный подход может привести к монополизации власти в регионах, недостатку определенности в формах и методах взаимодействия законодательной и исполнительной власти, что, в свою очередь, может повлечь серьезные политические конфликты. Такая ситуация, без сомнения, представляет серьезную угрозу для политической устойчивости регионов.

Отметим, что помимо принципов, которые закреплены в Федеральном законе «Об общих принципах...», законодательством части субъектов Российской Федерации введены следующие принципы взаимодействия представительных и исполнительных органов государственной власти:

- 1) доверие, взаимоуважение;
- 2) законность принимаемых решений и осуществляемых действий;
- 3) признание и соблюдение полномочий, предоставленных каждому органу государственной власти субъекта РФ Конституцией России, федеральными законами, конституцией (уставом) и законами субъекта Российской Федерации;
- 4) гласность;
- 5) защита принятых решений в соответствующих судах;
- 6) урегулирование спорных вопросов преимущественно на основе согласования решений.

Проанализируем конкретно роль взаимодействия органов исполнительной и законодательной власти субъектов РФ в государственном строительстве регионов. Для этого необходимо рассмотреть суть данного правового явления.

Федеральный закон «Об общих принципах...» важнейшей целью взаимоотношения высших органов власти субъектов назвал качественное регулирование процессами социального и экономического развития субъекта России. Взаимодействие дает возможность согласовать взгляды органов исполнительной и представительной власти, принять действенные решения,

которые будут способствовать поддержанию стабильной политической, экономической и социальной ситуации.

Соблюдение прав и свобод граждан России – это главная задача при взаимодействии высших органов власти субъектов Российской Федерации. При взаимодействии законодательные и исполнительные органы государственной власти должны следовать принципу, приводящему к построению правового и демократического государства.

Рассмотрим точку зрения Александра Николаевича Черткова. Исследователь утверждает, что задачей взаимодействия органов представительной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации является сохранение и творческое развитие особенностей общественной жизни регионов, которые обусловлены географическими, национальными, историческими и другими факторами. Объясняя свою позицию, А.Н. Чертков пишет: «...результативность управления в ряде случаев могла бы быть достигнута и путем централизованного и унифицированного управления. Именно необходимость сохранения и преумножения богатства традиций различных регионов создает предпосылки для установления федеративной формы государства» [Чертков, 2006].

Исследование взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации нельзя назвать законченным, не проведя анализ их организационно-правовых форм. Под формами взаимодействия мы подразумеваем согласованные действия названных субъектов в определенной области государственного управления, которые обусловлены конкретными целями и путями для того, чтобы их достичь.

В Федеральном законе «Об общих принципах...» не дается полного списка таких форм: они могут устанавливаться в уставах (конституциях) и законах субъектов Российской Федерации. Исходя из этого, руководствуясь анализом действующего законодательства, выделим приоритетные направления при взаимодействии исполнительных и представительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации:

1) взаимная организационная работа, которая проявляется в возможности участвовать в создании иных государственных органов власти;

2) взаимодействие при работе с нормативно-правовыми актами (наличие возможности у председателя исполнительного органа власти субъекта Российской Федерации присутствовать на заседаниях органа законодательной власти субъекта РФ с наличием права совещательного голоса);

3) взаимодействие в области государственного управления;

4) осуществление контроля и применение мер политической и конституционной ответственности;

5) взаимодействие законодательных и исполнительных органов власти при решении споров, возникающих между ними.

Таким образом, вышеизложенная классификация форм взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти имеет достаточно условный характер. В реальности публичные органы власти субъектов Российской Федерации, осуществляя конкретные виды государственной деятельности, могут взаимодействовать в разных формах одновременно.

### **Заключение**

Анализ взаимодействия законодательных и исполнительных органов власти субъектов РФ дает возможность прийти к выводу: осуществление государственной деятельности в регионах основывается не только на самостоятельной работе каждого органа власти, но и на их взаимодействии. Качество государственного строительства зависит от уровня взаимоотношений высших органов власти субъектов РФ. Это определено значительным количеством факторов: экономическими, политическими, социальными и т.д. Несмотря на это, приоритетным условием успешного взаимодействия органов исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации является умение ценой достижения определенных компромиссов обеспечивать соблюдение прав и свобод своих граждан.

### **Библиография**

1. Авакьян С.А. Конституционное право России. Т. 2. М., 2007. С. 672.
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/)
3. О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации: указ Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 (ред. от 10.01.2003) // СПС «КонсультантПлюс».
4. О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации: федеративный договор от 31.03.1992 // СПС «КонсультантПлюс». URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_120322/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120322/)
5. Об изменениях и дополнениях Конституции (Основного Закона) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики: закон РФ от 21.04.1992 № 2708-1 // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=214032#0>

6. По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.01.1996 № 2-П // Собрание законодательства Российской Федерации. 1996. № 4. Ст. 406.
7. Соловьев Ю.Б. Реализация конституционного принципа разделения властей в субъектах Российской Федерации (на примере Дальневосточного федерального округа): автореф. дисс. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2004.
8. Сурков Д.Л. Законодательная и исполнительная власть субъектов Российской Федерации в конституционном праве России: автореф. дисс. ... д-ра юрид. наук. М., 1999.
9. Чертков А.Н. Комментарий к Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» (постатейный) // СПС «КонсультантПлюс».

### **Constitutional and legal aspects of interaction of legislative (representative) and executive authorities of constituent entities of the Russian Federation**

**David E. Tokov**

Postgraduate,  
Department of public law,  
North Ossetian State University named after K.L. Khetagurov,  
362025, 44/46 Vatutina st., Vladikavkaz, Russian Federation;  
e-mail: davidtokov@yandex.ru

**Timur M. Bulatsev**

Postgraduate,  
Department of public law,  
North Ossetian State University named after K.L. Khetagurov,  
362025, 44/46 Vatutina st., Vladikavkaz, Russian Federation;  
e-mail: timurbulatsev@mail.ru

#### **Abstract**

The article is concerned with some modern problems and perspectives of development of interaction between executive and legislative (representative) authorities in constituent entities of the Russian

Federation. The author of this article identifies problems preventing the effective interaction between the regional public authorities, and reviews the foundations of their legal regulation and fundamental principles that guide the highest regional authorities in their activities and their interaction. The author notices that public authorities of constituent entities of the Russian Federation can interact in different forms at the same time. The analysis of the interaction between legislative and executive authorities of constituent entities of the Russian Federation gives an opportunity to come to the conclusion that the governmental activities in regions is based not only on the individual work of each authority but also on their interaction. The quality of public construction depends on the level of relations between the supreme authorities of constituent entities of the Russian Federation due to a significant number of factors: economic, political, social, etc. In spite of this, a priority condition for successful interaction between executive and legislative authorities of subjects of the Russian Federation is the ability to ensure respect for the human rights and freedoms by using certain compromises.

### **For citation**

Tokov D.E., Bulatsev T.M. (2017) *Konstitutsionno-pravovoi aspekt vzaimodeistviya organov zakonodatel'noi (predstavitel'noi) i ispolnitel'noi vlasti sub"ektov Rossiiskoi Federatsii* [Constitutional and legal aspects of interaction of legislative (representative) and executive authorities of subjects of the Russian Federation]. *Voprosy rossiiskogo i mezhdunarodnogo prava* [Matters of Russian and International Law], 7 (9A), pp. 71-79.

### **Keywords**

Subjects of the Russian Federation, public authorities, principles of interaction, legislative (representative) authority, executive authority.

### **References**

1. Avak'yan S.A. (2007) *Konstitutsionnoe pravo Rossii* [Constitutional law of Russia], vol. 2. Moscow.
2. Chertkov A.N. *Kommentarii k Federal'nomu zakonu "Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov RF" (postateinyi)* [The commentary to the Federal Law "On general principles of organization of legislative (representative) and executive state authorities of constituent entities of the Russian Federation" (itemized)]. *SPS "Konsul'tantPlyus"* [SPS Consultant].
3. *Konstitutsiya Rossiiskoi Federatsii (prinyata vsenarodnym golosovaniem 12.12.1993)* [Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote on December 12, 1993)]. *SPS*

- 
- "Konsul'tantPlyus"* [SPS Consultant]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_28399/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/) [Accessed 14/06/17].
4. O poetapnoi konstitutsionnoi reforme v Rossiiskoi Federatsii: ukaz Prezidenta RF ot 21.09.1993 № 1400 (red. ot 10.01.2003) [On gradual constitutional reform in the Russian Federation: Decree of the President of the Russian Federation No. 1400 of September 21, 1993 (amended on 10.01.2003)]. *SPS "Konsul'tantPlyus"* [SPS Consultant].
  5. O razgranichenii predmetov vedeniya i polnomochii mezhdru federal'nymi organami gosudarstvennoi vlasti Rossiiskoi Federatsii i organami vlasti avtonomnoi oblasti, avtonomnykh okrugov v sostave Rossiiskoi Federatsii: federativnyi dogovor ot 31.03.1992 [On the delimitation of subjects of competence and powers between the federal bodies of state authority of the Russian Federation and the authorities of autonomous region, autonomous areas within the Russian Federation: Federative Agreement of March 31, 1992]. *SPS "Konsul'tantPlyus"* [SPS Consultant]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_120322/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_120322/) Accessed 14/06/17].
  6. Ob izmeneniyakh i dopolneniyakh Konstitutsii (Osnovnogo Zakona) Rossiiskoi Sovetskoi Federativnoi Sotsialisticheskoi Respubliki: zakon RF ot 21.04.1992 № 2708-1 [On Modifications and additions to Constitution (Fundamental Law) of the Russian Soviet Federative Socialist Republic: Law of the Russian Federation No. 2708-1 of April 21, 1992]. *SPS "Konsul'tantPlyus"* [SPS Consultant]. Available at: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=EXP&n=214032#0> [Accessed 14/06/17].
  7. Po delu o proverke konstitutsionnosti ryada polozhenii Ustava (Osnovnogo Zakona) Altaiskogo kraja: postanovlenie Konstitutsionnogo Suda Rossiiskoi Federatsii ot 18.01.1996 № 2-P [In the case concerning the review of constitutionality of certain provisions of the Charter (Basic Law) of the Altai Territory: Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation No. 2-P of January 18, 1996] (1996). *Sobranie zakonodatel'stva Rossiiskoi Federatsii (St. 406)* [Collected legislation of the Russian Federation (Art. 406)], 4.
  8. Solov'ev Yu.B. (2004) *Realizatsiya konstitutsionnogo printsipa razdeleniya vlastei v sub"ektakh Rossiiskoi Federatsii (na primere Dal'nevostochnogo federal'nogo okruga). Dokt. Diss. Abstract* [Implementation of the constitutional principle of separation of powers in the constituent entities of the Russian Federation (on example of Far East Federal District). Doct. Diss. Abstract]. Vladivostok.
  9. Surkov D.L. (1999) *Zakonodatel'naya i ispolnitel'naya vlast' sub"ektov Rossiiskoi Federatsii v konstitutsionnom prave Rossii. Dokt. Diss. Abstract* [Legislative and executive power of constituent entities of the Russian Federation in the constitutional law of Russia. Doct. Diss. Abstract]. Moscow.
-