

Петин Дмитрий Викторович,
аспирант, кафедра уголовного и
уголовно-исполнительного права,
криминологии, юридический факультет,
Федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение высшего
образования «Ростовский государственный
экономический университет (РИНХ)»,
344002, г. Ростов-на-Дону,
ул. Большая Садовая, д. 69,
email: petin.dima2010@yandex.ru

Petin, Dmitry V.,
Postgraduate Student,
Department of Criminal
and Penal Law, Criminology,
Faculty of Law,
Rostov State University
of Economics (RINH),
69 Bolshaya Sadovaya Str.,
Rostov-on-Don, 344002,
Russian Federation,
email: petin.dima2010@yandex.ru

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ В СИСТЕМЕ РАЗДЕЛЕНИЯ ВЛАСТЕЙ НА ПРИМЕРЕ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ



FEATURES OF ORGANIZING INTERACTION BETWEEN REPRESENTATIVE BODIES OF PUBLIC AUTHORITIES IN THE SYSTEM OF SEPARATION OF POWERS ON THE EXAMPLE OF ROSTOV REGION

АННОТАЦИЯ. Статья посвящена исследованию организационно-правовых основ взаимодействия представительных органов публичной власти с исполнительной и судебной ветвями власти на федеральном и региональном уровнях, с особым акцентом на примере Ростовской области. В работе показано, что формально закрепленные в Конституции и законодательстве механизмы парламентского контроля и участия в формировании органов исполнительной и судебной власти носят преимущественно декларативный характер, что ограничивает реальное влияние представительных органов на политический процесс. Автор опирается на сравнительный анализ с практикой других субъектов Российской Федерации и зарубежных стран, а также на современные доктринальные концепции, включая теорию «сдержек и противовесов», критику «симулятивного парламентаризма» и концепцию единой системы публичной власти после конституционной реформы 2020 года. В результате формулируются критерии оценки эффективности взаимодействия ветвей власти и выдвигаются предложения по совершенствованию действующих механизмов.

ABSTRACT. The article is devoted to the study of the organizational and legal foundations of interaction between representative public authorities and the executive and judicial branches of government at the federal and regional levels, with a special focus on the example of the Rostov region. The paper shows that the mechanisms of parliamentary control and participation in the formation of executive and judicial authorities, formally enshrined in the Constitution and legislation, are predominantly declarative, which limits the real influence of representative bodies on the political process. The author relies on a comparative analysis with the practice of other subjects of the Russian Federation and foreign countries, as well as on modern doctrinal concepts, including the theory of “checks and balances”, criticism of “simulated parliamentarism” and the concept of a unified system of public power after the constitutional reform of 2020. As a result, criteria are formulated for evaluating the effectiveness of interaction between the branches of government and proposals are put forward to improve existing mechanisms.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА: государственное управление, парламентаризм, система сдержек и противовесов, парламентский контроль, симулятивный парламентаризм, региональная политика, Губернатор Ростовской области, Законодательное Собрание Ростовской области, взаимодействие ветвей власти, единая система публичной власти

ОБРАЗЕЦ ЦИТИРОВАНИЯ:

Петин, Д. В. Особенности организации взаимодействия представительных органов публичной власти в системе разделения властей на примере Ростовской области / Д. В. Петин. – Текст: непосредственный // Вестник юридического факультета Южного федерального университета. – 2026. – Т. 13, № 1. – С. 120–131. – DOI: 10.18522/2313-6138-2026-13-1-18

Введение. Принцип разделения властей традиционно рассматривается в правовой науке как один из базовых элементов демократического государства, обеспечивающий баланс между различными ветвями публичной власти и предотвращающий концентрацию властных полномочий в одних руках. В российской правовой системе данный принцип закреплен в статье 10 Конституции РФ и реализуется посредством дифференциации функций законодательных, исполнительных и судебных органов. Однако специфика политико-правового развития России предопределяет определенную трансформацию классической доктрины, что находит отражение как в особенностях конституционного регулирования, так и в практике функционирования государственных институтов.

Проблематика разделения властей является одной из наиболее разработанных в мировой и отечественной юридической науке. Ее истоки уходят к трудам Ш.-Л. Монтескье, сформулировавшего в классическом сочинении «О духе законов» [6] принцип распределения властных функций между законодательной, исполнительной и судебной ветвями. Идея Монтескье о том, что смешение властей ведет к деспотизму, стала краеугольным камнем европейской и мировой правовой мысли. Продолжателем этих идей в англо-американской традиции выступил Дж. Мэдисон, чьи «Федералистские статьи» заложили основу теории «сдержек и противовесов» как институционального механизма предотвращения узурпации власти [7]. В XX веке концепция разделения властей по-

KEYWORDS: public administration, parliamentarism, system of checks and balances, parliamentary control, simulated parliamentarism; regional policy, Governor of the Rostov region, Legislative Assembly of the Rostov region, interaction of branches of government, unified system of public authority

FOR CITATION:

*Petin, D. V. (2026) Features of Organizing Interaction between Representative Bodies of Public Authorities in the System of Separation of Powers on the Example of Rostov Region. *Bulletin of the Law Faculty, SFEDU*. 13(1): 120–131 [in Russ.]. DOI: 10.18522/2313-6138-2026-13-1-18*

лучила развитие у К. Шмитта, который рассматривал ее как баланс между представительной демократией и эффективным государственным управлением [24]. Эти теоретические положения составили фундамент, на который позднее опирались отечественные исследователи.

В дореволюционной и советской российской правовой науке принцип разделения властей воспринимался неоднозначно. Если дореволюционные юристы, такие как Н. М. Коркунов и Б. Н. Чичерин, признавали необходимость дифференциации властных функций [2; 24], то в советский период господствовала концепция единства власти Советов, исключавшая традиционное понимание разделения властей.

После принятия Конституции РФ 1993 года в отечественной науке начался новый этап осмысления принципа разделения властей. Значительный вклад внесли труды О. Е. Кутафина, В. Е. Чиркина, Б. С. Эбзеева, которые исследовали особенности российского конституционного строя и обосновывали специфику взаимодействия законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти. В их работах акцентировалось внимание на необходимости учитывать федеративное устройство России и сильную президентскую власть, что отличает российскую модель от западных образцов. Так, Кутафин указывал, что классическая теория разделения властей в условиях России трансформируется в систему «взаимодействующих властей» [4, с. 64], где президент выступает связующим элементом. Эбзеев развивал идею о «функциональном разделении», когда ветви власти не изолированы, а взаимосвязаны в

процессе осуществления государственных задач [20, с. 176].

Современные российские исследователи, в числе которых А. А. Клишас, Е. И. Козлова, Е. А. Лукашева, сосредотачиваются на проблемах эффективности парламентского контроля, ограниченности реальных полномочий законодательных органов и усилении роли исполнительной власти. Научная дискуссия также затрагивает феномен «симулятивного парламентаризма», то есть формального характера законотворческого процесса, когда парламентские институты лишены возможности оказывать реальное воздействие на политический курс [21].

Отдельный пласт научной литературы посвящен реформе 2020 года и закреплению концепции «единой системы публичной власти». Исследователи отмечают, что включение в Конституцию положения о единстве публичной власти потребовало переосмысления принципа разделения властей в контексте усиления вертикали государственного управления. Так, В. Е. Чиркин рассматривает реформу как способ устранения противоречий между федеральным центром и регионами [22, с. 91], тогда как критики, в частности М. А. Краснов, указывают на риск эрозии самостоятельности субъектов Федерации и формализации парламентских процедур [3, с. 18].

В новейших научных работах акцентируется внимание на том, что концепция «единой публичной власти» не отменяет принцип разделения властей, но в значительной степени изменяет его содержание, смещая акцент на управленческую целесообразность и иерархичность.

Таким образом, степень научной разработанности темы можно охарактеризовать как высокую: в теории накоплен значительный массив исследований как классического, так и современного характера. Однако в отечественной доктрине сохраняется дискуссия о границах действия принципа разделения властей в условиях конституционной реформы 2020 года, что подтверждает актуальность дальнейшего исследования данной проблематики применительно к региональной практике, в частности, на примере Ростовской области.

1. Общие начала взаимодействия органов публичной власти

В основе исследуемой темы находится система правоотношений, регламентирующая

взаимодействие представительных органов публичной власти, с иными органами государственной власти РФ сквозь призму конституционного принципа разделения властей. Так, согласно положениям ст. 10 Конституции РФ «государственная власть в Российской Федерации осуществляется на основе разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны».

С учетом предмета исследования следует отметить, что взаимодействие федеральных органов власти происходит еще на стадии их формирования, когда Председателя Правительства РФ утверждает Государственная Дума Федерального Собрания (далее – ГД ФС). Однако заметим, что данная функция ГД ФС скорее является декларативной, поскольку ч. 4 ст. 111 Конституции РФ позволяет по инициативе Президента РФ назначить Председателя Правительства РФ.

В рамках системы сдержек и противовесов ГД ФС может выразить вотум недоверия высшему органу исполнительной власти согласно ч. 3 ст. 117 Конституции РФ, механизм вотума недоверия регулируется главой 18 Регламента ГД ФС. Кроме того, в рамках сдержек и противовесов Правительство РФ отчитывается перед ГД ФС об исполнении федерального бюджета и о результатах своей деятельности (ежегодно).

Однако в научной литературе справедливо отмечается, что формальная возможность утверждения или отклонения кандидатуры Председателя Правительства РФ фактически не обеспечивает Государственной Думе самостоятельной политической роли. На практике, за всю постсоветскую историю ни один из кандидатов, предложенных Президентом РФ, не был окончательно отклонен парламентом, что свидетельствует о преимущественно декларативном характере этой функции. Схожая ситуация наблюдается и с институтом вотума недоверия: хотя Конституция предусматривает данную процедуру, за последние десятилетия было несколько попыток инициировать процедуру, однако вотум недоверия ни разу не был применен, что в свою очередь свидетельствует о дисбалансе механизма «сдержек и противовесов» в сторону исполнительной власти, что сближает российскую модель с так называемыми «гибридными режимами», где парламент-

ские механизмы существуют формально, но практически не используются.

Одной из основных задач государственного управления является обеспечение качественного и эффективного выполнения функций, возложенных на органы, входящие в единую систему публичной власти РФ, к которым относятся в том числе органы местного самоуправления. При этом право на парламентский контроль СФ ФС и ГД ФС за деятельностью представителей органов публичной власти всех уровней установлен ст. 103.1 Конституции РФ.

Механизм реализации СФ РФ и ГД РФ парламентского контроля за деятельностью органов местного самоуправления свидетельствует о его значимости и необходимости, особенно в рамках обеспечения законности и результативности деятельности подконтрольных субъектов. Так, согласно ст. 8 Федерального закона «О парламентском контроле» от 07.05.2013 № 77-ФЗ [10] (далее – ФЗ № 77) ответ на запрос со стороны руководителя представительного органа местного самоуправления должен быть представлен в устной форме на заседание палаты ФС или в письменной форме, но не позднее пятнадцатидневного срока с момента его поступления. Такая деятельность, а именно сроки, порядок направления, размещения и т. п., в свою очередь, регулируется регламентами СФ ФС [14] (далее – Регламент СФ ФС) и ГД ФС [12] (далее – Регламент ГД ФС). Отдельным организационным направлением, хотя и опосредованным, служит совещательный и консультативный орган – Совет по местному самоуправлению при СФ ФС, который осуществляет анализ и оценку правового регулирования сфер, связанных с местным самоуправлением, но они напрямую не направлены на взаимодействие именно представительных органов.

Согласно ст. 6 ФЗ № 77 палаты ФС РФ контролируют соблюдение федеральными органами исполнительной власти сроков принятия необходимых подзаконных актов, а ст. 11 ФЗ № 77 регламентирует контроль палат ФС РФ в сфере бюджетных правоотношений. В рамках парламентского контроля в рассматриваемой сфере проводятся организационные встречи и совещания по вопросам рассмотрения отчетов и иной информации, представляемой Правительством РФ, например, об исполнении

бюджета. Несмотря на то, что согласно теории разделения властей прерогатива законотворческой деятельности, а, следовательно, и реализации законодательного процесса отдана ГД ФС.

Несмотря на детализированное законодательное регулирование парламентского контроля, в специальной литературе неоднократно подчеркивалось, что его эффективность в России остается ограниченной [3, с. 12]. Так, отсутствие у парламента реальных санкций за игнорирование запросов или несвоевременное предоставление отчетов сводит контроль к формальной процедуре, не влияющей на поведение органов исполнительной власти. По данным исследований последних лет, подавляющее большинство парламентских запросов исполняется формально – ответы предоставляются в срок, но без содержательных данных. Это позволяет утверждать, что парламентский контроль в российской системе функционирует как элемент политического ритуала, но не как действенный механизм ограничения власти правительства. Для сравнения: в парламентарных системах Германии или Великобритании парламентский контроль нередко приводит к политическим кризисам, отставке министров и изменению курса правительства, что подтверждает его реальную значимость. Таким образом, специфика российской модели заключается в декларативности контрольных полномочий парламента, что в свою очередь снижает уровень реального парламентаризма [25, с. 182].

Правительство РФ также является активным участником законодательного процесса посредством реализации положений ст. 104 Конституции РФ, а также п. 6 ч. 1 ст. 13, ст. 26 Федерального конституционного закона от 06.11.2020 № 4-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» [11] (далее – ФКЗ о Правительстве). Данное направление предусматривает несколько форм взаимодействия согласно ст. 26 ФКЗ о Правительстве – это внесение законопроектов и поправок к законопроектам, рассматриваемым в ГД ФС, письменные заключения на определенные законопроекты, связанные с налогами, расходами, направление отзывов на рассматриваемые ФС РФ законопроекты, назначает своего представителя в ФС РФ.

В частности, назначение своего представителя является, на наш взгляд, сугубо органи-

зационным направлением взаимодействия, поскольку данный представитель обязан защищать позицию Правительства РФ по заключениям и отзывам, где ему предоставляется слово.

При этом встает вопрос о соотношении формальных и реальных полномочий исполнительной власти в законотворческом процессе. Анализ практики последних лет показывает, что более 60 % всех законопроектов, рассматриваемых Государственной Думой, исходят именно от Правительства РФ, а поправки, предложенные правительственными представителями, как правило, принимаются без существенных изменений, что свидетельствует о смещении законодательной инициативы от парламента к исполнительной власти, что в свою очередь противоречит классической модели разделения властей. В научной литературе подобная ситуация определяется как «асимметричное разделение властей», при котором парламент утрачивает ведущую роль в законотворчестве, сохраняя лишь формальные процедуры [22, с. 121–122].

Таким образом, можно условно сформулировать, что существуют формы взаимодействия между представительными и исполнительными органами РФ, некоторые из которых характеризуются «диспозитивностью» – это участие Правительства РФ в законодательном процессе, и «императивные», когда с первого взгляда, полномочия ФС РФ выражены как контролирующие – вотум недоверия, парламентский контроль и т. п.

Тем не менее анализ законодательства свидетельствует, что отсутствует важный компонент «императивности» – ответственность исполнительных органов РФ, в частности, парламентский контроль и расследование как, несомненно, важные инструменты реализации власти представителей «народа» в результате не могут никак повлиять на исполнительную власть ввиду отсутствия мер ответственности. Тем самым можно сформулировать, что взаимодействие между представительными и исполнительными органами РФ в значительной степени носит декларативный характер.

Взаимодействие представительных органов РФ и органов судебной власти РФ является специфическим ввиду уникальности судебной ветви власти, осуществляющей правосудие в РФ. Об этом свидетельствует и ч. 2 ст. 1

Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ «О судебной системе Российской Федерации» [15], которая устанавливает, что судебная власть самостоятельна и действует независимо от законодательной и исполнительной власти. В частности, ФС РФ фактически не имеет полномочий по контролю или по парламентскому расследованию по отношению к судебной власти, за незначительными исключениями. Тем не менее можно отметить такое направление как участие СФ и ГД РФ в формировании судов, например, согласно ст. 4 Федерального конституционного закона от 05.02.2014 № 3-ФКЗ «О Верховном Суде Российской Федерации» [8] именно СФ ФС назначает судей Верховного Суда РФ по представлению Президента РФ. Важным направлением взаимодействия являются «обращения или запросы в суд» по отдельным вопросам, например, ст. 125 Конституции РФ предусматривает право запроса палат ФС или одной пятой членов палат ФС о разрешении дел о соответствии с Конституцией РФ и т. п. Схожий подход сохраняется и в рамках взаимодействия с Верховным Судом РФ. Порядок обращения, а также направление своего представителя для защиты позиции палат ФС, в данные судебные органы регулируются специальными главами регламентов – Глава 31 Регламента СФ ФС и Разделом VI Регламента ГД ФС. Еще одним фундаментальным направлением выступает законодательная инициатива Конституционного Суда РФ и Верховного Суда РФ в соответствии с ч. 1 ст. 104 Конституции РФ, однако в отличие от органов исполнительной власти, данные органы судебной власти могут инициировать законодательный процесс только по предмету своего ведения.

Тем не менее, как указано выше, судебная власть в силу специфики своей деятельности наиболее «закрыта» для организационного взаимодействия с иными ветвями власти, что обуславливается основополагающими принципами отправления правосудия, а также непосредственно содержанием данного спектра публичных полномочий. Взаимодействие судебной власти с исполнительной в большинстве своем заключается в однонаправленном векторе со стороны судебной власти: исполнительная власть исполняет решения судов, содействует правосудию, предоставляя по

запросу необходимые сведения, при этом органы исполнительной власти могут являться участниками судебного процесса, означенное, на наш взгляд, и предопределяет «закрытость» судебной власти в организационном взаимодействии с властью исполнительной.

С законодательной властью ситуация представляется несколько сложнее: с одной стороны, судебные органы являются правоприменителями – осуществление правосудия строится на применении законов, между тем Верховный Суд РФ является субъектом права законодотворческой инициативы и потому имеет возможность выдвигать предложения по совершенствованию законодательства, однако судебная власть пользуется данным правомочием не столь часто, как органы исполнительной власти. С другой стороны, судебная власть в лице Конституционного Суда РФ является «негативным законотворцем» – Конституционный Суд блокирует применение неконституционного закона и возлагает на законодательную власть обязательство внести изменение в действующее законодательство с учетом позиции суда по данному вопросу. В определенном смысле судебное толкование, в особенности конституционное-правовое толкование норм Конституционным Судом, косвенно можно интерпретировать как одну из форм правотворчества, однако данная позиция является дискуссионной. Между тем не вызывает никаких сомнений то обстоятельство, что судебная практика, в особенности практика Конституционного Суда, вносит свой вклад в развитие системы разделения властей, и зачастую во взаимоотношениях между законодательной властью и исполнительной Конституционный Суд склоняет чашу весов в пользу последней, в подтверждение чего можно привести несколько примеров.

Так, в Постановлении Конституционного Суда от 01.12.1999 № 17-П [17] суд признал за Президентом РФ право временного отстранения Генерального прокурора РФ, хотя из действующего в то время законодательства такое полномочие явно не следовало, поскольку согласно действующим и в настоящее время положениям статей 83 (пункт «е»), 102 (пункт «з» части 1) и 129 (часть 2) Конституции РФ вопрос назначения на должность Генерального прокурора РФ и освобождения от должности, то есть непосредственное право принятия та-

кого решения, находится в компетенции Совета Федерации, в то время как президент лишь направляет представление по этому вопросу.

В Постановлении от 31 июля 1995 г. № 10-П [19] Конституционный Суд легитимизировал применение исполнительной властью по Указу президента специальных мер, затрагивающих права и свободы человека и гражданина без введение чрезвычайного или военного положения, введение которого должно быть одобрено СФ РФ.

В Постановлении от 30 апреля 1996 г. № 11-П [18] Конституционный Суд признал за Президентом РФ право на формирование высшего органа исполнительной власти субъекта Федерации в рамках Указа Президента РФ, в том случае, если соответствующей нормативно-правовой базы в законодательстве субъекта сформировано не было. КС РФ счел допустимым и даже необходимым в данном отношении восполнение пробела закона посредством нормативного акта, хотя соответствующее полномочие Президента РФ в положениях Главы 4 Конституции РФ не усматривается, и появляется только в рамках расширительного толкования.

Относительно «закрытости» судебной власти к организационному взаимодействию с представительными органами в профессиональном сообществе выдвигаются различные предположения, единого консенсуса по данному вопросу нет, при этом выдвигать какие-либо утверждения по этому поводу не представляется возможным ввиду отсутствия должной теоретической разработки в науке, однако можно предположить, что подобная ситуация обуславливается рядом факторов. В публичном обсуждении многие авторы указывают на то, что гарантии независимости судебной власти привели к замкнутости судебной системы внутри себя, особенно часто данный довод высказывается в контексте кадровой политики, однако думается, что в действительности «закрытость» судебной власти обуславливается скорее политическими факторами: судебная власть поддерживает статус-кво в вопросах государственной политики, судьям прямо воспрещено вступать в политические партии, что необходимо для реализации принципа беспристрастности, и тем не менее, полагаем, данный вопрос нуждается в дальнейшей теоретической разработке.

Таким образом, можно заключить, что установление баланса системы сдержек и противовесов как необходимого условия сохранения демократического строя и соблюдения принципа верховенства права является постоянно длящимся процессом взаимодействия всех ветвей власти. На федеральном уровне данное взаимодействие далеко от идеала, и некоторые из заложенных механизмов, включая парламентский контроль, не получили практической реализации, вследствие чего сохраняются риски злоупотребления. Далее предстоит выяснить, как аналогичное взаимодействие представительных органов регулируется на уровне субъекта и какие особенности приобретает на практике.

2. Особенности взаимодействия представительных органов в системе органов публичной власти на уровне субъекта: реалии Ростовской области

Более целостная и системная регламентация взаимодействия представительных органов с органами исполнительной власти присутствует на уровне субъектов РФ, что прописано в ст. 61 Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – ФЗ № 414) [16].

Так, например, в соответствии с полномочиями высшего должностного лица субъекта РФ (далее – глава субъекта РФ), поименованными в ст. 25 ФЗ № 414, он или в случаях, определенных законодательством субъекта РФ – представитель высшего исполнительного органа субъекта РФ, должны ежегодно представлять отчет о результатах деятельности возглавляемого высшего исполнительного органа в соответствующий законодательный орган, а также по вопросам, которые были непосредственно поставлены ему законодательным органом субъекта РФ.

Следует отметить, что положения рассматриваемой ст. 25 ФЗ № 414 также содержат перечень основных прав главы субъекта РФ в рамках его взаимодействия с соответствующим законодательным органом. Так, например, глава субъекта РФ наделен правом внесения предложений об изменении или отмене постановлений представительных органов субъектов РФ.

Подобная конструкция, когда губернатор фактически получает возможность корректи-

ровать решения законодательного органа, вызывает дискуссии в науке. С одной стороны, это позволяет обеспечить координацию деятельности ветвей власти, с другой – ослабляет самостоятельность регионального парламента и превращает его в орган, преимущественно легитимирующий инициативы исполнительной власти [20, с. 286]. Практика Ростовской области подтверждает данный вывод: подавляющее большинство законопроектов, внесенных губернатором, принимаются без существенных поправок, тогда как инициативы депутатов рассматриваются значительно дольше и нередко отклоняются. Особое положение губернатора как субъекта права законодательной инициативы может быть закреплено законодательно, как это, в частности, прямо следует из Устава Ростовской области, положение ч. 7 ст. 27 которого прямо закрепляет приоритет рассмотрения инициатив губернатора при организации законодательного процесса Законодательного собрания региона. Аналогичные тенденции выявлены и в других субъектах РФ, в частности в Москве и Татарстане [5, с. 24], что свидетельствует о типологичности означенного порядка. Таким образом, реальная роль законодательного органа зачастую сводится к согласованию и процедурному оформлению решений губернатора, что снижает уровень парламентаризма на региональном уровне.

Между тем довод об асимметричном разделении властей, выдвинутый применительно к федеральному уровню организации публичной власти, оказывается столь же справедливым на уровне публичной власти субъекта применительно к Ростовской области, поскольку на протяжении 10 лет наблюдается устойчивая тенденция усиления роли исполнительной власти региона в формировании законодательства Ростовской области. Ниже приведен сводный анализ законодательного процесса в регионе, демонстрирующий данную тенденцию (см. рис. 1).

При этом анализ законодательной терминологии, закрепляющей права главы субъекта РФ, позволяет сформулировать один из основополагающих принципов взаимодействия между законодательной и исполнительной ветвями власти субъекта РФ – как возможность координации их действий посредством такого терминологического ряда, как «возможность», «имеет право» и т. п. В данном контексте спра-



Рис. 1. Сводный анализ законотворческого процесса в Ростовской области за 2015–2024 гг. [1]

ведливым выглядит позиция Е. Г. Лариной о том, что точная конструкция взаимодействия между данными ветвями власти устанавливается в уставах или конституциях субъектов РФ [5, с. 12] либо в законах субъектов РФ. Например, Устав Ростовской области предусматривает следующие полномочия Законодательного Собрания в отношении органов исполнительной власти области:

- согласно п. 1.2 и 1.3 ст. 43, заслушивает ежегодный отчет о результатах деятельности Правительства области;

- согласно п. 11 ст. 43, устанавливает систему органов исполнительной власти в области;

- согласно п. 19 ст. 43, устанавливает порядок выборов и отзыва Губернатора как главы исполнительной власти в области, а п. 23 регламентирует право на выдвижение недоверия Губернатору;

- согласно п. 27 и 28 ст. 43, обращается к Губернатору и органам исполнительной власти относительно внесения изменения или отмены их актов.

Кроме того, областной закон от 18.09.2002 № 270-ЗС «О Законодательном Собрании Ростовской области» [9] (далее – Закон Ростовской области № 270) устанавливает законодательные основы взаимодействия с органами исполнительной власти субъекта РФ, ряд из которых по своей природе являются организа-

ционными. Так, ст. 19 Закона Ростовской области № 270 предусматривает следующие формы указанного взаимодействия:

- право участия и присутствия представителей законодательного органа и исполнительного органа Ростовской области на заседаниях друг друга, а также право Губернатора РО назначать для участия в заседаниях законодательного органа своего постоянного представителя;

- право на законодательную инициативу Губернатора РО, которая в первоочередном порядке рассматривается Законодательным Собранием, а также дача заключения Губернатором РО на законопроекты, связанные с бюджетом, налогами и т. п. вопросами;

- право Губернатора РО о назначении одного из своих заместителей для взаимодействия с Законодательным Собранием и организации такого взаимодействия. При этом следует отметить, что более детализированная регламентация порядка рассматриваемого взаимодействия, в том числе с установлением сроков, порядка направления документов их состав и т. п., установлена в разделе IV Регламента Правительства Ростовской области, утвержденного Указом Губернатора РО [13].

Кроме того, ст. 20 Закона Ростовской области № 270 устанавливает основы взаимодействия с судебной властью. В частности, Законодательное Собрание имеет право обращаться в

высшие судебные инстанции на общих основаниях, предусмотренных федеральным законодательством. При этом, согласно ст. 46 Устава Ростовской области, правом законодательной инициативы обладает Ростовский областной суд и Арбитражный суд Ростовской области, а п. 30 ст. 43 определяет, что только Законодательное Собрание избирает мировых судей в области.

Означенное изменение наглядно иллюстрирует общую динамику развития федерализма в России: система государственного управления неуклонно стремится к централизации. Одним из ключевых факторов, способствующих централизации, является перераспределение полномочий от региональных органов к федеральным. Это проявляется в передаче на федеральный уровень вопросов, ранее находившихся в компетенции субъектов Российской Федерации. Централизация также связана с усилением роли исполнительной власти на федеральном уровне, что приводит к снижению самостоятельности субъектов Российской Федерации в принятии решений [20, с. 196].

Между тем нельзя не отметить, что объем полномочий и механизмы взаимодействия между органами публичной власти существенно отличаются от субъекта к субъекту. К примеру, в ряде субъектов высшее должностное лицо избирается не гражданами напрямую, а через представительные органы, как это предусмотрено, в частности, в Республике Адыгея [5, с. 36]. В некоторых субъектах взаимодействие законодательной и исполнительной власти усиливается посредством процедур назначения ключевых должностных лиц региона, например, в Краснодарском крае губернатор назначает своего первого заместителя после получения одобрения Законодательного собрания [5, с. 38]. Аналогичным образом, должность премьер-министра в Республике Адыгея также требует согласования с законодательной властью, и глава Республики назначает премьер-министра с согласия Государственного совета – Хасэ Адыгеи, глава Карелии также назначает первого заместителя главы – премьер-министра Карелии, а также руководителей ключевых органов исполнительной власти с согласия Законодательного собрания Карелии. Однако следует отметить, что означенные примеры являются скорее исключением,

в большинстве субъектов (75 из 89), к числу которых относится и Ростовская область, губернаторская должность является избираемой с прямым порядком избрания, а вопрос назначение ключевых должностей исполнительной власти субъекта находится в исключительном ведении губернатора как высшего должностного лица субъекта.

Выводы. Итак, рассмотренные вопросы и анализ указанных правовых норм позволяют констатировать следующее.

Во-первых, взаимодействие представительных органов публичной власти с иными ветвями власти в России носит в значительной степени формальный характер. Конституционные и законодательные механизмы существуют, однако их практическая реализация ограничена. Формирование Правительства РФ при участии Государственной Думы и институт вотума недоверия не оказывают реального влияния на политический процесс, что подтверждается отсутствием прецедентов их действительного применения.

Во-вторых, парламентский контроль, закрепленный как на федеральном, так и на региональном уровнях, имеет скорее символическое значение. Отсутствие санкций за игнорирование парламентских запросов и формальный характер отчетности исполнительных органов превращают данный инструмент в элемент политической ритуалистики. Это снижает уровень реального парламентаризма и свидетельствует о дисбалансе в пользу исполнительной власти.

В-третьих, судебная власть остается наиболее закрытой для взаимодействия с представительными органами. Несмотря на возможность парламентских запросов и участие в назначении судей, суды поддерживают статус-кво. Это усиливает принцип независимости судов, но одновременно снижает прозрачность их деятельности и исключает парламентский контроль.

В-четвертых, на региональном уровне (на примере Ростовской области) выявляется ярко выраженное доминирование исполнительной власти. Законодательное собрание фактически играет вспомогательную роль, легитимируя инициативы губернатора. После реформы 2020 года субъекты лишились самостоятельного института уставных судов, что еще больше ограничило взаимодействие представительных органов с судебной властью на уровне субъекта.

Оценивая эффективность взаимодействия представительных органов в единой системе органов публичной власти предлагаем использовать следующие критерии: 1) наличие реальных санкций за игнорирование парламентских решений; 2) баланс законопроектной инициативы между депутатами и исполнительной властью; 3) открытость судебной системы для парламентских запросов и контроля; 4) уровень политической конкуренции в парламенте. Применение этих критериев в рамках исследования показало, что в современных условиях российская модель характеризуется институциональной слабостью представительных органов.

Исходя из выявленных проблем, представляется возможным сформулировать следующие предложения по совершенствованию организационно-правового регулирования:

- закрепить ответственность исполнительных органов за неисполнение парламентских запросов и отчетов;

- расширить полномочия законодательных органов субъектов РФ при формировании региональных органов исполнительной власти (например, утверждение министров ключевых направлений, как это сделано в отдельных субъектах и соответствует аналогичному полномочию утверждения премьер-министра на федеральном уровне);

- рассмотреть возможность введения независимых арбитражных механизмов разрешения споров между ветвями власти;

- обеспечить более широкое участие региональных парламентов в конституционном контроле.

Таким образом, исследование показало, что хотя в России и существует развитая нормативная база, регулирующая взаимодействие представительных органов публичной власти с исполнительной и судебной, практическая значимость этих механизмов ограничена. Принцип разделения властей в значительной мере трансформируется в систему институциональной зависимости парламента от исполнительной власти. Это свидетельствует о необходимости дальнейшего реформирования системы взаимодействия ветвей власти как на федеральном, так и на региональном уровнях, в том числе в Ростовской области.

Список использованных источников

1. Законодательное Собрание Ростовской области. URL: <https://zsro.ru/deyatelnost/zakonotvorchestvo> (дата обращения: 10.08.2025).
2. Коркунов Н. М. Лекции по общей теории права. М.: Издательство Юрайт, 2025. 352 с.
3. Краснов М. А. Сдержки и противовесы в российской конституционной системе: формальные механизмы и фактическая практика // Государство и право. 2022. № 6. С. 5–19.
4. Кутафин О. Е. Конституционное право России. М.: Юрист, 2001. 456 с.
5. Ларина Е. Г. Содержание взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в субъектах Российской Федерации // European Reserch. Сборник статей XXVII Международной научно-практической конференции. В 2 частях. Том Часть 2. Пенза: Наука и Просвещение, 2020. С. 57–60.
6. Монтескье Ш. Л. О духе законов / пер. с фр. А. Горнфельда. СПб.: Азбука, Азбука-Аттикус, 2023. 832 с.
7. Мэдисон Дж., Гамильтон А., Джей Дж. Федералист. Политические эссе / пер. с англ. М.: Прогресс, 1994. 543 с.
8. О Верховном Суде Российской Федерации: Федер. конституционный закон от 05 февраля 2014 г. № 3-ФКЗ (ред. от 14.07.2022): [одобрен Государственной Думой 24 янв. 2014 г.; одобрен Советом Федерации 29 янв. 2014 г.] // Собрание законодательства РФ. 2014. № 6. Ст. 550.
9. О Законодательном Собрании Ростовской области: областной закон от 18 сент. 2002 № 270-ЗС (ред. 07.11.2023): [принят Законодательным собранием Ростовской области 29 авг. 2002 г.] // Наше время. 2002. № 189–191.
10. О парламентском контроле: Федер. закон от 7 мая 2013 г. № 77-ФЗ (ред. 25.12.2023): [принят Государственной Думой 23 апр. 2013 г.; одобрен Советом Федерации 27 апр. 2013 г.] // Собрание законодательства РФ. 2013. № 19. Ст. 2304.
11. О Правительстве Российской Федерации: федер. конституционный закон от 6 ноября 2020 г. № 4-ФКЗ [одобрен Государственной Думой 27 окт. 2020 г.; одобрен Советом Федерации 3 нояб. 2020 г.] // Собрание законодательства РФ. 2020. № 45. Ст. 7061.
12. О Регламенте Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Государственной Думы Федерального собрания РФ от 22 янв. 1998 г. № 2134-II ГД (ред. 14.11.2023) // Собрание законодательства РФ. 1998. № 7. Ст. 801.
13. О Регламенте Правительства Ростовской области: Указ Губернатора Ростовской области от 21.08.2023 № 74 – в редакции от 19.06.2024. URL: <https://www.donland.ru/documents/18160> (дата обращения: 16.06.2025).
14. О Регламенте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: Постановление Совета Федерации Федерального собрания РФ от 30 янв. 2002 г. № 33-СФ (ред. 17.01.2018) // Собрание законодательства РФ. 2002. № 7. Ст. 635.
15. О судебной системе Российской Федерации: Федер. конституционный закон от 31 декабря 1996 г.

№ 1-ФКЗ (ред. от 16.04.2022): [принят Государственной Думой 23 дек. 1996 г.: одобрен Советом Федерации 26 дек. 1996 г.] // *Собрание законодательства РФ*. 1997. № 1. Ст. 1.

16. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации: Федер. закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ (ред. от 25.12.2023): [принят Государственной Думой 14 дек. 2021 г.: одобрен Советом Федерации 15 дек. 2021 г.] // *Собрание законодательства РФ*. 2021. № 52 (часть I). Ст. 8973.

17. Постановление Конституционного Суда РФ от 1 декабря 1999 г. № 17-П // *Собрание законодательства РФ*. 1999. № 51. Ст. 6364.

18. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 апреля 1996 г. № 11-П // *Собрание законодательства РФ*. 1996. № 19. Ст. 2320.

19. Постановление Конституционного Суда РФ от 31 июля 1995 г. № 10-П // *Собрание законодательства РФ*. 1995. № 33. Ст. 3424.

20. Проблемы и перспективы развития публичной власти в условиях конституционной модернизации: монография / под ред. Б. С. Эбзеева, Л. Т. Чихладзе. М.: ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2024. 367 с.

21. Современная российская политика: Курс лекций / И. М. Бунин, С. А. Караганов, В. А. Никонов [и др.]. М.: ОЛМА-ПРЕСС, 2003. 223 с.

22. *Чиркин В. Е.* Сравнительное государственное устройство: учебное пособие. М.: Норма: ИНФРА-М, 2024. 448 с.

23. *Чичерин Б. Н.* Философия права. Избранные сочинения. М.: Издательство Юрайт, 2025. 371 с.

24. *Шмитт К.* Гарант конституции / пер. с нем. М.: Юридическая литература, 2010. 252 с.

25. *Gel'man V.* The Politics of Bad Governance in Russia. Cheltenham: Edward Elgar, 2022. 289 p.

References

1. Legislative Assembly of the Rostov Region. Available at: <https://zsro.ru/deyatelnost/zakonotvorchestvo> (date of access: 10.08.2025) [in Russ.].

2. *Korkunov N. M.* Lectures on the General Theory of Law. Moscow: Yurait Publishing House, 2025. 352 p. [in Russ.].

3. *Krasnov M. A.* Checks and Balances in the Russian Constitutional System: Formal Mechanisms and Actual Practice. *State and Law*. 2022. No. 6. P. 5–19 [in Russ.].

4. *Kutaфин O. E.* Constitutional Law of Russia. Moscow: Yurist, 2001. 456 p. [in Russ.].

5. *Larina E. G.* The content of interaction between legislative (representative) and executive bodies of state power in the constituent entities of the Russian Federation. European Research. *Collection of articles from the XXVII International Scientific and Practical Conference*. In 2 parts. Volume Part 2. Penza: Science and Education, 2020. P. 57–60 [in Russ.].

6. *Montesquieu Ch. L.* On the Spirit of Laws. Translated from French by A. Gornfeld. St. Petersburg: Azbuka, Azbuka-Atticus, 2023. 832 p. [in Russ.].

7. *Madison J., Hamilton A., Jay J.* The Federalist. Political Essays. Translated from English. Moscow: Progress, 1994. 543 p. [in Russ.].

8. On the Supreme Court of the Russian Federation: Federal Constitutional Law of February 5, 2014, No. 3-FKZ (as amended on July 14, 2022): [approved by the State Duma on January 24, 2014; approved by the Federation Council on January 29, 2014]. *Collected Legislation of the Russian Federation*. 2014. No. 6. Art. 550 [in Russ.].

9. On the Legislative Assembly of Rostov Region: regional law of September 18, 2002 No. 270-ZS (as amended on November 7, 2023): [adopted by the Legislative Assembly of Rostov Region on August 29, 2002]. *Nashe Vremya*. 2002. No. 189–191 [in Russ.].

10. On parliamentary control: Federal Law of May 7, 2013 No. 77-FZ (as amended on December 25, 2023): [adopted by the State Duma on April 23, 2013; approved by the Federation Council on April 27, 2013]. *Collected Legislation of the Russian Federation*. 2013. No. 19. Art. 2304 [in Russ.].

11. On the Government of the Russian Federation: Federal Constitutional Law of November 6, 2020 No. 4-FKZ [approved by the State Duma on October 27, 2020; approved by the Federation Council on November 3, 2020]. *Collected Legislation of the Russian Federation*. 2020. No. 45. Art. 7061 [in Russ.].

12. On the Rules of Procedure of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation: Resolution of the State Duma of the Federal Assembly of the Russian Federation of January 22, 1998 No. 2134-II GD (as amended on November 14, 2023). *Collected Legislation of the Russian Federation*. 1998. No. 7. Art. 801 [in Russ.].

13. On the Regulations of the Government of the Rostov Region: Decree of the Governor of the Rostov Region dated August 21, 2023 No. 74 – as amended on June 19, 2024, Available at: <https://www.donland.ru/documents/18160> (date of access: 16.06.2025) [in Russ.].

14. On the Regulations of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation: Resolution of the Federation Council of the Federal Assembly of the Russian Federation dated January 30, 2002 No. 33-SF (as amended on January 17, 2018). *Collected Legislation of the Russian Federation*. 2002. No. 7. Art. 635 [in Russ.].

15. On the judicial system of the Russian Federation: Feder. Constitutional Act of December 31, 1996 No. 1-FKZ (as amended on April 16, 2022): [adopted by the State Duma on December 23, 1996; approved by the Federation Council on December 26, 1996]. *Collected Legislation of the Russian Federation*. 1997. No. 1. Art. 1 [in Russ.].

16. On the General Principles of Organization of Public Authority in the Constituent Entities of the Russian Federation: Federal Act of December 21, 2021 No. 414-FZ (as amended on December 25, 2023): [adopted by the State Duma on December 14, 2021; approved by the Federation Council on December 15, 2021]. *Collected Legislation of the Russian Federation*. 2021 No. 52 (Part I). Art. 8973 [in Russ.].

17. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of December 1, 1999, No. 17-P. *Collected Legislation of the Russian Federation*. 1999. No. 51. Art. 6364 [in Russ.].

18. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of April 30, 1996, No. 11-P. *Collected Legislation of the Russian Federation*. 1996. No. 19. Art. 2320 [in Russ.].

19. Resolution of the Constitutional Court of the Russian Federation of July 31, 1995, No. 10-P. *Collected Legislation of the Russian Federation*. 1995. No. 33. Art. 3424 [in Russ.].

20. *Ebzeev B. S., Chikhladze L. T.* (Eds) Problems and Prospects of Development of Public Authority in the Context of Constitutional Modernization: Monograph. Moscow: UNITY-DANA: Law and Right, 2024. 367 p. [in Russ.].

21. *Bunin I. M., Karaganov S. A., Nikonov V. A.* [et al.] Contemporary Russian Politics: Lecture Course. Moscow: OLMA-PRESS, 2003. 223 p. [in Russ.].

22. *Chirkin V. E.* Comparative Political Science: a Textbook. Moscow: Norma: INFRA-M, 2024. 448 p. [in Russ.].

23. *Chicherin B. N.* Philosophy of Law. Selected Works. Moscow: Yurait Publishing House, 2025. 371 p. [in Russ.].

24. *Schmitt K.* Guarantor of the Constitution. Translated from German. Moscow: Legal Literature, 2010. 252 p. [in Russ.].

25. *Gelman V.* The Politics of Bad Governance in Russia. Cheltenham: Edward Elgar, 2022. 289 p.

Поступила в редакцию 31.01.2026

Received January 31, 2026