

УДК / UDC 342.24

## **Отражение принципов федеративного устройства в организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ**

***Г. У. Цуциев***

*Северо-Осетинский государственный университет имени К. Л. Хетагурова  
г. Владикавказ, Российская Федерация*

В статье рассматриваются принципы федеративного устройства, установленные Конституцией РФ, в контексте их влияния на организацию и деятельность органов государственной власти субъектов РФ.

Выявлено, что организация органов региональной власти осуществляется на основании принципа единства системы органов государственной власти, а их деятельность осуществляется на основании принципа разграничения предметов ведения между органами власти различных уровней.

**Ключевые слова:** федерализм, принципы федеративного устройства, органы государственной власти, субъекты РФ, федеративные отношения.

**Для цитирования:** Цуциев Г.У. Отражение принципов федеративного устройства в организации и деятельности органов государственной власти субъектов РФ // Ленинградский юридический журнал. 2020. № 2(60). С. 113–123.

## **Reflection of the principles of federation in organization and activity state authorities of the constituent entities of the Russian Federation**

***Georgii U. Tsutsiev***

*North Ossetian State University after K.L. Khetagurov  
Vladikavkaz, Russian Federation*

The article discusses the principles of the federal structure established by the Constitution of Russian Federation in the context of their influence on the organization and activities of public authorities of the Russian Federation.

It was revealed that the organization of regional authorities is carried out on the basis of the principle of unity of the system of government bodies, and their activities are carried out on the basis of the principle of differentiating objects of jurisdiction between authorities at various levels.

**Key words:** federalism, principles of the federal structure, state authorities, constituent entities of the Russian Federation, federal relations.

**For citation:** Tsutsiev, Georgii U. Otrazhenie printsipov federativnogo ustroistva v organizatsii i deyatelnosti organov gosudarstvennoi vlasti sub"ektov RF [Reflection of the principles of federation in organization and activity state authorities of the constituent entities of the Russian Federation]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 2(60). P. 113–123. (In Russian).

## **Введение**

Организация органов государственной власти в субъекте федерации во многом определяется существующей в стране моделью федерализма. Так как понятие «модель федерализма» является теоретическим и абстрактным, она не провозглашается государством. Для самостоятельного определения модели федерализма в той или иной стране, необходимо обратить внимание на правовой статус субъектов и правовое регулирование взаимоотношений субъектов федерации с федеральным центром, в особенности в вопросе разграничения полномочий.

## **Модель федерализма**

В зависимости от наличия или отсутствия различий в правовом статусе субъектов федерации различают симметричные и ассиметричные федерации. В симметричной модели федерализма все субъекты федерации обладают равным правовым статусом, т.е. являются юридически равными субъектами права и на равных условиях вступают в отношения с федеральным центром и между собой.

Большая часть существующих федераций формально относится к симметричным, однако на практике федерациям редко удается полностью следовать принципу симметричности субъектов.

Ассиметричная модель федерализма предполагает наличие юридически не равных субъектов федерации, обладающих различным объемом прав, обязанностей и полномочий.

Соглашаясь с мнением большинства ученых о том, что ассиметричных и симметричных федераций в чистом виде не существует и каждая из них обладает как признаками симметрии, так и асимметрии, необходимо отметить, что именно преобладание тех или иных признаков является основным показателем степени демократизации федерации.

В западной правовой науке существует большое множество классификаций федерации в зависимости от способа разграничения полномочий между федеральным центром и субъектами федерации.

Так, по квалификации, предложенной И.В. Пчелинцевой<sup>1</sup>, существует пять моделей федерализма:

1. Централистская модель – федеральный центр является главенствующим и обладает более широким перечнем полномочий.

2. Координационная модель – основана на принципе сотрудничества и соперничества федерального центра и субъектов РФ.

3. Административная модель – также, как и координационная основана на принципе сотрудничества, но с более высоким юридическим статусом федерального центра.

4. Дуалистическая модель – принцип полной ответственности федерального центра за выполнение поставленных перед государством стратегических целей и задач.

5. Договорная модель – в основе данной модели лежит публично-правовой договор между двумя и более равными субъектами права о делегировании части полномочий федеральному центру.

Также существует классификация моделей федерализма в зависимости от способа образования федерации, в соответствии с которой выделяют федерации делегированные и децентрализованные. Главным критерием различения между данными моделями является способ определения и разграничения полномочий между органами федеральной и региональной властей. В делегированной федерации ее субъекты наделяют определенным перечнем полномочий федеральный центр, а в децентрализованной уже федеральный центр непосредственно определяет совместную и исключительную компетенцию региональных органов власти.

Данные классификации моделей федерализма были разработаны в западноевропейской правовой системе, что не может не оказывать влияние на взгляды авторов данных концепций на федерализм.

Реализация модели федерализма на практике, как правило, происходит с существенным искажением его теоретических основ в связи с текущей политической и экономической ситуацией в стране.

Модель федерализма в России как с юридической, так и с исторической точки зрения была сформирована в начале 90-х гг. прошлого века, когда вновь образованным субъектам в составе РФ были делегированы

---

<sup>1</sup> Пчелинцева И.В. Теоретико-правовые основы развития современного российского федерализма: дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 2012. С. 42–43.

определенные полномочия. И здесь следует согласиться с мнением Е.В. Битюцкого, который считает, что российской модели федерализма присущи черты договорного (классического) типа федерализма<sup>1</sup>. При этом российская модель имеет свои уникальные черты, которые связаны с социальными, территориальными, этническими, политическими, историческими и иными особенностями, присущими РФ.

В формировании и развитии российского федерализма определенную роль *принципы федеративного устройства РФ*.

Вектор развития российской модели федерализма был задан Конституцией Российской Федерации, в которой установлен перечень принципов федеративного устройства нашей страны:

1. Государственная целостность.
2. Равноправие и самоопределение народов.
3. Равноправие субъектов Российской Федерации во взаимоотношениях с федеральными органами государственной власти РФ.
4. Единство системы государственной власти в Российской Федерации.
5. Разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти.

Наибольшее влияние на организацию и деятельность органов государственной власти субъектов РФ оказывают принципы единства системы государственной власти и разграничения предметов ведения между органами власти различных уровней.

### **Принцип единства системы государственной власти**

Конституция РФ не содержит определения системы государственной власти, но 10 статья Основного закона устанавливает принцип разделения властей, согласно которому система государственной власти состоит из трех элементов: законодательной, исполнительной и судебной ветвей власти.

Конституционный суд РФ в своем Постановлении от 29.05.1998 г. № 16-П<sup>2</sup> отмечает, что разделение властей – это один из общих принципов демократического правового федеративного государства; закрепленное в

---

<sup>1</sup> Битюцкий Е.В. Конституционная модель современного российского федерализма: дис. ... канд. юрид. наук. Пенза. 2017. С. 12.

<sup>2</sup> По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края: постановление Конституционного суда РФ от 18.01.1996 № 2-П [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_23036/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_23036/)

Конституции РФ в качестве одной из основ конституционного строя для РФ в целом, оно обязательно не только для федерального уровня, но и для организации государственной власти в субъектах РФ, на что указывалось в Постановлении КС России от 18 января 1996 г. № 2-П<sup>1</sup>.

Принцип единства системы государственной власти в нашей стране, закрепленный Конституцией РФ, является направляющим ориентиром деятельности и организации данных органов.

Единство системы государственной власти, в первую очередь, заключается в том, что «государственная власть в субъектах РФ должна базироваться на тех же принципах формирования и функционирования... что и федеральная государственная власть»<sup>2</sup>.

И.В. Борискова [1, с. 141], рассматривая практику реализации принципа единства системы государственной власти, сформировала ряд заключений относительно природы системного единства:

1. Признание в Конституции РФ за народом статуса единственного субъекта – источника и носителя власти обусловило внедрение принципа единства государственной власти в российскую правовую систему.

2. Единство системы государственной власти является отражением федеративной структуры нашего государства.

3. Распределение компетенции между органами государственной и региональной властей не является нарушением принципа единства, а служит средством дифференциации и балансирования властных полномочий.

4. Единство не означает унификации системы органов государственной власти.

Анализ российского законодательства позволяет выявить основополагающие принципы организации и деятельности органов государственной власти в Российской Федерации:

1. Принцип разделения властей.
2. Верховенство Конституции РФ и федерального законодательства.
3. Принцип суверенитета РФ.

---

<sup>1</sup> По делу о проверке конституционности...

<sup>2</sup> Борисов А.Н. Комментарий к Федеральному закону от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (постатейный) (Подготовлен для системы КонсультантПлюс, 2010). 218 с.

4. Принцип разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами.

Единство системы государственной власти проявляется в установленном Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 184-ФЗ)<sup>1</sup> порядке формирования органов государственной власти субъекта РФ, основанном на принципе разделения властей. Второй статьей данного федерального закона устанавливается общая для всех субъектов РФ система органов государственной власти, в которую входят законодательный, высший исполнительный, а также иные органы власти.

Рассмотрим устройство региональной власти в соответствии с принципом разделения властей на примере Республики Северная Осетия – Алания. В ст. 61 Конституции РСО-Алания устанавливается принцип самостоятельности установления системы органов государственной власти региона.

Руководствуясь данным принципом, Конституция РСО-Алания в ст. 7 устанавливает систему органов государственной власти. В соответствии с положениями республиканской конституции законодательная власть в Северной Осетии принадлежит народу и органу народного представительства – Парламенту РСО-Алания. Исполнительная власть находится в руках Правительства РСО-Алания и Главы РСО-Алания, который является высшим должностным лицом субъекта. Судебная власть осуществляется независимыми судами РСО-Алании.

Закрепленный в региональной конституции принцип самостоятельного определения системы органов государственной власти субъекта РФ реализуется также в Федеральном законе № 184-ФЗ, который устанавливает диспозитивную возможность субъектов РФ учреждать должность высшего должностного лица региона. Несмотря на добровольный характер данной нормы, предоставленной возможностью воспользовались все без исключения субъекты Федерации. Данную тенденцию мы связываем

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федер. закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ (ред. от 16.10.2019) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_14058/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_14058/)

с реализацией принципа установления общих принципов организации системы органов федеральной и региональной государственной властей, закрепленного в п. «н» ст. 72 Конституции РФ.

Верховенство Конституции РФ и федерального законодательства гарантируется также Федеральным законом №-184, в котором закреплены положения, исключающие возможность самостоятельного регулирования субъектами Федерации общественных отношений, урегулированных Основным законом или федеральным законодательством. Так, ч. 2 ст. 3 содержит положение о том, что субъекты Российской Федерации вправе осуществлять собственное правовое регулирование по предметам совместного ведения до принятия федеральных законов. После принятия соответствующего федерального закона законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации подлежат приведению в соответствие с данным федеральным законом в течение трех месяцев.

Единство системы органов законодательной власти в субъектах Российской Федерации гарантируется ч. 1 ст. 4 Федерального закона №184-ФЗ, в соответствии с которой учреждаемый орган законодательной власти является высшим и единственным, что запрещает возможность создания субъектами иных органов законодательной власти.

Принцип единства системы государственной власти реализуется также в изменении объема полномочий органа государственной власти субъекта РФ. Так, в 2008 г. Законом о поправках к Конституции<sup>1</sup>, законодательные органы субъектов РФ были наделены рядом новых полномочий, в частности полномочием по заслушиванию ежегодных отчетов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Единство федеральных и региональных органов исполнительной власти в пределах ведения РФ и полномочий по предметам совместного ведения установлено в ч. 3. ст. 17 Федерального закона №184-ФЗ. В соответствии с данной нормой региональные и федеральные органы исполнительной власти составляют единую систему органов исполнительной власти Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> О контрольных полномочиях Государственной Думы в отношении Правительства Российской Федерации: закон РФ о поправке к Конституции Российской Федерации от 30.12.2008 № 7-ФКЗ // СЗ РФ. 2009. № 1. Ст. 2.

Наибольший пробел в обеспечении единства системы государственной власти на данный момент существует в системе органов конституционного (уставного) судопроизводства субъекта Российской Федерации.

Создание данного института, также, как и института высшего должностного лица субъекта РФ является диспозитивным, в соответствии с ч. 1 ст. 27 Федерального конституционного закона от 31.12.1996 № 1-ФКЗ<sup>1</sup>. Однако, в отличие от него, возможностью создания конституционного (уставного) суда воспользовались только 15 субъектов Российской Федерации<sup>2</sup>. Данная тенденция явно вредит российскому федерализму и не соответствует принципу единства системы государственной власти.

Целесообразность существования в регионе органа конституционного правосудия является очевидной, так как данный орган «повышает роль регионов в развитии федеративных отношений в соответствии с принципами конституционного строя, способствует обеспечению верховенства Конституции Российской Федерации и на этой основе упрочению Российского государства» [9].

Единственно верным решением данной проблемы, по нашему мнению, является введение императивной нормы о создании конституционного или уставного суда на территории всех без исключения субъектов РФ.

Мы полностью разделяем мнение Н.В. Витрука о том, что формирование единой системы судебного конституционного контроля завершится только с «созданием органов конституционно-уставного правосудия во всех субъектах Российской Федерации»<sup>3</sup>.

### **Принцип разграничения предметов ведения и полномочий**

Рассмотрим теперь взаимодействие федеральных и региональных органов государственной власти.

Взаимодействие органов государственной власти РФ и органов государственной власти субъекта РФ основано на принципе разграничения предметов ведения и полномочий между ними.

---

<sup>1</sup> О судебной системе Российской Федерации: федер. конституц. закон от 31.12.1996 № 1-ФКЗ (ред. от 30.10.2018) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2019) [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_12834/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_12834/)

<sup>2</sup> Справочная информация: «Конституционный Суд РФ. Конституционные (уставные) суды субъектов РФ» [Электронный ресурс]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_56550/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_56550/)

<sup>3</sup> Витрук Н.В. Конституционное правосудие. Судебно-конституционное право и процесс: учеб. пособие. М., 2012. С. 535.



Правовой основой данного разграничения является Конституция РФ, федеративный договор, иные договоры, а также федеральные законы и законы субъектов РФ, принятые в развитие положений ст. 72 и в порядке ст. 76 Основного Закона. Однако фактически федеративный договор уже утратил силу, а большая часть заключенных в середине 1990-х годов федеративных договоров между федеральным центром и субъектами РФ расторгнуты по обоюдному согласию.

Реализация данного принципа, т. е. то, как это разграничение осуществляется и на основании чего, во многом определяет модель федеративного устройства государства.

По мнению ряда авторов, разграничение предметов ведения и полномочий между федеральными и региональными органами публичной власти в нашей стране осуществляется на основании ряда принципов: федерализма, законности, верховенства права и закона [2].

Существующий в том или ином государстве, характер федеративных отношений, определяется степенью взаимовлияния субъектов данных отношений на организацию и деятельность друг друга. Так, в Российской Федерации существует явный дисбаланс в сторону большего влияния федеральных органов власти на организацию и на деятельность органов государственной власти субъектов.

Из немногочисленных способов влияния региональных органов государственной власти и на деятельность федеральных органов власти можно выделить следующие.

1. Деятельность сенаторов от субъектов в Совете Федерации.
2. Процедура одобрения субъектами законов о поправках к Конституции РФ.
3. Право законодательной инициативы.

Развитие федеративных отношений в Российской Федерации в связи с определенными политическими, социальными и экономическими обстоятельствами имеет скачкообразный характер. В этом процессе можно выделить следующие этапы:

1. Период децентрализации. В начале 90-х годов большая часть отношений между центром и регионами регулировались федеративными договорами, в которых обе стороны выступали как равные субъекты федеративных правоотношений.

2. Период централизации. С начала 2000-х годов, после преодоления внутривластного и экономического кризисов кардинальным образом изменился подход федеральных органов государственной власти к федеративным отношениям. Был взят курс на фактическое расширение предметов ведения и полномочий органов государственной власти Российской Федерации, с тенденцией практически полной утраты самостоятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Роль федерального центра во всех вопросах общественной и государственной жизни неуклонно возрастает в ходе соответствующих законодательных преобразований в РФ.

Представляется верным мнение М.Г. Мирзоева о том, что «решение федеральной власти сосредоточить большую часть государственной власти в своих руках было обоснованным, поскольку на тот момент времени были явные угрозы государственной целостности, основам конституционного строя Российской Федерации, а также правам, свободам и законным интересам человека и гражданина. На данный момент как таковых нет угроз государственной целостности Российской Федерации, при этом для полноценного развития современного демократического федеративного государства необходимо более тесно сотрудничать с субъектами Российской Федерации, в том числе предоставляя последним достаточные полномочия и ресурсы для реализации поставленных целей и задач»<sup>1</sup>.

### **Заключение**

Таким образом, такие принципы федеративного устройства, как единство системы государственной власти в Российской Федерации и разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти разного уровня, которые установлены в Конституции РФ, оказывают большое влияние на организацию и деятельность органов государственной власти субъекта РФ, фактически предопределяя вектор направления развития региональных органов власти и федеративных отношений. При этом представляется необходимым свести к минимуму тот дисбаланс, который существует в сфере влияния федеральных органов власти на организацию и деятельность органов власти в субъектах РФ.

---

<sup>1</sup> Мирзоев М.Г. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в системе федеративных отношений: дис. ... канд. юрид. наук. М., 2016. С. 41.

### Список литературы

1. Борискова И.В. Конституционный принцип единства системы государственной власти в Российской Федерации // Территория науки. 2014. №1. С. 138.
2. Куракин А.В., Карпухин Д.В., Попова Н.Ф. Принципы разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами // Административное и муниципальное право. 2018. № 11. С. 68.
3. Павликов С.Г. О совершенствовании правового регулирования статуса конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 3.

### References

1. Boriskova, I.V. (2014) Konstitutsionnyi printsip edinstva sistemy gosudarstvennoi vlasti v Rossiiskoi Federatsii [The constitutional principle of the unity of the system of state power in the Russian Federation]. *Territoriya nauki – The territory of Science*. No 1. P. 138. (In Russian).
2. Kurakin, A.V., Karpukhin, D.V., Popova, N.F. (2018) Printsipy razgranicheniya predmetov vedeniya i polnomochii mezhdru organami gosudarstvennoi vlasti Rossiiskoi Federatsii i ee sub"ektami [The principles of differentiation of subjects of jurisdiction and authority between government bodies of the Russian Federation and its subjects]. *Administrativnoe i munitsipal'noe pravo – Administrative and Municipal Law*. No 11. P. 68. (In Russian).
3. Pavlikov, S.G. (2007) O sovershenstvovanii pravovogo regulirovaniya statusa konstitutsionnykh (ustavnykh) sudov sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [On improving the legal regulation of the status of constitutional (charter) courts of the constituent entities of the Russian Federation]. *Konstitutsionnoe i munitsipal'noe pravo – Constitutional and Municipal Law*. No 3. (In Russian).

### Об авторе

**Цуциев Георгий Урузмагович**, аспирант, Северо-Осетинский государственный университет имени К. Л. Хетагурова, г. Владикавказ, Российская Федерация; e-mail: george\_21@mail.ru

### About the author

**Tsutsiev Georgii U.**, Postgraduate Student, North Ossetian State University after K.L. Khetagurov, Vladikavkaz, Russian Federation; e-mail: george\_21@mail.ru

Поступила в редакцию: 09.01.2020

Received: 09 Jan. 2020

Принята к публикации: 17.04.2020

Accepted: 17 Apr. 2020

Опубликована: 29.06.2020

Published: 29 June 2020