

**ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ И ВЗАИМООТНОШЕНИЕ ОРГАНОВ
ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ И ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
РАЗГРАНИЧЕНИЕ И СООТНОШЕНИЕ ПОНЯТИЙ**

И. В. Сушкова

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)*

Поступила в редакцию 8 сентября 2014 г.

Аннотация: *раскрываются понятия «взаимодействие» и «взаимоотношение» органов государственной власти субъектов Российской Федерации и проводится их смысловое разграничение.*

Ключевые слова: *субъекты Российской Федерации, органы государственной власти, взаимодействие, взаимоотношение.*

Abstract: *the article reveals the notions of «interaction» and «interrelation» of the state authorities of the Russian Federation subjects and carries out meaningful delineation.*

Key words: *Subjects of the Russian Federation, state authorities, interaction, interrelation.*

Проблемы взаимодействия органов законодательной и исполнительной власти занимают одно из центральных мест в развитии российского федерализма и в реализации одной из основ конституционного строя Российской Федерации – принципа разделения властей.

В юридической науке все чаще встречается утверждение, что неотъемлемым элементом разделения властей является их взаимодействие, поскольку оно более четко позволяет определить назначение органа государственной власти в общегосударственной системе.

Ю. А. Тихомиров отмечает, что системный подход к компетенции выражается в таком понимании ее субъектов, когда они взаимодействуют между собой в процессе выполнения государственных, региональных и иных задач¹. Социально-экономическая и политическая ситуация в субъектах находится в прямой зависимости от того, насколько эффективно реализуются сложившиеся формы взаимодействия и насколько согласованно органы государственной власти реализуют возложенные на них полномочия.

Поиск наиболее оптимальной модели взаимодействия органов государственной власти регионального уровня, на наш взгляд, еще не завершен. Изменения федерального и регионального законодательства способствуют позитивным изменениям в части взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Однако все еще встречаются

¹ См.: Тихомиров Ю. А. Теория компетенции // Журнал рос. права. 2000. № 10. С. 18.

конфликтные ситуации, обусловленные объективными и субъективными причинами. Хотя практика и показывает, что возникающие разногласия решаются преимущественно посредством применения согласительных процедур, т.е. достижением компромисса, возникают опасения, не является ли такая стабильность чисто внешней, формальной.

В настоящее время намечается тенденция улучшения взаимодействия законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации как явления, обеспечивающего стабильность развития региона. Она должна привести к тому, что в субъектах в конечном итоге будут реализованы оптимальные формы взаимодействия, базирующиеся на основе равенства и поддержки органами государственной власти друг друга.

С учетом приведенных выше положений представляется целесообразным рассмотреть имеющихся подходов к понятию «взаимодействие». Такой анализ позволит нам определить сущностное значение рассматриваемого явления и отграничить его от смежных понятий, в частности понятия «взаимоотношение».

Термин «взаимодействие» в последнее время часто используется в нормативно-правовых актах и упоминается в юридической литературе. В специальной литературе взаимодействие – это категория, отражающая процессы воздействия различных объектов друг на друга, их взаимную обусловленность, изменение состояния, взаимопереход, а также порождение одним объектом другого. Познание вещей означает познание их взаимодействия, и само является результатом взаимодействия².

По мнению Е. А. Переверзева, взаимодействие – это деятельное проявление (в соответствии с нормами действующего законодательства) субъектов (участников) взаимодействия – системного образования, согласованное по цели, основанное на кооперации, деловом сотрудничестве и взаимопомощи в интересах решения общих задач³.

Еще одно определение взаимодействия органов государственной власти дает В. А. Иванов. С его точки зрения, взаимодействие органов государственной власти – это основанный на нормативных правовых актах Российской Федерации процесс воздействия функционально независимых, взаимообусловленных органов государственной власти друг на друга посредством определенных взаимных прав и обязанностей, направленный на повышение эффективности государственного механизма⁴.

Приведенные выше определения вызывают ряд возражений. Взаимодействие как явление общественно-политической жизни не всегда может базироваться на нормативно-правовых актах, оно может носить сугубо

² См.: Новая философская энциклопедия. М., 2001. Т. 1. С. 394.

³ См.: *Переверзев Е.А.* Правовые и организационные основы взаимодействия органов внутренних дел и органов местного самоуправления : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. С. 17.

⁴ См.: *Иванов В. А.* Правовые основы взаимодействия федеральных органов законодательной и исполнительной власти в законодательном процессе : дис. ... канд. юрид. наук. М., 2006. С. 55.

инициативный характер в целях наиболее эффективного решения различного рода задач, в том числе по разным основаниям, оставшимся вне рамок правового поля.

Вместе с тем в научной литературе существуют и иные подходы к определению взаимодействия, без привязки к нормативно закрепленной компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, в частности, Ф. Кобзарев под взаимодействием понимает согласованную, как правило основанную на сотрудничестве, деятельность по достижению общих целей, задач⁵.

О. Ю. Бакаева и Е. В. Шилина небезосновательно утверждают, что взаимодействие всегда предполагает существование нескольких (хотя бы двух) субъектов или объектов; совершение ими активных действий совместного характера; влияние их друг на друга⁶. Н. В. Симонова раскрывает суть «взаимодействия» с двух сторон: как связи и как процесса⁷.

С точки зрения взаимодействия органов публичной власти в субъектах Российской Федерации справедливым можно признать определение, данное В. Г. Карташовым. По его мнению, взаимодействие – это активная, согласованная деятельность двух и более субъектов правоотношения, выражающаяся в принятии решений и совершении действий, направленных на достижение единой цели⁸.

Таким образом, обобщение имеющихся источников и литературы о сущности дефиниции «взаимодействие» и практики работы органов публичной власти, предприятий и организаций в этой области дает основание сформулировать ее в рамках предмета исследования следующим образом.

Взаимодействие – это согласованное по цели, месту и времени деятельность государственных органов и должностных лиц, как обусловленная нормативно-правовыми актами, так и осуществляемая по инициативе сторон, направленная на наиболее эффективную реализацию задач и функций государственного управления в пределах своей компетенции.

Кроме термина «взаимодействие» в юридической литературе часто можно встретить тесно связанный с ним термин «взаимоотношение».

В рамках данного исследования представляется целесообразным определить соотношение понятий «взаимодействие» и «взаимоотношение».

Под отношением понимается, например, «взаимная связь, зависи-

⁵ См.: Кобзарев Ф. Прокуроры и судьи о взаимодействии в сфере уголовного судопроизводства // Законность. 2006. № 8. С. 16.

⁶ См.: Бакаева О. Ю., Шилина Е. В. Принципы и формы взаимодействия банковской системы и таможенных органов // Банковское право. 2006. № 2. С. 25.

⁷ См.: Симонова Н. В. Взаимодействие органов публичной власти на территории приграничного субъекта Российской Федерации : конституционно-правовые аспекты (на анализе материалов Западного регионального пограничного управления ФСБ РФ) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Волгоград, 2003. С. 16.

⁸ См.: Карташов В. Г. Взаимодействие органов государственной власти субъекта Российской Федерации и органов местного самоуправления // Конституционное и муниципальное право. 2007. № 19. С. 34.

мость разных величин, предметов, явлений, соотношение между чем-либо (отношения между намерениями и поступками)... Причастность к чему-либо, связь с кем-либо, чем-либо, касательство»⁹. С точки зрения философских категорий отношением предлагается считать явление, характеризующее определенные взаимозависимости элементов какой-либо системы. В связи с этим отношения вещей и явлений друг к другу бесконечно многообразны: пространственные, временные, причинно-следственные, отношения части и целого, формы и содержания, внешнего и внутреннего и др.¹⁰

Отношение возникает во взаимоотношении, сближении и приобщении их друг к другу, «когда единение различных рождает кооперативный эффект», в котором «преломляются и высвечиваются признаки сопрягаемых сторон»¹¹. В грамматическом смысле «отношение» сложно отнести только к существительному, указывающему на предмет. По своему смыслу это скорее причастие, т.е. «окачественное действие»¹².

В то же время «действие» в контексте взаимодействия проявляет себя в таких вариациях, как: «1. Деятельность. 2. Поступки, поведение. 3. Осуществление своих функций. 4. Влияние, воздействие»¹³. Преобразовывая существительное «действие» в глагол «действовать», получаем следующее: «действовать – проявлять деятельность, совершать какие-либо действия, поступки; оказывать влияние, действие, воздействовать»¹⁴.

В российской психологической традиции под действием понимается единица человеческой деятельности, характеризующаяся наличием осознанной цели. При этом любая человеческая деятельность осуществляется в форме совокупности действий, цели которых образуют связную систему. В свою очередь, действие реализуется в форме операций – конкретных способов действия, зависящих от условий, в которых оно осуществляется¹⁵.

Из приведенных положений следует, что прибавление к указанным понятиям приставки «взаимо» добавляет в деятельность органов государственной власти совместность.

В общетеоретическом смысле под взаимоотношением следует понимать отношение предметов, явлений, взаимно связанных друг с другом или взаимно обусловленных¹⁶. Трактовка рассматриваемого термина

⁹ Толково-энциклопедический словарь. СПб., 2006. С. 1269.

¹⁰ См.: Философский энциклопедический словарь / редкол.: С. С. Аверинцев [и др.]. 2-е изд. М., 1989. С. 88.

¹¹ См.: Современный философский словарь / под ред. В. Е. Кемерова. 2-е изд., испр. и доп. Лондон; Франкфурт н/М.; Париж; Люксембург; Москва; Минск, 1998. С. 497.

¹² Там же. С. 498.

¹³ Толково-энциклопедический словарь. СПб., 2006. С. 510.

¹⁴ Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С. А. Кузнецов. СПб., 1998. С. 246.

¹⁵ См.: Большая российская энциклопедия : в 30 т. / отв. ред. С. Л. Кравец. М., 2007. Т. 8. С. 434.

¹⁶ См.: Хропанюк В. Н. Теория государства и права : учеб. для высших учебных заведений / под ред. В. Г. Стрекозова. М., 2006. С. 341–342.

в словарях ограничена еще более широким по смыслу определением, когда взаимоотношениями являются отношения между кем-либо, чем-либо¹⁷.

Следует согласиться с мнением М. С. Матейковича, утверждающего, что «взаимоотношение» в контексте отношений между органами публичной власти «включает как особое правовое состояние органов публичной власти, закрепленное конституционным законодательством и актами местного самоуправления..., так и деятельность по реализации установленных правил – взаимодействие органов публичной власти. Взаимодействие возможно даже при абсолютной непересекаемости компетенции»¹⁸. То есть взаимодействие может осуществляться между органами государственной власти субъектов Российской Федерации во времени и пространстве вне их непосредственного контакта.

Ю. Ю. Попова рассматривает также взаимоотношение в широком смысле. Ее взгляд на взаимоотношение законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов базируется на выделении в составе взаимоотношений четырех элементов: взаимодействия, взаимозависимости, отношений в процессе осуществления парламентского контроля, урегулирования возникающих разногласий¹⁹. Думается, что такой подход не лишен недостатков. Полагаем, что взаимодействие во взаимозависимости не исключает взаимного влияния органов государственной власти субъектов друг на друга и, более того, поглощает его. На наш взгляд, во взаимодействие входит и процесс разрешения разногласий между исполнительными и законодательными органами государственной власти регионального уровня. Полагаем, что сведение взаимодействия лишь к действиям органов государственной власти субъектов в законодательном процессе весьма узко и не отражает истинного смысла рассматриваемого понятия.

Резюмируя изложенное выше, следует отметить, что хотя понятия «взаимодействие» и «взаимоотношение» и близки по своему значению, но не обозначают одно и то же. Результаты проведенного сравнительного анализа показывают, что взаимоотношение по своему значению шире, чем взаимодействие, которое является одним из возможных направлений взаимных действий органов государственной власти в рамках, объединяемых общим термином «взаимоотношение»²⁰.

¹⁷ См.: Большой толковый словарь русского языка / сост. и гл. ред. С. А. Кузнецов. С. 124.

¹⁸ Матейкович М. С. Конституционные основы взаимоотношений органов публичной власти // Государство и право. 2007. № 3. С. 13.

¹⁹ См.: Попова Ю. Ю. Организационно-правовые формы взаимоотношений органов законодательной (представительной) и исполнительной власти субъектов Российской Федерации : на примере Дальневосточного федерального округа : дис. ... канд. юрид. наук. Владивосток, 2010. С. 13.

²⁰ См.: Старовойтов А. А. Организационно-правовые проблемы взаимоотношений законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : дис. ... канд. юрид. наук. СПб., 1997. С. 39.

Учитывая факт, что в законодательстве как федерального, так и регионального уровня термины «взаимодействие» и «взаимоотношение» используются достаточно непоследовательно, считаем необходимым разграничить указанные понятия в Федеральном законе от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»²¹ путем отражения их сути в нормативно-правовых актах и деятельности субъектов Российской Федерации, что будет способствовать повышению эффективности функционирования не только законодательных, но и исполнительных органов государственной власти регионов Российской Федерации.

²¹ Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Воронежский филиал)

*Сушкова И. В., старший преподаватель кафедры конституционного и административного права
E-mail: Irina.V.Sushkova@yandex.ru
Тел.: 8-900-304-88-88*

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Voronezh Branch)

*Sushkova I. V., Senior Lecturer of the Constitutional and Administrative Law Department
E-mail: Irina.V.Sushkova@yandex.ru
Tel.: 8-900-304-88-88*