

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное учреждение
высшего образования
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра теоретических и публично-правовых дисциплин

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ
В ГЭК

Заведующий кафедрой
д-р юрид. наук, профессор
О.Ю. Винниченко
«22» 06 2022 г.



ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистерская диссертация

СИСТЕМА ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ТЮМЕНСКОЙ
ОБЛАСТИ КАК СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:
КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Магистр права»

Выполнила работу:

студентка магистратуры 2 курса
очной формы обучения



Черепанова
Дарья
Михайловна

Научный руководитель:

профессор кафедры теоретических
и публично-правовых дисциплин
ИГиП ТюмГУ, д-р. юрид. наук, профессор



Мишунина
Алена
Александровна

Рецензент:

Заместитель председателя комитета
Тюменской областной Думы по
государственному строительству
и местному самоуправлению,
Заслуженный юрист РФ, канд. юрид. наук



Ульянов
Владимир
Ильич

Тюмень
2022

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ	8
1.1. ХАРАКТЕРИСТИКА ИСТОРИКО-ПРАВОВОГО СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ОТНОШЕНИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ, ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА-ЮГРЫ И ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА.....	8
1.2. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ.....	24
1.3. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ.....	40
ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И КРИТЕРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ.....	51
2.1. НОРМАТИВНО УСТАНОВЛЕННЫЕ КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ: ПРАКТИКА И ТЕНДЕНЦИИ.....	51
2.2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ	63
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	71
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	80

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы магистерской диссертации. Уникальность и сложность федеративного устройства России в соответствии с Конституцией Российской Федерации предусматривает многообразие видов субъектов Российской Федерации, в том числе не исключена и правовая возможность существования так называемых «сложноустроенных» субъектов Российской Федерации.

К таким субъектам Российской Федерации относится – Тюменская область с входящими в ее состав Ханты-Мансийским автономным округом-Югрой и Ямало-Ненецким автономным округом. В связи с чем, в Тюменской области существуют определенные особенности правового регулирования формирования, функционирования и реализации полномочий органов государственной власти по сравнению с другими субъектами Федерации.

Сохранение как территориального, так и экономического единства Тюменской области, ХМАО-Югры и ЯНАО, а также создание управленческих механизмов взаимодействия органов государственной власти трех субъектов позволило обеспечить эффективное социально-экономическое развитие, как Тюменской области, так и автономных округов. Вследствие чего все три субъекта Федерации на сегодняшний день остаются в числе регионов-лидеров по уровню качества жизни в Российской Федерации.

Такая модель построения взаимодействия трех субъектов Российской Федерации в науке конституционного права получила характеристику «сложносоставной» или «сложноустроенной» и является уникальной с точки зрения правовой конструкции и перспективного опыта правового регулирования ее функционирования, а также вызывает актуальный исследовательский интерес.

Степень научной разработанности магистерской диссертации. Настоящее диссертационное исследование базируется на научных разработках, затрагивающих вопросы федерализма и федеративных отношений, а также проблему организации и эффективного функционирования органов

государственной власти в сложноустроенном субъекте Российской Федерации. На сегодняшний день огромный вклад в изучение федеративных отношений внесли такие видные ученые-конституционалисты, как: С.А. Авакьян, М.В. Баглай, Л.Ф. Болтенкова, В.Г. Вишняков, М.В. Глигич-Золотарева, Е.А. Кремьянская, И.В. Лексин, И.А. Умнова-Конюхова, В.А. Черепанов, В.Е. Чиркин, Т.Я. Хабриева, Б.С. Эбзеев и др.

Исследованием правового регулирования сложноустроенных субъектов Федерации, в частности Тюменской области, ее системы органов государственной власти занимались такие российские ученые как: Н.М. Добрынин, В.В. Иванов, С.В. Кондратьев, Е.А. Летаева, С.С. Собянин, В.И. Ульянов, Г.Н. Чеботарев и др.

Система органов государственной власти сложноустроенного субъекта Российской Федерации - Тюменской области требует постоянного и системного изучения для обеспечения оптимальной модели построения государственной власти внутри субъекта Федерации и выработки направлений совершенствования правового регулирования в исследуемой сфере.

Целью магистерской диссертации является комплексное конституционно-правовое исследование опыта правового регулирования организации работы органов государственной власти и реализации полномочий в Тюменской области, как сложноустроенном субъекте Российской Федерации, выявление перспектив совершенствования правового регулирования деятельности органов государственной власти Тюменской области и выработка предложений (рекомендаций) в исследуемой сфере.

Целью обусловлены следующие **задачи магистерской диссертации:**

- дать характеристику историко-правового развития отношений органов государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа-Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа;

- исследовать особенности правового регулирования формирования и деятельности органов государственной власти Тюменской области, как сложноустроенного субъекта Федерации;

- раскрыть особенности формирования и деятельности законодательного органа государственной власти Тюменской области

- проанализировать особенности организации и деятельности органов исполнительной власти Тюменской области;

- дать оценку, сложившемуся правовому опыту организации работы органов государственной власти и реализации полномочий в Тюменской области с учетом ее сложноустроенной формы;

- проанализировать нормативно установленные критерии оценки эффективности деятельности органов государственной власти Тюменской области, а также дать оценку правовому регулированию данной сферы;

- определить состояние и перспективы совершенствования правового регулирования деятельности органов государственной власти Тюменской области;

- выработать предложения (рекомендации) по совершенствованию правового регулирования деятельности органов государственной власти Тюменской области, как сложноустроенного субъекта Российской Федерации.

Объект магистерской диссертации – правоотношения, складывающиеся в сфере правового регулирования реализации полномочий органов государственной власти сложноустроенного субъекта Федерации, а также в сфере правового регулирования формирования и функционирования данных органов на примере Тюменской области.

Предмет магистерской диссертации – положения федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, регулирующих процессы формирования, функционирования и реализации полномочий органов государственной власти сложноустроенного субъекта Федерации, доктринальные положения, судебная практика и практика законодательного регулирования субъектов Российской Федерации в исследуемой сфере.

Методологическую основу магистерской диссертации составляет совокупность всеобщих научных методов, частных и специальных приемов

познания. В первой главе использовались системно-структурный, исторический, диалектический, а также сравнительно-правовой методы. В частности, использование системно-структурного и исторического методов позволили проследить развитие и становление конкретного механизма взаимодействия органов государственной власти Тюменской области и органов государственной власти автономных округов, входящих в ее состав. Во второй главе преимущественно применялся формально-юридический метод и прием моделирования. Так, данные методы позволили изучить правовое регулирование оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Федерации, а также сформулировать перспективы совершенствования правового регулирования деятельности органов государственной власти Тюменской области.

Нормативно-правовую базу магистерской диссертации составили Конституция Российской Федерации, федеральное законодательство, решения Конституционного Суда Российской Федерации, законодательство и договоры Тюменской области, а также практика деятельности органов государственной власти области.

Научная новизна магистерской диссертации обусловлена выбором темы и заключается в том, что исследование представляет собой новую попытку системного изучения правового положения органов государственной власти сложноустроенного субъекта Российской Федерации - Тюменской области; особенностей правового регулирования построения модели сложноустроенного субъекта Российской Федерации на примере Тюменской области, установлении ее сущностных критериев и раскрытии содержания, выявления особенностей, в том числе (пробелов) законодательства и предложение рекомендаций по их преодолению и совершенствованию.

Теоретическая значимость магистерской диссертации заключается во внесении определенного вклада в разработку одной из важных и малоизученных проблем науки конституционного права и обусловлена тем, что материалы исследования могут содействовать углублению научных исследований в области

деятельности органов государственной власти сложноустроенных субъектов Российской Федерации.

Практическая значимость магистерской диссертации заключается в возможности дальнейшего использования теоретических выводов и рекомендаций, изложенных в исследовании, как в правотворческой деятельности, так и в правоприменительной практике. Результаты исследования могут быть взяты в основу научной деятельности, а также использоваться в учебном процессе юридических факультетов, в том числе для составления курса лекций по ряду учебных дисциплин, изучающих вопросы правового регулирования и статуса органов публичной власти субъектов Российской Федерации.

Апробация результатов исследования. Основные выводы и положения диссертационного исследования нашли свое отражение в двух научных публикациях автора, в том числе опубликованных в научных журналах:

1. Черепанова Д.М. «Контрольная деятельность законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта РФ на примере Тюменской областной Думы» (Всероссийское издание «Развитие», – г. Москва, 2021);

2. Черепанова Д.М. «Теоретические аспекты федеративных отношений в Федеративном государстве» (Международный научный журнал «Синергия наук», – г. Москва, 2022).

Структура магистерской диссертации обусловлена предметом, целью и задачами исследования. Работа состоит из введения, двух глав, заключения, списка использованных источников и литературы.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФОРМИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

1.1. ХАРАКТЕРИСТИКА ИСТОРИКО-ПРАВОВОГО СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ ОТНОШЕНИЙ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ, ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА-ЮГРЫ И ЯМАЛО-НЕНЕЦКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА

Сложноустроенные субъекты Российской Федерации в своем правовом положении отличны от иных субъектов Федерации, в том числе в сфере функционирования органов государственной власти. Формирование существующей системы органов государственной власти Тюменской области тесно пересекается с историей развития ее территории, как сложноустроенного субъекта Федерации.

Как отдельная административно-территориальная единица Тюменская область была образована Указом Президиума Верховного Совета СССР от 14 августа 1944 года «Об образовании Тюменской области в составе РСФСР» [47]. Национальные округа – Ханты-Мансийский и Ямало-Ненецкий, в последующем переименованные как «автономные округа» также были включены в состав области наряду с ее административным центром, городами и районами. Благодаря месторождениям, открытым на территориях округов, Тюменская область стала главным нефтедобывающим районом СССР.

Развитие Тюменской области и ее органов государственной власти неразрывно связано с выстраиванием отношений с Ханты-Мансийским автономным округом – Югрой (далее – ХМАО-Югра) и Ямало-Ненецким автономным округом (далее – ЯНАО), в Советский период имевших статус национально-территориальных образований в составе области. Стоит отметить, что в указанный период окружные органы власти находились в подчинении областных (Тюменского областного Совета народных депутатов и областного

исполнительного комитета). Так, в Законе РСФСР от 20.11.1980 г. «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР» [54] было закреплено право областного Совета отменять решения Совета народных депутатов автономного округа в случае несоответствия их законодательству. Таким образом, можно утверждать, что в Советский период автономные округа характеризовались ограниченной самостоятельностью, а областные органы власти обладали, по сравнению с окружными, более высоким положением [53].

Однако, несмотря на такую утвердившуюся годами практику, властью автономных округов было инициировано рассмотрение поправки в действующую на тот момент Конституцию РСФСР 1978 г. о диспозитивности вхождения округа в состав области. Так, поправка от 15 декабря 1990 г. (ст. 83) дала автономным округам право выбора: входить непосредственно в состав России или оставаться в составе края, области [44]. Как замечал В.И. Ульянов: «данная поправка усложнила вопросы взаимоотношений органов власти автономных округов и краев, областей, в состав которых входили автономные округа» [Ульянов, с. 50]. Стоял острый вопрос перспективы этих отношений: сохранение территориального единства, либо формирование самостоятельных, отдельных юридически и территориально субъектов Федерации.

Помимо этого, к постсоветскому периоду в Тюменской области было накоплено множество проблем, которые усугубились под влиянием перестройки. Несмотря на большой успех в промышленной сфере, нерешенными оставались проблемы слабого социального блока и зависимости региона от денег центра. Экономическую самостоятельность Тюменской области можно было реализовать, получая доходы от добываемых на территории области ресурсов непосредственно в свой бюджет, и соответственно, самостоятельно определять суммы вложений, которые будут направлены на социально-экономическое развитие региона, не дожидаясь инвестиций из центра. Эта идея при воплощении в реальность могла бы объединить и сблизить область и округа для дальнейшего их совместного развития. Однако, в рамках действующего законодательства статус области не позволял ей развиваться в этом направлении.

Можно констатировать, что проблема достижения экономической самостоятельности переплеталась с проблемой сохранения единства региона. В решении этих проблем были заинтересованы не только областные органы власти, но и сам центр, которому была выгодна самодостаточность экономического потенциала Тюменской области.

Необходимо было ориентироваться на новые реалии, происходящие в стране, учиться выстраивать определенный принцип взаимодействия органов государственной власти области и автономных округов, который бы отражал баланс интересов всех участников этих отношений. Так, последовательно принимаются нормативные правовые акты, заложившие основы реформ территории Тюменского региона и сделавшие первые шаги на пути к выстраиванию эффективного механизма взаимодействия области и округов:

1. Решение Тюменского областного Совета народных депутатов от 14 ноября 1990 г. «О статусе Тюменской области» [56]. Так, Тюменскую область предлагалось рассматривать, как целостный социально-экономический и природно-экологический комплекс: а) включающий в себя юг области, а также ХМАО-Югру и ЯНАО; б) являющийся политико-территориальной единицей и в полном объеме обладающий правами и обязанностями субъекта Федерации.

2. Указ Президента Российской Федерации Б.Н. Ельцина от 19 сентября 1991 № 122 «О развитии Тюменской области» (далее – Указ № 122), направленный на разрешение острых социально-экономических проблем области, урегулирования ее взаимоотношений с округами.

В рамках указанных нормативных правовых актов предприятия, расположенные в Тюменской области, впервые получили право на свободное использование производимой продукции (10 % нефть и газ) и направление полученных от нее денежных средств на решение социально-экономических проблем населения области [48]. Помимо этого, Правительству Российской Федерации было поручено разработать законодательный акт, предусматривающий введение платного природопользования. Таковым впоследствии стал Закон Российской Федерации от 21.02.1992 № 2395-1 «О

недрах» [6]. Большое значение для региона имела статья 42, которая, как подмечал В.В. Иванов, позволила получать деньги за добычу полезных ископаемых на территории ХМАО-Югры и ЯНАО в бюджет области [Иванов, с. 90], а именно половину от суммы зачислений в федеральный бюджет. В июне 1992 года статья была введена в действие в полном объеме, что заметно отразилось на доходах бюджетов автономных округов и области: они стремительно возросли.

Особенность Указа № 122 можно рассматривать в двух аспектах: экономическом и правовом. В первом случае, Тюменской области и автономным округам в ее составе были предоставлены определенные экономические преимущества за счет доходов от нефти и газа, социально-экономическая обстановка в области и округах смогла оставаться достаточно стабильной несмотря на все волнения, происходящие в стране на фоне перехода к новой форме экономики. В правовом аспекте, Указ № 122 был первым шагом на пути к реализации концепции развития региона, необходимым и для области, и для округов. Можно констатировать, что это первый нормативный правовой акт, поспособствовавший появлению интереса у автономных округов остаться в структуре области. Центральная власть обозначила свои взгляды на перспективу отношений области и округов: впервые была прямо прописана необходимость совместного осуществления полномочий органами государственной власти автономного округа и органами государственной власти области [Иванов, с. 92].

Совместная работа областных и окружных органов государственной власти должна была осуществляться по вопросам, затрагивающим интересы населения, проживающего на территории всего сложноустроенного субъекта. Так, на совместных заседаниях малых Советов Тюменского областного, Ханты Мансийского и Ямало-Ненецкого окружных Советов принимались согласованные решения: положения, соглашения в сфере разграничения полномочий органов власти Тюменской области, ХМАО-Югры и ЯНАО. Принципы взаимоотношений области и автономных округов, выработанные в процессе совместных заседаний, оказали в дальнейшем большое значение и

влияние на закрепление их статусов в Конституции Российской Федерации (далее – РФ) 1993 года.

Следующий этап в развитии отношений области и округов выпал на период активного изменения всей системы государственного устройства России. Начавшаяся еще в 1991 году разработка положений Федеративного договора о разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти РФ и органами власти республик, краев, областей и автономных образований, проходила при участии их представителей. Для Тюменской области приоритетным было отразить в тексте договора специфику региона: автономные округа входят в состав области.

Подписание Федеративного договора состоялось 31 марта 1992 года по отдельности с каждой группой субъектов: республики (1), области и края (2), автономные области и округа (3). Несмотря на это, специфику Тюменской области всё же удалось отразить. Так, п. 2 статьи 2 Федеративного договора с органами власти автономной области, автономных округов в составе РФ гласил: «Органы власти автономных округов в составе РФ осуществляют собственное правовое разграничение в пределах своей компетенции в соответствии с основами законодательства, кодексами, законами РФ, *договорами с краями, областями, в которые входят автономные округа*» [2]. Существование отсылки к договору между областью и автономными округами в тексте Федеративного договора свидетельствовало о наличии взаимоотношений между их органами государственной власти, тем самым, не определяя разделение области с автономными округами.

Федеративный договор, как промежуточная стадия вхождения субъектов в Федерацию, дал возможность административно-территориальным (и автономным) единицам заявить о себе, как о равноправных субъектах Федерации. Однако, как замечает Г.Н. Чеботарев, именно он породил сложную правовую ситуацию: «Автономные округа, входящие по Конституции РСФСР 1978 г. в состав области, по решению Верховного Совета получили статус

субъекта РФ, что вызвало новую волну сепаратистских настроений руководства автономных округов» [Чеботарев, с. 34-38].

12 декабря 1993 года путем долгих согласований и редакций была принята первая Конституция РФ, закрепившая равноправие всех субъектов Федерации (ст. 5). В то же время, Конституция РФ определила, что автономные округа (равноправные субъекты Федерации) входят в состав края, области (ч. 4 ст. 66). Таким образом, фактически появилась конструкция «субъект в составе субъекта».

В данной статье (ст. 66), регулирующей конституционно-правовой статус Тюменской области и входящих в ее состав автономных округов, по возможности были учтены интересы всех трех субъектов:

- ч. 3 выражала интересы автономного округа в части предоставления ему права на принятие именованного закона;

- ч. 4 отражала интересы области в части правового закрепления вхождения в ее состав автономного округа (округов) и установления правовых форм регулирования отношений в сложноустроенном субъекте: «отношения автономных округов, входящих в состав края или области, могут регулироваться федеральным законом и договором между органами государственной власти автономного округа и органами государственной власти края или области» [1].

Тем самым, в рамках одной статьи был соблюден баланс интересов всех участников этих отношений.

Однако, на практике в ходе осуществления своих полномочий законодательным органом государственной власти Тюменской области, определенности в толковании положения ч. 4 ст. 66 Конституции РФ не было. Механизм для решения вопросов о том, как соотносятся территории области и округов между собой, полномочия их органов власти и их нормативные правовые акты на протяжении долгого времени так и не был выработан: Федеральный закон «Об основах отношений края, области и автономного округа, находящегося в их составе» и договор, предусмотренный ч. 4 ст. 66 Конституции

РФ не были приняты. Уставы рассматриваемых субъектов Федерации также не давали единогласного ответа на вопросы.

Несогласованность в отношениях области и округов негативно влияла как на социально-экономическую ситуацию в регионе, так и на политико-правовую сферу. Например, наблюдалось политическое противодействие органов государственной власти области и автономных округов, направленное, как замечает М.Н. Коршунов: «на саботирование выборов тюменского Губернатора» [Коршунов, Шестаков, с. 5]. Так, политика органов государственной власти автономных округов характеризовалась как «противоборство», в первую очередь за сохранение политической и функциональной самостоятельности округов от области. Невзирая на прямой Указ Президента РФ от 15.10.1996 № 1438 «О выборах главы исполнительной власти Тюменской области», позиция автономных округов не изменилась: в декабре 1996 года избирательные участки в ЯНАО и ХМАО-Югре не открылись, следовательно, население автономных округов не имело возможности принять участие в выборах Губернатора Тюменской области.

В виду отсутствия определенности в толковании ч. 4 ст. 66 Конституции РФ, органы власти трех субъектов использовали такой механизм, как Конституционный Суд РФ. Так, по запросу органов государственной власти ХМАО-Югры и ЯНАО «О проверке конституционности положений ряда статей второй главы Устава области», в июле 1996 г. Конституционный Суд вынес Определение №73-О «Об отложении рассмотрения дела о проверке конституционности ряда положений Устава Тюменской области» [41] (далее – Определение КС № 73-О), в котором воздержался от определения конкретных условий взаимоотношений Тюменской области и автономных округов, порекомендовал им договориться о них самостоятельно на основе федерального закона и договоров между органами государственной власти заинтересованных субъектов [Ляпин, с. 207-211]. Также Конституционным Судом было отмечено право Президента РФ использовать согласительные процедуры для разрешения

разногласий между органами государственной власти трех субъектов, которые, однако, так и не были проведены.

Определением КС № 73-О было положено начало согласованному договорному процессу между автономными округами и областью. В апреле 1997 г. органы государственной власти трех субъектов РФ заключили Договор «о разграничении предметов ведения и полномочий между собой, определили сферы и формы сотрудничества, в том числе Административный совет, Совет Дум» [Чеботарев, с. 160].

Однако, вопрос о толковании ч. 4 ст. 66 Конституции РФ был решен лишь Постановлением Конституционного Суда от 14 июля 1997 г. № 12-П [42] (далее – Постановление КС № 12-П), конкретизирующим отношения области и входящего в ее состав автономного округа (округов). До вступления в силу Постановления КС № 12-П органы государственной власти ХМАО-Югры и ЯНАО руководствовались тем, что вхождение в состав Тюменской области «не влечет за собой создания областных органов государственной власти, представляющих все население области, включая население, проживающее в автономных округах, и не порождает у органов государственной власти автономных округов обязанность обеспечивать реализацию избирательных прав жителей округов при формировании органов представительной и исполнительной власти Тюменской области» [Барышникова, с. 188-190].

Своим Постановлением Конституционный Суд сформулировал правовую позицию, лежащую в основе нынешнего состояния отношений в регионе: автономные округа, сохраняя элементы своего правового статуса, одновременно являются частью Тюменской области, а их население соответственно частью населения области; органы государственной власти (Губернатор, Тюменская областная Дума) избираются всем населением области.

Также была поставлена точка в вопросе распространения юрисдикции областных органов государственной власти на территории округов. Из определения Конституционного суда РФ следовало, что «полномочия

осуществляются в рамках, определенных федеральным законом и договором между соответствующими органами государственной власти» [42].

Таким образом, своим Постановлением Конституционный Суд РФ поддержал сохранение единства области и входящих в ее состав автономных округов, обеспечил возможности дальнейшего развития этих отношений, а также сформулировал базовые принципы, на которых должно строиться взаимодействие органов государственной власти в сложноустроенном субъекте РФ: «взаимной согласованности; делегирования предметов ведения и полномочий органов государственной власти внутри сложноустроенного субъекта РФ» [Лебедев, с. 80]; совместного осуществление ряда полномочий, а также недопущения односторонних действий в сфере общих интересов всего сложноустроенного региона.

Важным будет отметить и тот факт, что данное Постановление полностью соответствовало мнению населения сложноустроенного субъекта Федерации, отраженного в социологическом исследовании (опросе) ещё в феврале 1996 года [Ульянов, с. 184]. На органы государственной власти Тюменской области легла обязанность обеспечивать сохранение территориальной целостности и единства в интересах населения и дальнейшего социально-экономического развития сложноустроенного субъекта Федерации.

Следует уточнить, что Федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [3] (далее – ФЗ №184) был принят не во исполнение положений ч. 4 ст. 66 Конституции РФ о принятии специального федерального закона, который бы урегулировал отношения между органами государственной власти области и автономных округов, а в иных целях: реализации положений ст. 72 Конституции РФ, а именно п. «н» ч. 1 данной статьи об установлении общих принципов организации системы органов государственной власти.

С принятием Федерального закона от 04.07.2003 № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон об общих принципах организации

законодательных и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ» [4] (далее – ФЗ № 95), правовые отношения области и автономных округов вновь переживают реформирование. Основанием к внесению поправок в ФЗ № 184 послужил взятый государством курс на лишение сложноустроенных областей (включая Тюменскую область) права на проценты по налогу на добычу полезных ископаемых (далее – НДСП), который мог привести к значительному упадку их бюджетов. Итогом работы по преодолению этой проблемы стали поправки, внесенные в ст. 26.3, 26.6, 26.17, суть которых заключалась, как замечал Г.И. Райков, в том, что отдельная часть полномочий по предметам совместного ведения РФ и ее субъектов передавалась органам власти края, области, в состав которых входили автономные округа, а также часть доходов от федерального налога зачислялась в бюджет соответствующего края, области [Ульянов, с. 127].

Вышеуказанный Закон вызвал совершенно противоположные реакции. Например, представители ХМАО-Югры высказывались о нем, как о способе «сделать округа полностью зависимыми от области» [Филиппова, с. 3-5.], в то же время законодатель рассматривал его как реализацию Постановления КС №12-П, а также создание предпосылки, обеспечивающей постепенную социально-экономическую интеграцию округов и области в интересах ускорения их развития. Несмотря на то, что поправки фактически ограничивали права автономных округов, они же закрепляли возможность изменения «общей схемы разграничения региональных полномочий по предметам совместного ведения внутри сложноустроенного субъекта Российской Федерации договорным путем» [Барышникова, с. 79]. Из положений Закона следовал вывод, что передача полномочий от органов власти области органам власти автономных округов и установление иного порядка зачисления доходов от федеральных налогов осуществляется на основе договора между органами государственной власти трех субъектов. При этом в случае отсутствия такого договора полномочия остаются за органами государственной власти Тюменской области.

Механизм решения вопросов, отнесенных ФЗ № 95 к регулированию договором между органами власти области и автономных округов разрабатывался в течение полутора лет. Летом 2004 года был достигнут компромиссный вариант развития – подписание нового договора о сотрудничестве и перераспределении полномочий между органами государственной власти трех субъектов, основанного на принципах равенства и партнерства. Согласно ст. 1 Договора «органы государственной власти Тюменской области передают органам государственной власти ХМАО-Югры и ЯНАО все полномочия, предусмотренные п. 2 ст. 26.3 и п. 3 ст. 26.6 ФЗ № 95» [25].

Важно отметить интеграционный потенциал договора, ведь именно им (в ст. 2) впервые закрепляется возможность выполнения органами государственной власти Тюменской области функций, осуществляемых на всей территории области, в т.ч. округов, а именно разработка концепции развития региона с учетом основных направлений стратегического развития ХМАО-Югры и ЯНАО, а также областных программ и мероприятий по отдельным 11 направлениям, в том числе:

1. Социальная поддержка отдельных категорий населения в рамках внутриобластных миграционных процессов, а также оказание услуг всему населению Тюменской области, в том числе населению ХМАО - Югры и ЯНАО, в областных организациях социальной направленности;
2. Строительство, реконструкция дорог регионального значения, а также объектов социальной сферы, обеспечивающих оказание услуг всему населению Тюменской области, в том числе населению ХМАО - Югры и ЯНАО;
3. Организация транспортного обслуживания населения автомобильным, железнодорожным, и воздушным видами транспорта (в части маршрутов, соединяющих южные и северные районы области);
4. Организация оказания специализированной медицинской помощи в областных учреждениях и организациях. А также иные направления, закрепленные ст. 2 Договора.

Как отмечал С.С. Собянин, действующий в то время Губернатор Тюменской области, происходило укрепление интеграционных связей: «создается единая концепция региона, а органы государственной власти Тюменской области получают возможность выполнять такие функции, как оказание социальной защиты для всего населения сложноустроенного субъекта» [Собянин, с. 2].

Вместе с тем можно утверждать, что Договор носил не только политический, но и экономический характер. Так, ст. 4 Договора устанавливалось, что в целях финансового обеспечения реализации областных программ автономные округа по договору обязываются передавать в областной бюджет доходы от налога на прибыль организаций, а именно 29,5 %. Для обеспечения выпадающих доходов договором также согласовалось зачисление в областной бюджет налоговых доходов по НДС в размере 100 %. Таким образом, интересы каждого участника этих отношений были реализованы: округа получили полномочия, а область – обеспеченность бюджета.

Механизмом реализации Договора стала разработанная в его рамках программа «Сотрудничество» [34], декларирующая как соглашение трех равноправных субъектов Федерации. Благодаря данному соглашению между областью и автономными округами наметились долгосрочные и партнерские отношения в целях улучшения качества жизни населения всего региона. В настоящий момент реализация программы пролонгирована (до 2024 г.), что указывает на ее практическую эффективность. Плодотворная совместная работа органов государственной власти трех субъектов вывела как округа, так и область по уровню жизни населения в лидирующие по стране позиции, обеспечив эффективное развитие их экономик.

Можно констатировать, что такими постепенными шагами политико-правового характера от принципа отношений, построенного на самостоятельности, равноправии, взаимоуважении, был сделан переход к конкретному эффективному механизму взаимодействия органов власти в сложноустроенном субъекте Федерации.

Стоит подчеркнуть, что каждый из участников этих отношений остается самостоятельным и равноправным субъектом Федерации с сохранением элементов конституционно-правового статуса, в т.ч. права на самостоятельное установление системы органов государственной власти. Однако, в силу особенности сложноустроенного региона, существуют определенные особенности правового регулирования функционирования органов государственной власти Тюменской области по сравнению с другими субъектами Федерации.

Во-первых, население автономных округов, входящих в состав Тюменской области участвует в избрании органов государственной власти области (Губернатора области, депутатов Тюменской областной Думы), а также имеет право быть избранными. Во-вторых, полномочия органов государственной власти области «в определенных случаях (на основании федерального закона, договора между органами государственной власти области и автономного округа) могут распространяться на территорию автономных округов» [Летаева, с. 2]. В-третьих, существуют специальные совместные координирующие органы как законодательной, так и исполнительной власти: Совет законодателей (Совет трех Дум), Совет Губернаторов и другие формы взаимодействия, в т.ч. совместные совещания депутатов Тюменской областной Думы, Законодательного собрания ЯНАО и Думы ХМАО-Югры. Такие согласованные управленческие структуры обеспечивают эффективное взаимодействие органов государственной власти области и автономных округов в вопросах общеобластного значения.

Определенными особенностями в сложноустроенной Тюменской области обладает и компетенция ее органов государственной власти. Так, она образуется как из совместных полномочий и предметов ведения с РФ (ст. 72 Конституции РФ), так и собственных предметов ведения и полномочий (ст. 73 Конституции РФ); а также:

- «совместных предметов ведения и полномочий с входящим субъектом РФ на основе уставов этих субъектов РФ, заключенных договоров».

- «совместных предметов ведения и полномочий РФ и субъектов РФ, переданных сложноустроенному субъекту Федерации, для реализации на территории входящего субъекта Федерации федеральным законом или договором между самими субъектами»;

- «предметов ведения и полномочий, делегированных входящим субъектом РФ на основе договора, соглашения» [Кириллов, Ульянов, Чеботарев, с. 5-6].

Важным будет отметить, что вариант сохранения сложноустроенного региона и дальнейшего поддерживания партнерских отношений органов государственной власти внутри такого субъекта, получил развитие в силу направляющих на этот путь шагов со стороны самой Федерации. На то время активно обсуждалась проблема «фантомного федерализма», которая выражалась в политико-правовом и социально-экономическом неравенстве субъектов Федерации (асимметрии) при одновременном Конституционном декларировании равноправия. Как отмечал А. Козаков: многие регионы являются субъектами Федерации лишь формально, юридически, но не по сути, так как социально и экономически они не самостоятельны [Олевская, с. 113]. Одним из вариантов решения проблемы виделась политика, направленная на слияние регионов, их укрупнение, и по замыслам обеспечивающая более эффективное использование потенциала объединяющихся территорий. Дробление сложноустроенного субъекта – Тюменской области – на фоне набирающей обороты интеграционной политики «портило» общую картину, вследствие чего, вариант сохранения единства в некотором смысле был продиктован самим центром, в дальнейшей перспективе рассматривающим полное слияние.

Однако, поглощения округов областью, которое в перспективе видел центр, так и не произошло. Сами субъекты, заинтересованные в совместной деятельности, слияние как цель не рассматривали: округа, экономически более благополучные чем Тюменская область, боялись возможной утраты самостоятельности. Ради сохранения своих прав и финансов органы власти

ХМАО-Югры и ЯНАО рассматривали в дальнейшей перспективе сохранение статус-кво во взаимоотношениях с органами власти Тюменской области.

Как отмечал С.С. Собянин, высокое качество жизни населения всего сложноустроенного субъекта Федерации во многом зависит от сохранения единства области: «мы не ставим целью укрупнение региона, однако жить и развиваться должны вместе, такую практику экономического развития подтверждают исторически сложившиеся границы Тюменской области» [Собянин, с. 2].

В настоящее время, выработанный подход правового регулирования организации работы органов государственной власти и реализации полномочий в сложноустроенном субъекте Федерации был учтен в ходе принятия Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации [5] (далее – ФЗ № 414). Так, положения ФЗ № 184, касающиеся возможности изменения общей схемы разграничения региональных полномочий по предметам совместного ведения внутри сложноустроенного субъекта РФ через договор или федеральный закон были сохранены и отражены в ч. 8 ст. 41 ФЗ № 414, действие которой установлено с 01.01.2023 г.

Таким образом, подводя итоги исследования историко-правового становления и развития отношений органов государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа-Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа, можно сделать следующие выводы:

1. Тюменская область, ХМАО-Югра и ЯНАО, в лице органов государственной власти, руководствуясь интересами населения территорий, на основе принципов равноправия, учета взаимных интересов, исторического опыта развития территорий пришли к самостоятельному выводу о необходимости сохранения территориальной и экономической целостности Тюменской области с входящими в ее состав автономными округами;

2. На основе выработанных подходов сформированы структуры государственной власти области и автономных округов (Совет Законодателей,

Совет Губернаторов), обеспечивающие согласованность в принятии властных решений, выработку единой позиции с федеральным центром;

3. Созданы согласованные управленческие механизмы (Договор, программа «Сотрудничество»), обеспечивающие эффективную реализацию полномочий органов государственной власти области и автономных округов;

4. Приняты согласованные нормативные правовые акты, обеспечивающие правовое регулирование взаимоотношений и реализацию полномочий органов государственной власти Тюменской области и автономных округов, входящих в ее состав;

1.2. ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ОРГАН ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

Формирование и деятельность органов государственной власти регионального уровня, их полномочия и ответственность, порядок взаимодействия между собой и с иными органами, входящими в единую систему публичной власти в субъектах РФ, основываются на Конституции РФ и регулируются: Федеральными конституционными законами; Федеральным законом № 414-ФЗ, положения которого вступили в силу с 01.06.2022 г.; Другими федеральными законами, а также конституциями (уставами), законами и иными нормативными правовыми актами субъектов РФ.

Законодательный орган государственной власти субъекта РФ в современной отечественной науке рассматривается как коллегиальный представительный орган государственной власти субъекта Федерации [Авакьян, с. 130], основной задачей которого является разработка и принятие нормативных правовых актов в интересах соответствующего субъекта, а также осуществление контроля над соблюдением и исполнением региональных законов. Так, из приведенного определения можно выделить три основные функции регионального парламента: представительная, законодательная, контрольная.

В данном параграфе на примере Тюменской области рассмотрим становление и развитие законодательного органа сложноустроенного субъекта Федерации, проанализируем особенности его формирования и деятельности, учитывая специфику сложноустроенного региона.

Исторически сложилось, что законодательным органом государственной власти Тюменской области является Тюменская областная Дума, кратко именуемая как «областная Дума». Устав Тюменской области (в редакции от 30.05.2022) закрепляет, что Тюменская областная Дума является «постоянно действующим представительным и единственным законодательным органом государственной власти Тюменской области» [13], что дублирует норму ст. 7 ФЗ

№ 414, определяющей основы статуса законодательных органов субъектов Федерации, как органов публичной власти.

Важным будет отметить, что формулировка, используемая при описании данного органа власти в федеральном и региональном законодательстве, характеризует его правовую природу. Так, словосочетание «постоянно действующий представительный орган» означает, что Тюменская областная Дума призвана выражать (представлять) интересы населения Тюменской области непрерывно в течение всего срока полномочий, а речевая конструкция «единственный законодательный орган» имеет целью отразить ее базовое функциональное назначение и подчеркнуть отсутствие иного органа власти на территории области, обладающего правом принятия законов.

Тюменская областная Дума является правопреемником Областного Совета народных депутатов – прежнего представительного органа государственной власти Тюменской области в Советский и постсоветский период. Утвержденный в 1990 г. Временный регламент областного Совета определял его основные функции, порядок избрания депутатов, а также порядок работы образуемых ими структурных подразделений. Последним в деятельности Тюменского областного Совета народных депутатов стал его двадцать первый созыв, в период работы которого 28 мая 1992 г. был избран малый Совет областного Совета (далее – малый Совет) с целью улучшения организации работы представительного органа власти Тюменской области.

Однако стоит отметить, что в Советский период областные Советы народных депутатов не осуществляли законотворческую деятельность, т.к. краевые, областные органы власти (в отличие от республик) не обладали полномочиями в данной сфере. В постсоветский период ситуация не изменилась: ни в Законе РФ «О краевом, областном Совете народных депутатов» [54], ни в Федеративном договоре 1992 г. не было отображено и зафиксировано право областных представительных органов осуществлять законодательную деятельность. Так, актами Тюменского областного Совета являлись его решения, а не законы.

Процесс трансформации представительных органов краев и областей РФ в законодательные начался в период коренной реорганизации политической системы России. На фоне выравнивания правового статуса субъектов РФ, по словам В.А. Лебедева: «Отмечалась необходимость реформирования представительной власти в субъектах РФ в целях обеспечения принципа народовластия и реализации принципа разделения властей» [Лебедев, с. 175]. Так, Президентом России был издан Указ от 9 октября 1993 г. № 1617 «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления» [50] (далее – Указ № 1617), в соответствии с которым вводилось предписание упразднить региональные Советы, в том числе Тюменский областной Совет, а также провести выборы в новые законодательные органы государственной власти субъектов Федерации. В новых условиях, органы представительной власти Тюменской области наделялись полномочиями по утверждению отчетов об исполнении бюджета региона, а также по принятию законов. Соответственно, именовались они уже не только представительными, но и законодательными органами.

Утвержденные Указом Президента РФ от 27.10.1993 г. № 1765 «Основные положения о выборах в представительные органы государственной власти края, области, автономной области, автономного округа» (далее – Указ № 1765) стали правовой основой выборов депутатов в новый областной парламент. Следует отметить, что Положением было определено рамочное регулирование проведения выборов в сложноустроенных субъектах Федерации. Так, п. 4 ст. 3 Положения гласил: «Выборы в представительные органы государственной власти краев, областей, в состав которых входят автономные округа, проводятся на всей территории края, области, включая территорию соответствующих автономных округов», тем самым было обеспечено избрание депутатов в новый законодательный (представительный) орган государственной власти Тюменской области всем населением сложноустроенного субъекта Федерации, включая население автономных округов. В соответствии с Указом № 1765 Малым Советом Тюменского областного Совета в ноябре 1993 г. было разработано и

утверждено «Положение о выборах в представительный орган государственной власти Тюменской области» [57], дублирующее нормы утвержденного Указом Президента РФ № 1765 Положения.

На основании Указа Президента РФ от 22.10.1993 г. «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» № 1723 [51] (далее – Указ № 1723) Тюменским областным Советом народных депутатов было принято решение о досрочном сложении полномочий и назначении выборов в новый законодательный (представительный) орган государственной власти области на 6 марта 1994 года.

Согласно Положению законодательный (представительный) орган Тюменской области избирался в составе 25 депутатов по мажоритарной системе по избирательным округам. Таким образом, выборы в новый законодательный (представительный) орган государственной власти Тюменской области – Тюменскую Областную Думу первого созыва прошли 6 марта 1994 года в двадцати пяти одномандатных избирательных округах, десять из которых были на территории ХМАО-Югры, а четыре на территории ЯНАО. Стоит отметить, что проведение выборов в законодательный орган государственной власти области на всей территории сложноустроенного субъекта было важным политико-правовым шагом к сохранению территориальной целостности Тюменской области и автономных округов.

Важность участия населения автономных округов в создании единого представительного органа власти сложноустроенной Тюменской области в целях укрепления ее политического и экономического единства высказывал и А.В. Филипенко – первый Губернатор ХМАО-Югры.

На первом заседании нового законодательного (представительного) органа Тюменской области, состоявшемся 6 апреля 1994 г. были решены организационно-правовые вопросы: утверждено наименование регионального парламента – «Тюменская областная Дума», принят Временный регламент, а также избран руководящий состав.

Немало важным правовым актом, принятым Тюменской областной Думой на первом ее заседании, является Положение «О Тюменской областной Думе», которым были закреплены:

- компетенция и порядок деятельности областной Думы;
- порядок избрания и форма работы ее депутатов.

В Положении также было отмечено, что Тюменская областная Дума является правопреемником областного Совета народных депутатов двадцать первого созыва. Тем самым новым законодателем была дана положительная оценка деятельности Тюменского областного Совета.

Стоит выделить ряд особенностей нового законодательного органа государственной власти Тюменской области по сравнению с предыдущим органом представительной власти региона, осуществляющим свои функции в Советский и постсоветский период:

Во-первых, наблюдалось сокращение численности депутатского корпуса с 300 до 25 человек. Указом Президента РФ № 1723 была установлена максимально возможная численность депутатов в региональный законодательный орган власти – не более 50 человек, однако, конкретное число депутатов каждый субъект Федерации мог устанавливать по своему усмотрению. Утверждение количественного значения депутатов Тюменской областной Думы в 25 человек с точки зрения эффективности организации работы могло способствовать более оперативному и профессиональному решению стоящих перед ними задач. Важным будет отметить имеющуюся параллель с количеством депутатов малого Совета Тюменского областного Совета, показавшим эффективную работу, в том числе по формированию правовой базы выборов в областную Думу.

Во-вторых, произошла реорганизация (трансформация) прежнего представительного органа Тюменской области в принципиально новый законодательный (представительный) орган – областную Думу. Были существенно изменены функции и полномочия областной представительной власти: ей были предоставлены контрольные и законодательные функции.

Однако, как отмечает С.В. Кондратьев: «отсутствовала процедура законодательной деятельности, а также нормативная база, определявшая объем полномочий областного законодательного органа» [Кондратьев, с. 311].

Законодательная деятельность Тюменской областной Думы должна была быть направлена не только на решение повседневных, но и перспективных задач. Требовалось определить ключевые направления работы, чтобы сформировать правовую основу для обеспечения устойчивого социально-экономического развития Тюменской области. Так, в октябре 1994 г. законодателями была принята «Стратегия деятельности Тюменской областной Думы на 1994-1996 гг.», задавшая основные направления законотворческой деятельности областной Думы первого созыва: создание и развитие региональной законодательной базы; укрепление административно-территориального и экономического единства Тюменской области и входящих в ее состав ХМАО-Югры и ЯНАО; обеспечение социальной защиты населения.

Практику перспективного планирования взяли за основу и последующие созывы областной Думы, тем самым законодательный орган государственной власти Тюменской области, как замечал С.Е. Корепанов, «выгодно отличался от других региональных парламентов России» [Кондратьев, с. 315].

В сфере развития регионального законотворчества Тюменская областная Дума первого созыва оставила ключевой след, приняв 15 июня 1995 г. Устав Тюменской области – Основной Закон области [13]. Положения Устава закрепляют статус области, как субъекта Федерации, ее предметы ведения и полномочия, а также систему ее органов государственной власти. Стоит отметить, что Устав определил и закрепил основы отношений области и автономных округов (глава 2), которые впоследствии позволили прийти к эффективному механизму взаимодействия органов власти в сложноустроенном субъекте Федерации.

Устав Тюменской области стал базой дальнейшего развития законодательной деятельности в регионе. Были приняты действующие по настоящее время областные Законы: о статусе депутата Тюменской областной

Думы [15]; о выборах Губернатора Тюменской области [16]; об административно-территориальном устройстве Тюменской области [17] и др. законы, конкретизирующие политико-правовую жизнь региона.

Стоит отметить, что социально-экономическое развитие Тюменской области в рассматриваемый период стояло в зависимости от выстроенной модели взаимоотношений органов законодательной и исполнительной власти в сфере формирования и использования бюджета, соответственно, разработка нормативной базы бюджетного процесса также являлась одним из приоритетных направлений деятельности Тюменской областной Думы первого созыва. Областное законодательство было дополнено законами в сфере бюджетных и налоговых отношений. Так, Закон «о бюджетном устройстве и бюджетном процессе в Тюменской области» обеспечил принятие областной Думой бюджета Тюменской области в форме закона, соответственно, было оформлено законодательное регулирование бюджетных отношений органов государственной власти Тюменской области. Принятие Законов в сфере налоговых отношений способствовали росту доходной части областного бюджета.

Для осуществления контроля по использованию расходных и доходных статей бюджета Тюменской области законодательным органом власти области был сформирован постоянно действующий орган государственного финансового контроля – Счетная палата Тюменской области. Как отмечает С.В. Кондратьев: «на заседаниях областной Думы рассматривались результаты проверки использования бюджетных средств за отчетный период» [Кондратьев, с. 334]. Тем самым законодательным органом государственной власти Тюменской области были заложены основы контрольной деятельности. В настоящее время Счетная палата Тюменской области является постоянно действующим органом внешнего государственного финансового контроля Тюменской области, образуемым Тюменской областной Думой и подотчетным ей [20].

В сфере укрепления территориального и экономического единства Тюменской области, ХМАО-Югры и ЯНАО областная Дума первого созыва

заложила основу для эффективного правового регулирования будущего сотрудничества органов государственной власти сложноустроенного субъекта.

Так, в ноябре 1994 г. в ХМАО-Югре состоялось первое заседание с участием депутатов от Тюменской областной Думы и Дум ХМАО-Югры и ЯНАО [39]. На этом же заседании был согласован регламент взаимодействия законодательных органов трех субъектов и создан консультативно-совещательный орган – Совет трех Дум, ныне именуемый Советом Законодателей, в состав которого входят председатели и заместители всех трех законодательных органов. Необходимость создания данной управленческой структуры вытекала из наличия совместных экономических и геополитических целей. Благодаря его активной работе была достигнута главная цель, а именно: «координация действий в работе и создание сбалансированных отношений между законодательными органами власти трех субъектов» [30].

Так, Советом Дум (ныне Совет Законодателей) проводились согласования о необходимости принятия органами власти трех субъектов ряда общезначимых для Тюменской области и автономных округов нормативных документов, в том числе: «о действии законов и иных нормативных актов, принятых Тюменской областной Думой на территории автономных округов» [Корепанов, с. 1].

В целях разрешения проблемы правового регулирования взаимоотношений органов государственной власти трех субъектов 18 октября 1995 г. Тюменская областная Дума утвердила и направила «Обращение в Конституционный суд РФ об официальном толковании ч. 4 ст. 66 Конституции РФ» [24]. После вынесения в июле 1997 г. Конституционным судом Постановления № 12-П о толковании содержащегося в ч. 4 статьи 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав области, конфликт между Тюменской областью, ХМАО-Югрой и ЯНАО разрешился, и в сложноустроенном регионе впервые наступила относительная политическая стабильность.

Проанализировав основные направления деятельности Тюменской областной Думы в период 1994-1998 гг. (первый созыв), необходимо отметить следующее:

- была создана прочная законодательная база Тюменской области, в т.ч. Устав Тюменской области, областное законодательство в социальной, бюджетной, налоговой сфере. Тюменская областная Дума первого созыва приняла 142 закона, 87 из которых – базовые. Таким образом, была сформирована правовая основа для развития всего областного законодательства в целом, а также для обеспечения устойчивого социально-экономического развития Тюменской области, как субъекта Федерации;

- итогом плодотворной законотворческой работы Тюменской областной Думы первого созыва стал рост доходной части бюджета Тюменской области: с 466 млн. руб. (1994 г.) до 4 млрд. 280 млн. руб. (1998 г.);

- с момента создания Совета Законодателей, являющегося единой управленческой структурой с законодательными органами государственной власти области и автономных округов, была обеспечена согласованность, в том числе в принятии властных решений, направленных на сохранение территориального и экономического единства сложноустроенной Тюменской области.

Второй созыв Тюменской областной Думы, избранный в декабре 1997 г. в составе 25 депутатов, в т.ч. представителей от автономных округов, продолжил работу по совершенствованию налоговой и бюджетной сферы региона: принят Закон Тюменской области «О бюджетном процессе» [19], внесены изменения в налоговое законодательство области. В результате чего за период работы областной Думы второго созыва доходная часть бюджета Тюменской области была увеличена с 4 млрд. 280 млн. руб. (1998 г.) до 14 млрд. 417 млн. руб. (2001 г.).

Взаимодействие Тюменской областной Думы с органами государственной власти ХМАО-Югры и ЯНАО выделялось в качестве приоритетного направления деятельности второго созыва. Приход С.С. Собянина – бывшего

председателя Думы ХМАО, на пост Губернатора Тюменской области по итогам выборов 2001 г., а также одобренное областной Думой и Думами автономных округов Соглашение об основных направлениях согласованной политики в социально-экономической сфере органов государственной власти Тюменской области, ХМАО, ЯНАО оказали позитивное влияние на развитие взаимоотношений Тюменской области и автономных округов [40].

Политика, направленная на экономическую и социально-политическую интеграцию области и автономных округов, была обозначена в качестве приоритетной и в период деятельности Тюменской областной Думы третьего созыва – с декабря 2001 г. по март 2007 г., как замечают ряд региональных исследователей, от степени интеграции зависело достижение стратегических целей социально-экономического развития сложноустроенной Тюменской области.

Так, 16 мая 2002 г. на заседании Совета Законодателей была выработана обще-согласованная позиция представителей законодательных органов государственной власти трех субъектов о необходимости пролонгации трехстороннего Договора от 10 апреля 1997 года. Пролонгированный 23 мая 2002 г. Договор был одобрен областной Думой и подписан ее председателем – С.Е. Корепановым. Тем самым, достигнутые ранее приоритеты сотрудничества области и автономных округов, в т.ч. в сфере недропользования, социальной защиты населения, отношений с федеральными органами власти и др. были сохранены и получили дальнейшее развитие.

Следующий принципиально значимый шаг в развитии интеграционных процессов был осуществлен в ходе согласованных действий по выполнению положений Федерального закона № 95-ФЗ от 4 июля 2003 года. Органами власти области и автономных округов была сформирована рабочая группа по выработке механизма реализации закона. Так, от Тюменской областной Думы в нее вошли С. Е. Корепанов и Н.П. Барышников.

По итогам работы 9 июля 2004 г. был согласован и заключен сроком на 5 лет новый Договор между органами государственной власти Тюменской

области, ХМАО-Югры и ЯНАО, ставший основой политической и экономической стабильности в регионе: полномочия были переданы автономным округам, а органы власти Тюменской области получили возможность разрабатывать концепцию развития всего сложноустроенного региона и реализовывать областные программы по вопросам строительства, образования, миграционных процессов и др. направлений, определенных Договором [25]. Механизмом реализации Договора с 1 января 2005 г. выступила межрегиональная программа «Сотрудничество», объединившая в себе все приоритетные сферы совместной деятельности области и автономных округов, достигнутые ранее [58].

Таким образом, добившись политической и экономической стабильности в сложноустроенном регионе за счет успешного развития социально-политических интеграционных процессов и достижения поставленных целей в данном направлении, приоритеты законодательной работы законодательного органа Тюменской области стали смещаться в социальную сферу: сферу социального партнерства и поддержки, трудовой занятости населения, здравоохранения и др., что в последствии привело к повышению реального уровня жизни населения Тюменской области.

Взаимоотношения Тюменской области и автономных округов в периоды деятельности последующих созывов Тюменской областной Думы: четвертого, пятого, шестого были налажены и характеризовались положительной стабильностью. Несмотря на то, что развитие социально-экономических интеграционных процессов в Тюменской области оставалось в числе приоритетных направлений деятельности законодательного органа власти региона, совершенствование данной сферы происходило не так прогрессивно по причине сформированного и эффективно работающего механизма взаимодействия органов власти в сложноустроенном субъекте Федерации (договора и программы).

В настоящий момент организация выборов в Тюменскую областную Думу осуществляется в соответствии с «Избирательным кодексом (Законом)

Тюменской области от 3 июня 2003 г.» [14]. Учитывая специфику региона, данный кодифицированный правовой акт предусматривает возможность заключения договора между Тюменской областью, ХМАО-Югрой и ЯНАО о проведении выборов депутатов Тюменской областной Думы, конкретизирующего вопросы в части проведения выборов на территориях автономных округов. Таким образом, особенность формирования законодательного органа государственной власти сложноустроенной Тюменской области в настоящий момент имеет правовое закрепление в кодифицированном правовом акте.

Действующий седьмой созыв Тюменской областной Думы был избран в сентябре 2021 г. в количестве 48 депутатов по смешанной избирательной системе: 24 – по единому общеобластному округу в соответствии со списками кандидатов, выдвинутыми избирательными объединениями (по партийным спискам) и 24 – по одномандатным избирательным округам. При этом, выборы по одномандатным округам проводятся по мажоритарной избирательной системе на основе единой нормы представительства избирателей на всей территории Тюменской области с входящими в ее состав ХМАО - Югрой и ЯНАО. Так, на территории ЯНАО расположено 4 одномандатных избирательных округа, на территории ХМАО-Югры – 10, аналогичное количество расположено на юге Тюменской области [28]. Таким образом, в состав Тюменской областной Думы седьмого созыва входят депутаты-представители, в том числе от автономных округов ХМАО-Югры и ЯНАО.

Компетенцию законодательного органа власти Тюменской области, определенную ст. 28 Устава Тюменской области можно условно разделить на несколько групп полномочий:

1. Конституционное (Уставное) строительство, которое включает в себя: принятие Устава области, областных законов, иных нормативных правовых актов и контроль их соблюдения (п. 1); установление порядка организации и деятельности органов государственной власти области (п. 9); осуществление законодательной инициативы в Федеральном Собрании РФ (п. 18); и др.

2. Экономическое и социально-культурное строительство, которое включает в себя: утверждение областного бюджета и отчета о его исполнении, осуществление контроля за его исполнением (п. 4); рассмотрение проекта областного бюджета, прогноза социально-экономического развития Тюменской области (п. 7); заслушивание ежегодного отчета о результатах деятельности Правительства области, в том числе по вопросам, поставленным областной Думой (п. 26.1) и др.

В связи с продлением (пролонгацией) действия Договора от 09.07.2004 г. по 31.12.2025 г., состоявшейся 15 июня 2018 г. при участии председателей законодательных органов Тюменской области, ХМАО-Югры, ЯНАО, обеспечение эффективного взаимодействия трех субъектов Федерации до сих пор остается одним из приоритетных направлений деятельности регионального парламента. Так, развитие интеграционных процессов в Тюменской области определено в стратегии деятельности Тюменской областной Думы седьмого созыва в качестве приоритетного направления. В этой сфере выделяются следующие задачи:

Во-первых, совершенствование механизмов исполнения государственной программы «Сотрудничество», действие которой в настоящий момент определено до 2024 г. Так, ежегодно определяются проекты, реализующиеся в рамках данного Соглашения и требующие финансирования за счет участников сотрудничества, их обсуждают и утверждают депутаты областной Думы, в том числе депутаты – представители от автономных округов.

Во-вторых, дальнейшее осуществление Тюменской областной Думой контрольных функций за исполнением программы «Сотрудничество». Стоит отметить, что контроль за исполнением мероприятий данной программы на территориях ХМАО-Югры и ЯНАО, а также эффективным использованием средств, направленных на их реализацию, осуществляют Счетные палаты трех субъектов на основе Договора между ними [27]. Договор об осуществлении контроля за исполнением мероприятий программы на территориях ХМАО-Югры и ЯНАО подписали председатели законодательных органов власти и

председатели Счетных палат трех субъектов РФ (Тюменской области ХМАО-Югры и ЯНАО), что является большим шагом в области усиления финансового контроля. Право рассматривать информацию о результатах контрольных мероприятий, проведенных Счетными палатами автономных округов по проверке исполнения программы «Сотрудничество» имеет в т.ч. и Тюменская областная Дума в лице ее комитета по бюджету, налогам и финансам.

В-третьих, дальнейшее развитие партнерских отношений между законодательными органами государственной власти трех субъектов Федерации в рамках функционирования Совета Законодателей Тюменской области, ХМАО-Югры и ЯНАО.

На сегодняшний день, совместные решения, принятые на заседаниях Совета Законодателей, способствуют выработке согласованной позиции законодательных органов трех субъектов и в конечном итоге – принятию таких управленческих решений, которые эффективно влияют на экономическое и социально-культурное сотрудничество трех субъектов. Так, через протоколы согласия Совета Законодателей Тюменской области, ХМАО-Югры и ЯНАО на 2022 г. на территориях Тюменской области и территориях ХМАО и ЯНАО запланирована реализация ряда мероприятий, в том числе разработка мер стимулирования привлечения молодежи для работы в Тюменской области и автономных округах; проведение круглых столов с участием депутатов законодательных органов трех субъектов по вопросам реализации государственной политики в сфере добровольчества в Тюменской области и автономных округах и др.

Также, 17 февраля 2022 г. Законодательное Собрание ЯНАО, рассмотрев протоколы согласия Совета Законодателей за 2021 г., включая Протокол согласия от 06.12.2021 г. № 201 «О плане работы Совета Законодателей Тюменской области, ХМАО-Югры и ЯНАО на 2022 г.», постановила одобрить их и рекомендовала комитетам Законодательного Собрания ЯНАО, а также депутатским фракциям учитывать данный план работы при планировании своей деятельности в 2022 г. [29].

Таким образом, подводя итоги исследования особенностей формирования и направлений деятельности законодательного органа власти Тюменской области с учетом специфики сложноустроенного региона, можно сделать следующие выводы:

Во-первых, выборы в законодательный орган власти Тюменской области проходят на всей ее территории, включая территории ХМАО-Югры и ЯНАО, и при участии всего населения сложноустроенного субъекта Федерации, что закреплено в кодифицированном правовом акте – Избирательном кодексе Тюменской области. Таким образом, в состав Тюменской областной Думы избираются депутаты – представители, в том числе от автономных округов, соответственно, региональный парламент является уникальным в Российской Федерации и представляет интересы населения сразу трех субъектов Федерации;

Во-вторых, депутаты – представители от автономных округов, избираемые в Тюменскую областную Думу, представляют интересы населения автономных округов, в том числе в решении вопросов о выделении финансовых ресурсов на строительство объектов социального назначения на территории автономных округов, социальной поддержки отдельных категорий граждан и др. Таким образом, депутаты – представители от автономных округов активно участвуют в организации деятельности областной Думы, в том числе занимают руководящие должности, являются председателями профильных комитетов и т.д. Так, председателем Тюменской областной Думы является С.Е. Корепанов, ранее являющийся депутатом окружного Совета народных депутатов в ЯНАО;

В-третьих, законодательный орган Тюменской области постоянно развивается в направлении согласованных позиций и согласованных нормативных правовых актов с законодательными органами ХМАО-Югры, и ЯНАО. В целях координации законодательных органов трех субъектов используются такие формы взаимодействия, как: совместные заседания депутатов Тюменской областной Думы, Думы ХМАО-Югры, Законодательного Собрания ЯНАО; заседания консультативно-совещательного органа Совета Законодателей трех субъектов. Таким образом, достигаются управленческие

решения, эффективно влияющие на экономическое и социально-культурное развитие трех субъектов.

В-четвертых, законодательным органом государственной власти Тюменской области была сформирована устойчивая нормативно-правовая база для обеспечения устойчивого социально-экономического развития Тюменской области. Также Тюменской областной Думой 12 марта 2020 г. был утвержден документ стратегического планирования, а именно «Стратегия социально-экономического развития Тюменской области до 2030 г.» [21], которой определены приоритетные цели и задачи государственного управления в Тюменской области на долгосрочный период.

1.3. ИСПОЛНИТЕЛЬНАЯ ВЛАСТЬ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

Процесс построения исполнительной власти Тюменской области необходимо анализировать с Советского периода. Так, в период с 1944 г. по 1991 г. высшим исполнительным органом власти при Тюменском областном Совете народных депутатов являлся областной исполнительный комитет – коллегиальный орган. Однако, стоит отметить, что современный принцип разделения власти на законодательную, исполнительную и судебную был впервые упомянут только в 1990 году в Декларации о государственном суверенитете РФ. Соответственно, термин «исполнительная власть» появился только в постсоветский период.

В августе 1991 г. Президент РФ был наделен чрезвычайными полномочиями, в том числе по формированию исполнительных органов субъектов Федерации. На основании Указа Президента РСФСР от 22.08.1991 № 75 «О некоторых вопросах деятельности органов исполнительной власти в РСФСР» был сформирован исполнительный орган власти области - Администрация Тюменской области с возглавляемым ее главой Администрации. В дальнейшем на основании Указа Президента РСФСР от 27.09.1991 г. № 131 «О Главе Администрации Тюменской области» главой Администрации был назначен председатель Тюменского областного Совета Ю. К. Шафраник. В связи с роспуском областного исполнительного комитета его полномочия, как органа исполнительной власти, были переданы Администрации Тюменской области. Постановлением главы Администрации Тюменской области от 16 октября 1991 г. № 5 «О структуре Администрации области» были упразднены все структурные подразделения областного исполнительного комитета и утверждена новая структура областной Администрации.

Как отмечает М.В. Баглай «формирование системы органов исполнительной власти субъектов РФ происходит в соответствии с конституционными полномочиями, а также нормативными актами, определяющими правовой статус субъекта Федерации, а также организацию

взаимодействия органов власти. Такими актами являются уставы области, положения об отдельных органах власти региона, утверждаемые главой исполнительной власти области» [Баглай, с. 147].

В 1995 г. с принятием Устава Тюменской области должность главы администрации начинает именоваться как «Губернатор» Тюменской области. Так, ст. 3 Устава Тюменской области в первоначальной редакции от 30.06.1995 г. закрепляла, что органом исполнительной власти области является Губернатор области и возглавляемая им Администрация области.

Дальнейшее структурное совершенствование исполнительного органа власти Тюменской области произошло в феврале 2005 г., когда областная Администрация была переименована в Правительство Тюменской области.

Спустя два месяца Постановлением Губернатора Тюменской области № 35 «О структуре исполнительных органов государственной власти Тюменской области» (далее – Постановление № 35) была утверждена структура исполнительных органов государственной власти Тюменской области. В настоящее время, с учетом редакции Постановления № 35 от 27 октября 2020 г., структура исполнительных органов власти Тюменской области состоит из Правительства Тюменской области, а также исполнительных органов Тюменской области: Аппарата Губернатора, двадцати Департаментов, трех Комитетов, десяти Управлений [32].

В настоящее время, согласно ст. 41 Устава Тюменской области систему исполнительных органов области составляют:

- Губернатор области – высшее должностное лицо Тюменской области;
- Правительство Тюменской области - постоянно действующий высший исполнительный орган Тюменской области;
- иные исполнительные органы области, образованные по решению Губернатора области.

В структуру Правительства входят: Губернатор области, Вице-Губернатор области, первые заместители Губернатора области, заместители Губернатора

области, иные члены Правительства области, должностные лица Правительства области.

В соответствии со ст. 77 Конституции Российской Федерации, ч. 2 ст. 4 Федерального закона № 414, статьями 37 и 38 Устава Тюменской области Губернатор Тюменской области является высшим должностным лицом Тюменской области и возглавляет постоянно действующий высший исполнительный орган области – Правительство Тюменской области.

Стоит отметить, что в целях обеспечения стабильности системы публичной власти положения нового Федерального закона № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», предусматривают запрет на наличие в наименовании глав субъектов Федерации словосочетаний, составляющих наименование должности главы государства (Президент РФ). Также, данным нормативным правовым актом был унифицирован срок полномочий главы региона – 5 лет. При этом, положения ФЗ № 414, вступившие в силу с 1 июня 2022 г. в отличии от ФЗ №184 не содержат ограничений на число губернаторских сроков, этот вопрос остается на усмотрение региональных властей. В связи с этим, из Устава Тюменской области было исключено положение, согласно которому Губернатор Тюменской области «не может замещать должность более двух сроков подряд».

В дополнение к нововведениям, касающимся деятельности Губернатора Тюменской области, стоит отметить, что в связи с упразднением новым Федеральным законом № 414-ФЗ такого института, как отзыв высшего должностного лица субъекта РФ, признаются утратившими силу Закон Тюменской области № 105 «Об отзыве губернатора Тюменской области». Таким образом, избиратели, проживающие на территории всего сложноустроенного региона, больше не могут инициировать отзыв Губернатора Тюменской области. Такое право остается за Президентом РФ, а также Тюменской областной Думой.

Вопросы организации исполнительной власти в субъектах РФ на протяжении долгого периода времени регулировались Указами Президента РФ, в том числе назначение глав исполнительной власти. Наиболее же

демократичный способ занятия должности высшего должностного лица и главы исполнительного органа власти субъекта Федерации – выборы – были введены лишь с 1996 г. Так, во второй половине 1996 г. во многих субъектах Федерации проходили выборы глав исполнительной власти.

22 декабря 1996 г. в Тюменской области состоялись первые прямые губернаторские выборы. Данное событие сопровождалось рядом проблем, связанных с активным политическим противодействием органов государственной власти области и автономных округов. Конфликт был разрешен только в 1997 г. Постановлением Конституционного Суда № 12-П, тогда же было закреплено, что органы государственной власти, в том числе Губернатор Тюменской области, формируются всем населением области, включая население ХМАО-Югры и ЯНАО.

11 декабря 2004 г. начал действовать новый порядок избрания губернаторов: главу региона по представлению президента РФ утверждал законодательный орган субъекта Федерации. Так, 17 февраля 2005 г. Тюменская областная Дума утвердила С.С. Собянина на пост главы региона по представлению президента РФ В.В. Путина.

Следующие изменения в порядке формирования корпуса глав регионов были внесены Федеральным законом «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», который вступил в силу 1 июня 2012 г. и вернул в РФ прямые выборы глав регионов. Таким образом, следующие Губернаторские выборы, назначенные на сентябрь 2014 года, прошли в Тюменской области посредством прямых выборов с участием всего населения сложноустроенного субъекта Федерации.

В настоящее время, практика прямых выборов высшего должностного лица субъекта Федерации сохранилась. Так, Устав Тюменской области и Избирательный Кодекс Тюменской области устанавливают, что Губернатор Тюменской области избирается гражданами РФ, проживающими на территории Тюменской области на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Выборы проходят по единому избирательному

округу, которым является территория Тюменской области, включая территории ХМАО - Югры и ЯНАО.

Учитывая особенность Тюменской области, выражающуюся во вхождении в ее состав ХМАО-Югры и ЯНАО, а также участие их населения в выборах Губернатора Тюменской области, необходимо рассмотреть особенности построения и развития взаимоотношений органов исполнительной власти области и автономных округов.

Так, с принятием Устава Тюменской области 15 июня 1995 г. впервые было закреплено, что разграничение полномочий органов власти области и автономных округов определяется на основе Конституции РФ, федеральными законами и договорами, заключенными между ними. Так, к совместному ведению органов государственной власти области и автономных округов на основе Договора мог быть отнесен ряд полномочий, в том числе:

- выработка и реализация единых подходов по вопросам, затрагивающим интересы области и автономных округов в сфере культуры, образования, здравоохранения, транспорта, и др. сфер, а также совместное финансирование объектов и программ, обеспечивающих указанную деятельность.

В сентябре 1995 г. Главами Администраций трех субъектов был подписан Договор «Об отношениях органов исполнительной власти Тюменской области, ХМАО, ЯНАО» [25] в целях развития экономического, правового и социально-культурного сотрудничества. Договором были обозначены сферы сотрудничества, имеющие общеобластное значение, в том числе социальная защита населения; здравоохранение, образование, культура, спорт и др.

Договор также включал в себя Положение об Административном совете Тюменской области, ХМАО и ЯНАО, как региональном координирующем органе. Впоследствии, в связи с переименованием глав Администраций трех субъектов в Губернаторов, в 1998 г. Административный Совет был переименован в Совет Губернаторов. Так, Постановлением Совета Губернаторов № 3/СГ «О Совете Губернаторов Тюменской области, ХМАО-Югры, ЯНАО» было утверждено, что данная согласованная управленческая структура

исполнительных органов власти области и автономных округов создана в целях координации их деятельности в тех сферах сотрудничества, что определены Договором и соглашениями.

Однако, несмотря на заключенный Договор, взаимопонимания и согласованной позиции с органами исполнительной власти автономных округов выработать не удалось. Как отмечает ряд исследователей, противостояние области и автономных округов наблюдалось в связи с политикой, проводимой главой Администрации области – Л.Ю. Рокецким, выступающим за «подчинение» округов, а не сотрудничество с ними.

Избрание в результате Губернаторских выборов 2001 г. С.С. Собянина привело к развитию долгосрочных и партнерских отношений с автономными округами. Сотрудничество территорий было одной из стратегических целей работы вновь избранного Губернатора. Сохранив прежние формы сотрудничества (в том числе Совет Губернаторов), было определено развивать и совершенствовать их в целях интеграционных процессов области и автономных округов. Так, в 2001 г. Советом Губернаторов была утверждена программа «Возрождение города Тобольска, как духовно-нравственного и культурного центра Сибири», а также подписано Соглашение об основных направлениях согласованной политики в социально экономической сфере.

Таким образом, можно сделать вывод, что развитие взаимоотношений с автономными округами во многом зависело и от выбранного политического курса Высшего должностного лица Тюменской области, осуществляющего руководство исполнительной властью в регионе.

Одним из наиболее важных совместных решений органов власти трех субъектов Федерации стал подписанный 9 июля 2004 г. Договор между органами государственной власти Тюменской области, ХМАО-Югры и ЯНАО о сотрудничестве и перераспределении полномочий, разработанного в качестве механизма реализации ФЗ № 95 от 4 июля 2003 г.

Заключенный в 2004 г. Договор позволил каждому его участнику (субъекту Федерации) равным образом осуществлять свои полномочия в рамках

ст. 72 Конституции, а также федеральных и региональных законов, принятых в развитие федерального законодательства. Вместе с тем, трехсторонний Договор позволил сохранить устойчивое социально-экономическое развитие каждого из его участников и реализовать в рамках сотрудничества совместные проекты в экономике и социальной сфере, целью которых являлось повышение качества жизни всего населения сложноустроенного субъекта. Таким образом, такое соглашение – уникальный пример сотрудничества трех субъектов Федерации. Особенностью договора можно считать так называемый эффект «синергии», когда каждый из участников работает во благо общего дела, тем самым такое сотрудничество дает самые эффективные результаты, которые выражаются в высоком уровне качества жизни всего населения сложноустроенного субъекта РФ.

Таким образом, благодаря проводимой Губернатором Тюменской области С.С. Собяниным, осуществляющим руководство исполнительная властью в регионе в период с 2001 по 2005 г., политики направленной на социально-экономическую интеграцию Тюменской области и автономных округов, была обеспечена стабильность в их взаимоотношениях, а также намечена перспектива дальнейшего эффективного сотрудничества.

Постановлением Администрации Тюменской области от 25 октября 2004 г. № 136-пк была утверждена областная целевая программа по реализации Договора между органами государственной власти Тюменской области, ХМАО-Югры и ЯНАО от 16.08.2004 № 150 «Сотрудничество». Действие программы началось с 1 января 2005 г. и было направлено на социально-экономическое развитие всего сложноустроенного субъекта в рамках экономической интеграции территорий Тюменской области, ХМАО-Югры и ЯНАО.

В настоящее время действие трехстороннего Договора пролонгировано до 2025 г., что является важным политическим решением, гарантирующим, во-первых, сохранение стабильных взаимоотношений Тюменской области, ХМАО-Югры, ЯНАО и, во-вторых, их дальнейшее социально-экономическое развитие, включая интеграционные процессы в экономике и социальной сфере. Таким

образом, в настоящий момент можно говорить о существовании общности позиций Губернаторов Тюменской области, ХМАО-Югры и ЯНАО во взгляде на будущее развитие взаимоотношений и территорий области и округов.

С 1 января 2015 года программа «Сотрудничество», выступающая эффективным механизмом реализации Договора, имеет статус Государственной программы Тюменской области, в связи с чем, Постановление Администрации Тюменской области № 136-пк утратило силу. В настоящий момент действует Постановление Правительства Тюменской области от 30.12.2014 г. № 705-п «Об утверждении государственной программы по реализации Договора между органами государственной власти Тюменской области, ХМАО-Югры и ЯНАО «Сотрудничество» [34], которым определены сроки реализации программы (2015-2024 г.), ее цели и задачи, а также основные направления (мероприятия).

Государственная программа «Сотрудничество» формируется и реализуется в порядке, утвержденном постановлениями Совета Губернаторов Тюменской области и автономных округов от 14 марта 2006 г. № 156/СГ о Механизме реализации мероприятий государственной программы «Сотрудничество» [37], а также от 31 декабря 2013 № 208/СГ о плане мероприятий (дорожной карте) «Повышение эффективности исполнения государственной программы «Сотрудничество» [38].

Финансирование программы осуществляется в порядке, определенном п. 2, 3 ст. 4 Договора между органами государственной власти Тюменской области, ХМАО - Югры, ЯНАО (долевым образом). Реализация мероприятий в рамках программы осуществляется за счет средств областного бюджета на территории автономных округов.

Так, в программу входят 11 направлений, 6 из которых отнесены к мероприятиям социальной сферы: политика переселения, образование, культура, здравоохранение и др. Важным будет отметить, что по каждому направлению наряду с целями определены и ожидаемые результаты, которые в перспективе будут достигнуты при реализации данного направления. Например, в рамках направления «Организация оказания специализированной медицинской помощи

в областных учреждениях и организациях» ожидаемые результаты должны быть выражены, во-первых, в повышении качества и доступности медицинской помощи, во-вторых, в сохранении потенциала здоровья населения всего сложноустроенного субъекта.

Так, в ХМАО-Югре за счет средств, направленных в рамках программы «Сотрудничество», были реализованы объекты в социальной сфере (здравоохранения): Ханты-Мансийский онкологический центр, Ханты-Мансийский перинатальный центр. Реализация данных объектов способствовала повышению эффективности оказания высокотехнологической медицинской помощи и позволила достичь целевых показателей, как: снижение младенческой смертности, увеличение продолжительности жизни населения. Тем самым, можно говорить о практической эффективности программы «Сотрудничество».

Не отрицая эффективность программы «Сотрудничество», стоит отметить, что некоторые объекты социальной инфраструктуры, на строительство которых проводилось финансирование в рамках программы, на сегодняшний день остаются незавершенными. В их числе железнодорожный вокзал ст. Нягань по причине нарушения сроков сдачи объекта (в виду чрезвычайной ситуации, а именно – пандемии), отдельные объекты в сфере здравоохранения, в т.ч. центральная больница на 1 100 коек в г. Нижневартовске. Таким образом, учитывая существование нереализованных проектов (объекты незавершенного строительства), можно предположить, что механизмы реализации программы в перспективе будут совершенствоваться.

Ответственность за своевременное выполнение и реализацию направлений программы лежит на исполнительных органах Тюменской области (государственных заказчиках Программы) совместно с уполномоченными органами государственной власти ХМАО-Югры и ЯНАО и определяется сферой их полномочий. Так, ответственным по вопросам социальной поддержки отдельных категорий населения является Департамент социального развития

Тюменской области, а по вопросам организации оказания медицинской помощи – Департамент здравоохранения Тюменской области и т.д.

С 2006 года в работе органов исполнительной власти Тюменской области стал применяться метод бюджетного программно-целевого планирования, благодаря которому был оптимизирован процесс планирования расходов областного бюджета, в том числе связанных с реализацией областных государственных программ.

Сотрудничество трех субъектов повлияло на политическую и социально-экономическую ситуацию в регионе: были равномерно распределены финансовые потоки между Тюменской областью, ХМАО-Югрой и ЯНАО, что привело к эффективному развитию экономики, как области, так и автономных округов, а также их социальной сбалансированности. Достичь этого, в свою очередь, позволили выработанные подходы правового регулирования организации работы исполнительных органов Тюменской области, ХМАО-Югры и ЯНАО, а также согласованность высших должностных лиц трех субъектов в принятии общезначимых властных решений.

Таким образом, проанализировав особенности построения и деятельности исполнительной власти Тюменской области, можно резюмировать:

- В настоящий момент систему исполнительной власти Тюменской области составляют: Губернатор Тюменской области – высшее должностное лицо Тюменской области и глава постоянно действующего высшего исполнительного органа области; Правительство Тюменской области – постоянно действующий высший исполнительный орган Тюменской области; иные исполнительные органы Тюменской области, образованные по решению Губернатора области;

- Избрание Губернатора Тюменской области осуществляется посредством прямых выборов с участием всего населения, проживающего на территории сложноустроенной Тюменской области, в том числе населения Югры и Ямала. Выборы Губернатора Тюменской области проводятся по единому

избирательному округу, которым является территория Тюменской области, включая территории Югры и Ямала;

- Создана согласованная управленческая структура исполнительных органов власти Тюменской области, ХМАО-Югры, ЯНАО – Совет высших должностных лиц (Совет Губернаторов), имеющая статус координирующего органа;

- Развитие взаимоотношений Тюменской области, ХМАО-Югры и ЯНАО во многом зависело и от выбранного политического курса высшего должностного лица Тюменской области, осуществляющего руководство исполнительной властью в регионе. Так, благодаря проводимой Губернатором Тюменской области С.С. Собяниным, осуществляющим руководство исполнительной властью в области в период с 2001 по 2005 г., политике направленной на социально-экономическую интеграцию Тюменской области и автономных округов, была обеспечена стабильность в их взаимоотношениях, а также намечена перспектива дальнейшего эффективного сотрудничества;

- Согласованные при участии исполнительной власти Тюменской области управленческие механизмы (Договор, программа «Сотрудничество»), позволили обеспечить эффективную реализацию полномочий в сложноустроенном субъекте, совместных проектов в социальной сфере, а также устойчивое социально-экономическое развитие, как Тюменской области, так и автономных округов, вследствие чего все три субъекта Федерации на сегодняшний день остаются в числе регионов-лидеров в РФ по уровню качества жизни населения.

ГЛАВА 2. ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И КРИТЕРИИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ

2.1. НОРМАТИВНО УСТАНОВЛЕННЫЕ КРИТЕРИИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ: ПРАКТИКА И ТЕНДЕНЦИИ

Внедрение программно-целевого метода в практику государственного управления позволило осуществлять перспективное планирование социально-экономического развития, как Российской Федерации, так и ее субъектов, устанавливать ответственность органов государственной власти и должностных лиц за конечный результат, определяемый не только объемом выполненных мероприятий, но и достижением заданных качественных показателей.

Таким образом, среди достоинств данного метода можно выделить следующее: во-первых, население обеспечивается именно теми общественными благами и услугами, в которых имеется реальная потребность, а их объем и качество в наибольшей степени отвечает запросам общества, что, соответственно, влияет на уровень доверия к власти; во-вторых, появляется возможность прогнозировать и планировать социально-экономическое развитие субъектов Федерации.

Социально-экономическое развитие как Российской Федерации, так и ее субъектов зависит от эффективной и результативной деятельности органов исполнительной власти. Соответственно, на сегодняшний день, акцент внимания смещается на оценку эффективности ее работы. Деятельность органов исполнительной власти субъектов Федерации определяется социальными результатами, которые связаны в первую очередь с интересами населения: качество системы образования, здравоохранения, рост доходов населения и т.д. Общество заинтересованно в качественном государственном регулировании, которое характеризуется через «эффективность» и «результативность».

Важным будет отметить, что нормативно установленных критериев оценки эффективности законодательных органов государственной власти субъектов Федерации в законодательстве РФ не содержится, соответственно, имеет место приоритет оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти по отношению к оценке эффективности деятельности законодательных органов власти. При этом верной видится позиция, что эффективной и результативной деятельностью законодательного органа власти субъекта Федерации является в том случае, когда данным органом при оптимальных затратах, основываясь на базовых конституционных ценностях, осуществляется и достигается представительство всех существующих общественных интересов населения субъекта Федерации, обеспечивается своевременное и надлежащее законотворчество и в полной мере реализуются конституционные принципы.

Правовое регулирование вопроса об эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации и нормативное установление критериев ее оценки было положено с принятием Федерального закона от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий». Так, ФЗ № 184 был дополнен статьей 26.3.2 «оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации», устанавливающей порядок и процедуру проведения оценки эффективности региональных исполнительных органов власти. С 2007 г., во исполнение положений Федерального закона, впервые появляются правовые акты, нормативно устанавливающие перечень критериев (показателей) оценки эффективности, методику оценки, а также форму отчетности о достигнутых значениях показателей от каждого субъекта Федерации:

- Указ Президента РФ от 28.06.2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» [52];
- Постановление Правительства РФ от 15.04.2009 г. № 322 «О мерах по реализации Указа Президента РФ № 825».

Однако, установленные критерии оценки эффективности органов исполнительной власти субъектов РФ, действовали не на долгосрочную перспективу. Так, с 2007 г. по настоящее время было принято пять Указов Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» каждый из которых отменял действие предыдущего: в 2007 г., в 2012 г., в 2017 г., в 2019 г., в 2021 г.

Целью введения института оценивания деятельности органов исполнительной власти, как отмечает Д.С. Зарецкая, является выявление (на основе докладов о достигнутых значениях показателей в каждом конкретном регионе) таких направлений деятельности региональных органов власти, по которым реализация государственных функций происходит нерезультативно [Зарецкая, с.1]. Таким образом, система оценки эффективности позволяет определить слабые стороны управления в регионе, причины существующих недостатков, и, соответственно, выработать способы их устранения. Как верно замечала Т.Б. Макарова, внедрение такой оценки можно рассматривать, как введение дополнительного механизма контроля федеральными властями социально-экономического состояния субъектов Федерации [Макарова, с. 26-27].

В настоящее время правовое регулирование эффективности деятельности органов исполнительной власти, а также должностных лиц субъектов РФ, оценка деятельности которых также получила правовое закрепление с 2019 г., осуществляется на основании ст. 35 ФЗ № 414, положения которой действуют с 1 июня 2022 г., а также конкретизирующих нормативных правовых актов, а именно:

- Указа Президента РФ от 4 февраля 2021 № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ и деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» [10] (далее – Указ № 68), нормативно устанавливающего перечень из 20 критериев (показателей) по которым осуществляется оценка эффективности деятельности исполнительной власти субъектов РФ;

- Постановления Правительства РФ от 3 апреля 2021 № 542, в котором утверждена методика для расчета данных показателей [12].

Таким образом, с 2021 г. была утверждена новая сфера правового регулирования оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и высших должностных лиц субъектов Федерации.

Так, утвержденный Указом Президента РФ № 68 обновленный перечень критериев (показателей) существенным образом отличается от действующего ранее перечня, установленного Указом Президента РФ в 2019 г. Во-первых, увеличилось число нормативно установленных показателей с 15 (2019 г.) до 20 (2021 г.), которые можно разделить по группам: экономические, социальные, демографические, и отдельный вид – «цифровая зрелость». К ним относятся следующие показатели:

1. Доверие к власти;
2. Численность населения субъекта РФ;
3. Ожидаемая продолжительность жизни при рождении;
4. Уровень бедности;
5. Доля граждан, систематически занимающихся физической культурой и спортом;
6. Уровень образования;
7. Эффективность системы выявления, поддержки и развития способностей и талантов у детей и молодежи;
8. Доля граждан, занимающихся добровольческой (волонтерской) деятельностью;
9. Условия для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности;
10. Число посещений культурных мероприятий;
11. Количество семей, улучшивших жилищные условия;
12. Объем жилищного строительства;
13. Качество городской среды;

14. Доля дорожной сети в крупнейших городских агломерациях, соответствующая нормативам;
15. Качество окружающей среды;
16. Темп роста (индекс роста) реальной среднемесячной заработной платы;
17. Темп роста (индекс роста) реального среднедушевого денежного дохода населения;
18. Темп роста (индекс роста) физического объема инвестиций в основной капитал;
19. Численность занятых в сфере малого и среднего предпринимательства;
20. «Цифровая зрелость» органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления, подразумевающая использование ими отечественных информационно-технологических решений.

Важным будет отметить, что по сравнению с показателями, утвержденными Указом Президента РФ от 2019 г. не отмечается отдельных критериев, например: «высокопроизводительные рабочие места во внебюджетном секторе экономики (количество)». Как отмечает Т.Н. Литвинова, это связано с возникшими на практике трудностями в достижении значений данных показателей [Литвинова, с. 2]. Так, высокая производительность рабочих мест во внебюджетном секторе экономики характерна лишь для крупных регионов, соответственно, критерий не является объективным. В свою очередь шесть критериев (показателей) остались неизменными, а именно: показатели № 3, 4, 6, 11, 15, 19.

В группе социальных показателей наблюдаются совершенно новые, в введении которых отчетливо прослеживается цель по приведению показателей в соответствие с национальными целями развития РФ до 2030 года, определенными в Указе Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития до 2030 года» [9] (далее – Указ № 474). Так, показатели № 5, 8, 9, 10 будут характеризовать достижение национальной цели «Возможности для

самореализации и развития талантов», определенной Указом Президента РФ № 474. Иные отдельные показатели также имеют взаимосвязь с национальными целями развития РФ, например, показатель «Цифровая зрелость» характеризует достижение национальной цели «цифровая трансформация».

Таким образом, можно сделать вывод, что для реализации национальных целей развития до 2030 г., было определено региональное измерение работы по достижению национальных целей развития, включая нормативное установление отдельных показателей оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ, определенных Указом Президента РФ № 68 соответствующих показателям, характеризующим достижение национальных целей.

Анализируя высказываемые отдельными учеными предложения по развитию нормативно установленных критериев оценки эффективности, можно выделить, что наиболее часто они сводятся к высказыванию сомнений в целесообразности использования большого числа показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, и, соответственно, предложениям сократить нормативно установленное количество показателей. В частности, такой критерий как «Темп роста (индекс роста) физического объема инвестиций в основной капитал» в условиях санкционного давления будет трудно выполнимым, соответственно, имеет место его пересмотр или исключение из перечня показателей.

Однако, на практике напротив наблюдаются тенденции к увеличению показателей. Так, в связи с проблемой лесных пожаров в субъектах РФ целесообразным представляется утвердить целевой критерий, которым можно будет оценивать как эффективность работы, так и конкретный результат региональных органов власти, ответственных за решение данной проблемы, а именно – сокращение площади лесных пожаров для каждого субъекта Федерации и в целом по РФ. Таким образом, верным видится внести изменения в Указ Президента РФ № 68 в части дополнения показателем «21. Эффективность охраны лесов от пожаров на землях лесного фонда».

Рассматривая порядок и сроки представления докладов (отчетов) о достигнутых за отчетный период значениях (уровнях) показателей, можно заметить, что из действующего Указа Президента РФ № 68 был исключен пункт о необходимости ежегодного представления высшими должностными лицами субъектов РФ докладов о достигнутых за отчетный период значениях (уровнях) показателей.

Таким образом, планирование контролируемых показателей и представление докладов об их достижении теперь полностью возложено на Правительство РФ. Так, доклад о достигнутых субъектами РФ за 2021 год фактических значениях (уровнях) показателей, предусмотренных пунктами 2 - 20 перечня, Правительство РФ подготавливает и представляет Президенту РФ до 1 июня. Однако, несмотря на это, ответственность за достижение значений, а также содействие в их достижении возложена на региональные органы исполнительной власти.

Важным будет отметить, что несмотря на специфику сложноустроенного региона, оценка эффективности деятельности Губернаторов и исполнительных органов государственной власти ХМАО-Югры, ЯНАО и Тюменской области осуществляется по отдельности. Соответственно каждый из упомянутых выше субъектов самостоятельно разрабатывает правовую базу в целях реализации Указа Президента РФ № 68.

Так, правовую базу ХМАО-Югры в сфере оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти и должностных лиц составляет Распоряжение Правительства ХМАО-Югры от 02.04.2021 г. № 167-рп «О реализации Указа Президента Российской Федерации от 4 февраля 2021 года № 68 в ХМАО-Югре» [35].

В ЯНАО таким правовым актом является Постановление Губернатора ЯНАО от 11.05.2022 г. № 67-ПГ «О мероприятиях по реализации Указа Президента РФ № 68» [33].

В Тюменской области – Распоряжение Правительства Тюменской области от 23.09.2021 г. № 848-рп «Об организации деятельности по достижению

значений показателей оценки эффективности деятельности Губернатора Тюменской области и исполнительных органов государственной власти Тюменской области» [36] (далее – Распоряжение Правительства Тюменской области № 848-рп).

В целях организации исполнения Указа № 68 ответственность за достижение значений показателей по Тюменской области, содействие в их достижении возложена на Вице-Губернатора, заместителей Губернатора Тюменской области, руководителей исполнительных органов власти Тюменской области.

С целью обеспечения организации работы по достижению значений показателей Указа Президента РФ № 68 указанные должностные лица вправе:

Во-первых, формировать рабочие группы, в том числе межведомственные, с привлечением сотрудников исполнительных органов власти Тюменской области, а также:

- представителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (по согласованию);
- иных организаций, деятельность которых оказывает влияние на достижение значений показателей Указа.

Во-вторых, применять иные механизмы для организации работы по достижению значений показателей Указа № 68.

Несмотря на то, что планирование контролируемых показателей и доклады об их достижении теперь возложено на Правительство РФ, ответственные должностные лица Тюменской области, в целях непрерывного мониторинга состояния достижения плановых значений показателей в регионе, формируют информацию о достижении значений показателей.

Формирование данной информации так же необходимо в целях выявления рисков недостижения значений показателей и принятия решений по устранению таких рисков.

Распоряжением Правительства Тюменской области № 848-рп определен порядок подготовки информации о достижении за отчетный период значений

показателей для оценки эффективности деятельности Губернатора Тюменской области и исполнительных органов власти Тюменской области.

Данный порядок определяет этапы работы и взаимодействие должностных лиц, ответственных за достижение значений показателей, и Департамента экономики Тюменской области, ответственного за формирование сводной информации о достижении за отчетный период исполнительными органами Тюменской области значений показателей Указа Президента № 68.

Так, должностными лицами, включенными в перечень исполнительных органов Тюменской области, ответственных за достижение показателей и подготовку информации (согласно Приложению к Распоряжению № 848-рп), формируется информация о значениях показателей и направляется в Департамент экономики Тюменской области:

- ежеквартально не позднее 25 числа месяца, следующего за отчетным кварталом;

- ежегодно до 1 мая, следующего за отчетным периодом.

В свою очередь, Департамент экономики Тюменской области проводит анализ и обобщение предоставленных материалов, формирует сводную информацию о достижении за отчетный период значений показателей Указа № 68 и представляет ее к рассмотрению на Президиуме Правительства Тюменской области.

Так, проанализируем значения отдельных показателей Указа Президента РФ № 68 достигнутые за 2020 и 2021 г. по Тюменской области без автономных округов:

Таблица 1.

показатель	2020 г.	2021 г.
Численность населения субъекта Российской Федерации	1543389 чел.	1547768 чел.
Уровень бедности	14,0 % к общей численности населения	13,4 % к общей численности населения
Темп роста (индекс роста) реального среднедушевого денежного дохода населения	В % к 2019 году 98,3 %	В % к 2020 году 99,9 %

На основании данных, приведенных в таблице 1 можно сделать вывод, что в Тюменской области наблюдается повышение значений экономических показателей, отображающих темп роста среднедушевого денежного дохода населения, а также положительная тенденция к снижению уровня бедности из чего следует, что благосостояние населения Тюменской области за отчетный период 2021 г. выросло в сравнении с предыдущим периодом. Стоит отметить, что уменьшение некоторых значений показателей произошло из-за пандемии, которая привела к перегрузке отдельных сфер. Несмотря на это, Тюменская область остается в числе лидеров в рейтинговой оценке субъектов Федерации и входит в число наиболее успешных регионов.

Мониторинг достижения Тюменской областью значений показателей Указа Президента РФ № 68 является двухуровневым и осуществляется, как федеральными органами власти РФ, так и региональными, а именно законодательным органом власти Тюменской области, заслушивающим в рамках своих контрольных функций ежегодные отчеты Губернатора Тюменской области о результатах деятельности Правительства Тюменской области, которые в том числе отображают информацию о достижении значений показателей.

Эффективность деятельности органов исполнительной власти Тюменской области получила положительную оценку со стороны федеральной власти в виде выделения (предоставления) дотации (гранта) за достижение наилучших значений показателей. Так, в 2021 г. по результатам достижения субъектами РФ за отчетный период (2020 г.) значений показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ и деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по решению Правительства РФ из федерального бюджета бюджету Тюменской области была предоставлена дотация (грант) в размере 626 964, 2 тыс. руб. Данные средства дотации, полученные в качестве поощрения за эффективную работу, стали источником финансового обеспечения расходов по строительству объекта социального назначения в г. Тюмени – общеобразовательной школы по ул. Московский тракт, что подтверждается Распоряжением Правительства Тюменской области от

05.07.2021 г. № 590-рп «О направлении средств гранта». В настоящее время, средства освоены в полном объеме, и школа введена в эксплуатацию, тем самым, эффективная работа органов исполнительной власти Тюменской области и достижение ими значений показателей способствовали получению меры поощрения со стороны федеральной власти.

На региональном уровне эффективность деятельности органов исполнительной власти была отмечена Тюменской областной Думой в ходе принятия отчета Губернатора Тюменской области о деятельности Правительства Тюменской области за 2021 г. Так, в своем Постановлении от 26.05.2022 г. № 297 Тюменская областная Дума, в рамках контрольных функций, приняла к сведению отчет Губернатора Тюменской области о результатах деятельности Правительства Тюменской области за 2021 г. и отметила эффективную работу Правительства Тюменской области по социально-экономическому развитию региона.

Также, немало важным критерием, указывающим на эффективную работу региональных органов власти, является включение Тюменской области в число лидеров в рейтинговой оценке субъектов Федерации и сохранения за ней звания одного из наиболее успешных регионов. Так, на протяжении нескольких лет Тюменская область входит в первую десятку лидеров в рейтинге качества жизни Агентства стратегических инициатив (АСИ), составленным по поручению президента РФ В.В. Путина. Так, по итогам 2021 года Тюменская область заняла 2 место.

Таким образом, можно говорить о том, что деятельность органов исполнительной власти Тюменской области была оценена как эффективная и результативная, способствующая повышению социально-экономического развития региона.

Подводя итоги, можно резюмировать, что оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти Тюменской области – один из важных инструментов в процессе выработки и реализации региональной политики, а также повышения качества жизни населения в регионе. Также в

рамках реализации национальных целей развития РФ до 2030 г. было определено региональное измерение работы по достижению национальных целей развития, включая нормативное установление отдельных показателей, определенных Указом Президента РФ № 68 соответствующих показателям, характеризующим достижение национальных целей. Таким образом, достижение национальных целей развития РФ связано с эффективным государственным управлением, выстроенным в регионе.

Правовое регулирование в данной сфере, в том числе в Тюменской области, позволяет обеспечить решение таких первоочередных задач, как:

1. Наличие полной и достоверной информации о качестве государственного управления в регионе;
2. Оценка результативности деятельности органов исполнительной власти региона по решению задач, поставленных на федеральном уровне;
3. Корректировка деятельности органов исполнительной власти по улучшению социально-экономической ситуации в регионе;

Несмотря на ряд положительных аспектов, институт оценивания высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъекта Федерации в целях его совершенствования нуждается в доработке. В частности, необходимо пересмотреть перечень утвержденных показателей: сократить нормативно установленное количество критериев путем исключения отдельных показателей, достижение значений которых в нынешних условиях санкционного давления для большинства субъектов Федерации будет трудным. При этом, верной видится и практика дополнения перечня: предлагается внести изменения в Указ Президента РФ № 68 в части дополнения показателем «21. Эффективность охраны лесов от пожаров на землях лесного фонда».

2.2. СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ: СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ

Для достижения значений показателей, определенных Указом Президента РФ № 68, а также национальных целей развития РФ до 2030 г., утвержденных Указом Президента РФ № 474 в Тюменской области реализуются государственные программы и региональные проекты, которые в том числе отражают мероприятия, направленные на достижение значений таких показателей:

- государственные программы: «Развитие жилищного строительства» (2019-2024 г.); «Развитие малого и среднего предпринимательства» (с 01.01.2022 г.); «Охрана окружающей среды» (2019-2025 г.); «Развитие физической культуры, спорта»; «Развитие образования» и др.

Однако, как оказалось на практике, не разработан единый систематизированный документ, конкретизирующий порядок организации деятельности органов исполнительной власти Тюменской области, направленной на обеспечение достижения в Тюменской области значений показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной государственной власти, в том числе:

- порядок разработки и реализации «дорожных карт» (перечней мероприятий) по каждому из показателей, утвержденных Указом Президента РФ № 68;

- порядок проведения мониторинга оценки эффективности деятельности исполнительных органов власти Тюменской области;

- перечень исполнительных органов власти Тюменской области, ответственных за разработку перечней мероприятий («дорожных карт») по достижению в Тюменской области значений показателей, и ответственных за подготовку отчетов об их реализации;

- типовую форму проекта «дорожной карты», форму отчета о результатах реализации перечня мероприятий («дорожной карты»);

Таким организационно-правовым документом могло бы быть **Положение** по организации деятельности органов исполнительной власти Тюменской области по достижению в Тюменской области значений показателей для оценки эффективности деятельности Губернатора области и деятельности органов исполнительной власти области, установленных Указом Президента РФ № 68 (Далее – Положение).

Таким образом, совершенствование данной сферы видится:

Во-первых, в виде разработки проекта Положения, которым будет определен порядок организации деятельности органов исполнительной власти Тюменской области, направленной на обеспечение достижения в Тюменской области значений показателей.

Во-вторых, в разработке перечня мероприятий («Дорожные карты») по достижению в Тюменской области высоких значений показателей, определенных Указом Президента РФ № 68. При этом, «Дорожная карта» разрабатывается по каждому из показателей на период до 2030 года и содержит перечень мероприятий по достижению в Тюменской области значений показателя с указанием сроков и результатов их реализации, а также исполнительных органов.

В-третьих, в корректировке существующих государственных программ Тюменской области в части учета в них показателей оценки эффективности деятельности исполнительных органов власти, утвержденных Указом Президента РФ № 68, а также мер, направленных на достижение значений данных показателей в Тюменской области.

Итогом работы в данном направлении будет упорядочение организации деятельности органов государственной власти Тюменской области по достижению наиболее высоких показателей, характеризующих как социально экономическое развитие области (повышение качества жизни населения,

развития социальной сферы), так и достижение национальных целей развития в РФ.

Что касается совершенствования деятельности законодательного органа Тюменской области, то в настоящий момент правовое регулирование деятельности, порядок формирования и функционирования законодательного органа государственной власти Тюменской области – Тюменской областной Думы осуществляется посредством федеральных и региональных нормативных правовых актов. При этом, как было отмечено ранее, эффективной и результативной деятельностью Тюменской областной Думы является в том случае, когда данным органом при оптимальных затратах, основываясь на базовых конституционных ценностях, осуществляется и достигается представительство всех существующих общественных интересов населения Тюменской области, обеспечивается своевременное и надлежащее законотворчество и в полной мере реализуются конституционные принципы.

Таким образом, в деятельности законодательного органа Тюменской областной Думы имеет приоритет «качества» над «количеством». Также можно отметить, что принимаемые Тюменской областной Думой Законы Тюменской области и иные правовые акты направлены на эффективность деятельности органов государственной власти Тюменской области, которая в свою очередь определяет эффективность управления процессами социально-экономического развития региона. Поэтому качественное юридическое оформление правовых актов, принимаемых законодательным органом власти Тюменской области, является особо важным в региональной политике. В рамках данного вопроса целесообразным будет продолжить практику проведения правовой экспертизы издаваемых нормативных правовых актов, в том числе усовершенствовать ее путем внедрения практики научной экспертизы с привлечением сторонних специалистов соответствующих отраслей с целью предупреждения появления законотворческих неточностей и ошибок, а также их устранения на стадии процесса создания закона.

Также для эффективного управления процессами экономического и социального развития региона, осуществляемого в интересах его населения, необходима практика взаимодействия законодательной и исполнительной власти субъекта Федерации. Так, порядок взаимодействия регионального парламента и высшего должностного лица субъекта, исполнительных органов власти установлен в ст. 61 нового Федерального закона № 414-ФЗ.

Одним из важных инструментов взаимодействия законодательной власти и высшего должностного лица субъекта является ежегодное обращение главы субъекта к законодательному органу. С целью стабилизации регионального механизма реализации принципа сдержек и противовесов действует также такая форма контроля как представление ежегодного отчета высшего должностного лица субъекта Федерации о результатах деятельности высшего исполнительного органа субъекта РФ в законодательный орган субъекта.

Однако при анализе положений Федерального закона № 414-ФЗ можно обнаружить ряд проблемных моментов:

Так, нет нормативно закрепленных требований к содержанию указанного документа, соответственно, перечень вопросов, входящих в отчет высшего должностного лица субъекта, фактически является не исчерпывающим. В связи с этим, представляется необходимым для эффективной реализации такого рода контрольных функций законодательного органа субъекта Федерации разработать и определить на федеральном уровне перечень основных положений, которые будут обязательны к включению главой региона в соответствующий отчет в целях недопущения размытости его формулировок, а также возможности чёткой оценки сложившейся ситуации в сфере деятельности исполнительной власти субъекта Федерации.

Также в Федеральном законе № 414-ФЗ не закреплена юридическая ответственность главы субъекта Федерации, как руководителя высшего исполнительного органа власти в регионе, в случае не предоставления указанного отчёта, что представляется не совсем верным решением с точки зрения законодателя. Соответственно необходима правовая регламентация

юридической ответственности главы региона за непредоставление указанного отчета.

В рамках обозначенной проблемы предлагается внести в Федеральный закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» следующие изменения:

в части 1 статьи 29.1: дополнить пунктом «3» следующего содержания:

«3) непредоставления ежегодного отчета о результатах деятельности высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации, в том числе по вопросам, поставленным законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации в срок, установленный конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации».

Совершенствование правового регулирования деятельности органов государственной власти Тюменской области, как сложноустроенного субъекта Российской Федерации, также вызывает исследовательский интерес. Так, система органов государственной власти сложноустроенного субъекта Российской Федерации – Тюменской области – требует постоянного и системного изучения для обеспечения оптимальной модели построения государственной власти внутри субъекта Федерации и выработки направлений совершенствования правового регулирования в исследуемой сфере.

В юридической науке высказывалось мнение, что поскольку основным источником регулирования отношений между областью и входящими в ее состав автономными округами и, соответственно, между органами государственной власти трех субъектов Федерации остаются договоры, то необходимо выстроить единую модель оформления отношений, а именно разработать и принять Федеральный закон «О договорах между органами государственной власти автономных округов и органами государственной власти края, области» [Иванов, с. 199]. Однако, предложенный в свое время Федеральный закон в настоящее время не является актуальным. Так, в сложноустроенном субъекте Федерации –

Тюменской области – органами государственной власти были успешно выработаны и самостоятельно опробованы принципы реализации договоров.

Договор, заключенный органами власти Тюменской области, ХМАО-Югры и ЯНАО 9 июля 2004 г., укрепил интеграционные связи трех субъектов Федерации, определил принципы разграничения их полномочий, а также обеспечил эффективное функционирование механизма исполнения полномочий органов государственной власти в сложноустроенном субъекте Федерации.

В настоящее время действие Договора между органами государственной власти Тюменской области и автономных округов от 09.07.2004 г. пролонгировано по 31.12.2025 г., тем самым был положен фундамент для дальнейшего развития интеграционных процессов в Тюменской области, а также реализации и совершенствования механизмов исполнения региональной государственной программы «Сотрудничество», направленной на решение социально-экономических задач всего сложноустроенного региона: Тюменской области и входящих в ее состав ХМАО-Югры и ЯНАО.

Так, в сфере совершенствования механизмов исполнения программы «Сотрудничество» необходимо брать во внимание и ориентироваться на утвержденные национальные проекты (цели), и путем их анализа выработать пути совершенствования отдельных положений программы с точки зрения направления ее результативности на достижение утвержденных целей. «Сотрудничество» и дальше должно оставаться в качестве гибкого инструмента повышения эффективности использования финансовых ресурсов для достижения социально-экономического развития ХМАО - Югры, ЯНАО и Тюменской области, а также повышения комфортной среды и качества жизни всего населения сложноустроенного региона.

Можно сделать вывод, что одним из основных и эффективных механизмов регулирования отношений между округами и областью и, соответственно, их органами государственной власти в настоящее время и в перспективе является договор (договорный способ).

Выработанные органами государственной власти Тюменской области, ХМАО-Югры и ЯНАО договорные отношения, с учетом толкования Конституционным Судом РФ положений ч. 4 ст. 66 Конституции РФ, основываются и на действующем законодательстве.

Так, после принятия Федерального закона № 95-ФЗ и внесения изменений в Федеральный закон № 184-ФЗ было установлено, что в силу ч. 3 ст. 26.6 Федерального закона № 184-ФЗ в сложноустроенных субъектах Федерации, в том числе Тюменской области, в состав которой входят ХМАО-Югра и ЯНАО, полномочия, указанные в подпунктах 3, 5, 7 - 14, 21 - 24, 27 - 31, 34, 37, 40, 41 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона № 184-ФЗ, осуществляются органами государственной власти области на всей ее территории, включая территорию автономных округов, если иное не установлено:

- федеральным законом об отношениях между органами государственной власти автономных округов и органами государственной власти области;
- **(и)** договором между органами государственной власти автономных округов и, соответственно, органами государственной власти края или области.

Однако, Федеральный закон № 184-ФЗ утрачивает силу с 1 января 2023 года в связи с принятием Федерального закона № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации».

Выработанный подход правового регулирования организации работы органов государственной власти и реализации полномочий в сложноустроенном субъекте Федерации был учтен в ходе принятия Федерального закона № 414-ФЗ. Так, положения Федерального закона № 184-ФЗ, касающиеся нормативного правового регулирования отношений в сфере разграничения полномочий между органами государственной власти края, области и органами государственной власти входящих в их состав автономных округов, были сохранены и отражены в ст. 41 Федерального закона № 414-ФЗ, действие которой установлено с 01.01.2023 г.

Однако, формулировка ч. 8 ст. 41 Федерального закона № 414-ФЗ по сравнению с формулировкой ч. 3 ст. 26.6 Федерального закона № 184-ФЗ была

изменена. Так, схема разграничения региональных полномочий по предметам совместного ведения внутри сложноустроенного субъекта РФ согласно положениям Федерального закона № 414-ФЗ может быть изменена договорным путем (договором) и (или) федеральным законом об отношениях между органами государственной власти автономного округа и, соответственно, органами государственной власти края или области. Таким образом, ч. 8 ст. 41 была дополнена союзом «(или)». В свою очередь, такая формулировка в сравнении с положением ч. 4 ст. 66 Конституции РФ может вызвать необходимость в дополнительном толковании.

В остальном положительная практика взаимоотношений в сложноустроенном регионе – Тюменской области была учтена и сохранена. Таким образом, органы государственной власти Тюменской области и органы государственной власти ХМАО-Югры, ЯНАО продолжают эффективно и результативно осуществлять свою деятельность, направленную, прежде всего, на повышение качества жизни населения сложноустроенного субъекта РФ.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Конституция Российской Федерации, закрепляющая в статье 5 равноправие всех субъектов Федерации, одновременно частью 4 статьи 66 определяет возможность вхождения одного субъекта Федерации в состав другого субъекта Федерации, а также устанавливает правовые формы регулирования взаимоотношений в таких сложноустроенных субъектах Федерации. В настоящее время в Российской Федерации осталось только два сложноустроенных субъекта: Архангельская область с входящим в ее состав Ненецким автономным округом и Тюменская область с входящими в ее состав Ханты-Мансийским автономным округом-Югрой и Ямало-Ненецким автономным округом. Интерес к исследованию системы органов государственной власти сложноустроенного региона – Тюменской области обусловлен уникальностью ее правовой конструкции: в состав области входят сразу два субъекта Федерации. В связи с этим в Тюменской области существуют определенные особенности правового регулирования формирования, функционирования и реализации полномочий органов государственной власти по сравнению с другими субъектами РФ.

В ходе проведенного правового анализа историко-правового становления и развития отношений органов государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа-Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа в параграфе 1.1. Главы 1, были сделаны следующие выводы:

1) Тюменская область, ХМАО-Югра и ЯНАО, в лице органов государственной власти, руководствуясь интересами населения территорий, на основе принципов равноправия, учета взаимных интересов, исторического опыта развития территорий пришли к самостоятельному выводу о необходимости сохранения территориальной и экономической целостности сложноустроенной Тюменской области. В то же время, важным будет отметить, что вариант сохранения сложноустроенного региона и дальнейшего поддерживания партнерских отношений органов государственной власти внутри

такого субъекта, получил развитие в силу направляющих на этот путь шагов со стороны и самой Федерации, которой была выгодна самодостаточность экономического потенциала Тюменской области.

2) Созданы согласованные управленческие механизмы (Договор, программа «Сотрудничество»), обеспечивающие эффективную реализацию полномочий органов государственной власти области и автономных округов;

4) Приняты согласованные нормативные правовые акты, обеспечивающие правовое регулирование взаимоотношений и реализацию полномочий органов государственной власти Тюменской области и автономных округов, входящих в ее состав;

5) Каждый из участников этих отношений остается самостоятельным и равноправным субъектом Федерации с сохранением элементов конституционно-правового статуса, к которым относится в том числе и право на самостоятельное формирование системы органов государственной власти.

В Уставе Тюменской области закреплено, что система органов государственной власти Тюменской области устанавливается ею самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя Российской Федерации, Федеральным законом № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации». При этом, учитывая уникальную правовую конструкцию сложноустроенной Тюменской области, формирование и деятельность ее органов государственной власти имеет свои особенности.

Правовой анализ особенностей формирования и направлений деятельности законодательного органа власти Тюменской области с учетом специфики сложноустроенного региона в параграфе 1.2. Главы 1, позволил сделать следующие выводы:

1) Выборы в законодательный орган власти Тюменской области проходят на всей ее территории, включая территории ХМАО-Югры и ЯНАО, и при участии всего населения сложноустроенного субъекта Федерации, что закреплено в кодифицированном правовом акте. В состав Тюменской областной Думы избираются депутаты – представители, в том числе от ХМАО-Югры и

ЯНАО, соответственно, региональный парламент является уникальным в Российской Федерации законодательным органом государственной власти субъекта Федерации, представляющим интересы населения сразу трех ее субъектов;

2) Депутаты – представители от автономных округов, избираемые в Тюменскую областную Думу и представляющие интересы населения автономных округов, активно участвуют в организации деятельности областной Думы, в том числе: принимают участие в решении вопросов о выделении финансовых ресурсов на строительство объектов социального назначения на территориях автономных округов; занимают руководящие должности; являются председателями профильных комитетов. Так, председателем Тюменской областной Думы является С.Е. Корепанов, ранее являющийся депутатом окружного Совета народных депутатов в ЯНАО;

3) Законодательный орган Тюменской области постоянно развивается в направлении согласованных позиций и согласованных нормативных правовых актов с законодательными органами ХМАО-Югры, и ЯНАО. В целях координации законодательных органов трех субъектов используются такие формы взаимодействия, как: совместные заседания депутатов Тюменской областной Думы, Думы, ХМАО-Югры, Законодательного Собрания ЯНАО; заседания консультативно-совещательного органа Совета Законодателей трех субъектов.

Так, на сегодняшний день, совместные решения, принятые на заседаниях Совета Законодателей, способствуют выработке согласованной позиции законодательных органов трех субъектов и в конечном итоге – принятию таких управленческих решений, которые эффективно влияют на экономическое и социально-культурное сотрудничество трех субъектов. Например, через протоколы согласия Совета Законодателей Тюменской области, ХМАО-Югры и ЯНАО на 2022 г. на территориях Тюменской области и территориях ХМАО-Югры и ЯНАО запланирована реализация ряда мероприятий, в том числе разработка мер стимулирования привлечения молодежи для работы в

Тюменской области и автономных округах; проведение круглых столов с участием депутатов законодательных органов трех субъектов по вопросам реализации государственной политики в сфере добровольчества в Тюменской области и автономных округах и др.

4) Законодательным органом государственной власти Тюменской области была сформирована устойчивая нормативно-правовая база для обеспечения устойчивого социально-экономического развития Тюменской области. Например, Тюменской областной Думой был утвержден региональный документ стратегического планирования – Стратегия социально-экономического развития Тюменской области до 2030 г., содержащая приоритетные цели и задачи государственного управления в Тюменской области на долгосрочный период.

В ходе проведенного правового анализа особенностей построения и деятельности исполнительной власти Тюменской области в параграфе 1.3. Главы 1, были сделаны следующие выводы:

1) В настоящий момент систему исполнительной власти Тюменской области составляют: Губернатор Тюменской области – высшее должностное лицо Тюменской области и глава постоянно действующего высшего исполнительного органа области; Правительство Тюменской области – постоянно действующий высший исполнительный орган Тюменской области; иные исполнительные органы Тюменской области, образованные по решению Губернатора области;

2) Губернатор Тюменской области, возглавляющий Правительство Тюменской области, избирается населением, проживающим на территории Тюменской области, включая население ХМАО-Югры и ЯНАО. Выборы Губернатора Тюменской области проводятся по единому избирательному округу, которым является территория Тюменской области, включая территории ХМАО - Югры и ЯНАО;

3) Развитие взаимоотношений Тюменской области и автономных округов в ее составе во многом зависело от выбранного политического курса Высшего должностного лица Тюменской области, осуществляющего руководство

исполнительной властью в регионе. Так, благодаря проводимой Губернатором Тюменской области С.С. Собяниным, осуществляющим руководство исполнительной властью в регионе в период с 2001 по 2005 г., политики направленной на социально-экономическую интеграцию Тюменской области и автономных округов, была обеспечена стабильность в их взаимоотношениях

4) Созданная согласованная управленческая структура исполнительных органов власти Тюменской области, ХМАО-Югры, ЯНАО – Совет высших должностных лиц (Совет Губернаторов), имеющая статус координирующего органа, активно продолжает функционировать и в настоящее время. Таким образом можно говорить о существовании общности позиций Губернаторов Тюменской области, ХМАО-Югры и ЯНАО во взгляде на будущее развитие взаимоотношений и территорий области и округов.

5) Согласованные при участии исполнительной власти Тюменской области управленческие механизмы (Договор, программа «Сотрудничество»), позволили обеспечить эффективную реализацию полномочий в сложноустроенном субъекте и одновременно сохранить устойчивое социально-экономическое развитие всех трех субъектов, реализовать в рамках сотрудничества совместные проекты в социальной сфере, повысить качество жизни всего населения сложноустроенного субъекта. Так, в ХМАО-Югре за счет средств, направленных в рамках программы «Сотрудничество», были реализованы объекты в социальной сфере (здравоохранения): Ханты-Мансийский онкологический центр, Ханты-Мансийский перинатальный центр. Реализация данных объектов поспособствовала повышению эффективности оказания высокотехнологической медицинской помощи населению и позволила достичь целевых показателей, как: снижение младенческой смертности, увеличение продолжительности жизни населения.

Таким образом, сохранение территориального и экономического единства Тюменской области с входящими в ее состав автономными округами, а также создание управленческих механизмов взаимодействия органов трех субъектов позволило обеспечить эффективное социально-экономическое развитие, как

Тюменской области, так и автономных округов. Вследствие чего все три субъекта Федерации на сегодняшний день остаются в числе регионов-лидеров по уровню жизни населения в Российской Федерации.

В сфере правового регулирования деятельности органов государственной власти субъектов Федерации, в том числе Тюменской области, в настоящее время, наиболее важным представляется акцентировать внимание на результативность деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, которая определяется социальными результатами, связанными, в первую очередь, с интересами населения: качество системы образования, здравоохранения, рост доходов населения и т.д. Общество заинтересованно в качественном государственном регулировании, которое характеризуется через «эффективность» и «результативность»

Так, в главе 2 магистерского исследования были проанализированы критерии (показатели) оценки эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Федерации, утвержденные Указом Президента РФ № 68, на основе достижения значений которых оценивают эффективность деятельности Высших должностных лиц субъектов Федерации и исполнительных органов государственной власти субъектов Федерации. В ходе правового анализа были сделаны следующие выводы:

1) В рамках реализации национальных целей развития РФ до 2030 г. было определено региональное измерение работы по достижению национальных целей развития, включая нормативное установление отдельных показателей, определенных Указом Президента РФ № 68 соответствующих показателям, характеризующим достижение национальных целей. Таким образом, достижение национальных целей развития РФ связано с эффективным государственным управлением, выстроенным в регионе;

2) Несмотря на ряд положительных аспектов, институт оценивания высших должностных лиц и органов исполнительной власти субъектов Федерации в целях его совершенствования нуждается в доработке. В частности, необходимо пересмотреть перечень показателей оценки эффективности

деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации: сократить нормативно установленное количество критериев путем исключения отдельных показателей, достижение значений которых в нынешних условиях санкционного давления для большинства субъектов Федерации будет трудным. При этом, верной видится и практика дополнения перечня: предлагается внести изменения в Указ Президента РФ № 68 в части дополнения показателем «21. Эффективность охраны лесов от пожаров на землях лесного фонда».

Мониторинг достижения Тюменской областью значений показателей Указа Президента РФ № 68 является двухуровневым и осуществляется, как федеральными органами власти РФ, так и региональными, а именно законодательным органом власти Тюменской области, заслушивающим в рамках своих контрольных функций ежегодные отчеты Губернатора Тюменской области о результатах деятельности Правительства Тюменской области, которые в том числе отображают информацию о достижении значений показателей.

Эффективность деятельности органов исполнительной власти Тюменской области получила положительную оценку со стороны федеральной власти в виде выделения (предоставления) дотации (гранта) за достижение наилучших значений показателей. Так, в 2021 г. по результатам достижения субъектами РФ за отчетный период (2020 г.) значений показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ и деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ по решению Правительства РФ из федерального бюджета бюджету Тюменской области была предоставлена дотация (грант) в размере 626 964, 2 тыс. руб.

На региональном уровне эффективность деятельности органов исполнительной власти была отмечена Тюменской областной Думой в ходе принятия отчета Губернатора Тюменской области о деятельности Правительства Тюменской области за 2021 г. Так, в своем Постановлении от 26.05.2022 г. № 297 Тюменская областная Дума, в рамках контрольных функций, приняла к сведению отчет Губернатора Тюменской области о результатах деятельности Правительства Тюменской области за 2021 г. и отметила эффективную работу

Правительства Тюменской области по социально-экономическому развитию региона.

Вхождение Тюменской области в число лидеров в рейтинговой оценке субъектов Федерации (АСИ) и сохранения за ней звания одного из наиболее успешных регионов также является важным критерием, указывающим на эффективную работу региональных органов власти.

Таким образом, можно говорить о том, что деятельность органов исполнительной власти Тюменской области была оценена как эффективная и результативная, способствующая повышению социально-экономического развития региона.

Дальнейшее совершенствование деятельности должно быть направлено на упорядочение организации деятельности органов государственной власти Тюменской области по достижению наиболее высоких показателей, характеризующих как социально экономическое развитие области (повышение качества жизни населения, развития социальной сферы), так и достижение национальных целей развития в РФ. Так, предлагается разработать правовой акт, которым будет определен порядок организации деятельности органов исполнительной власти Тюменской области, направленной на обеспечение достижения в Тюменской области значений показателей (Положение), а также провести работу по корректировке существующих государственных программ Тюменской области в части учета в них показателей оценки эффективности деятельности исполнительных органов власти, утвержденных Указом Президента РФ № 68, а также мер, направленных на достижение значений данных показателей в Тюменской области.

Совершенствование правового регулирования деятельности органов государственной власти Тюменской области, как сложноустроенного субъекта Российской Федерации, также вызывает исследовательский интерес. Так, был сделан вывод, что одним из основных и эффективных источников регулирования отношений между округами и областью и, соответственно, их органами

государственной власти в настоящее время и в перспективе является договор (договорный способ).

Выработанный подход правового регулирования организации работы органов государственной власти и реализации полномочий в сложноустроенном субъекте Федерации был учтен в ходе принятия Федерального закона № 414-ФЗ. Так, положения Федерального закона № 184-ФЗ, касающиеся возможности изменения общей схемы разграничения региональных полномочий по предметам совместного ведения внутри сложноустроенного субъекта РФ через договор и федеральный закон были сохранены и отражены в ч. 8 ст. 41 Федерального закона № 414-ФЗ, действие которой установлено с 01.01.2023 г. Таким образом, органы государственной власти Тюменской области и органы государственной власти ХМАО-Югры, ЯНАО продолжают эффективно и результативно осуществлять свою деятельность, направленную, прежде всего, на повышение качества жизни населения сложноустроенного субъекта РФ.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

I. НОРМАТИВНЫЕ АКТЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

1. Конституция Российской Федерации принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 г.: по сост. на 01.07.2020 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2014. - № 31. - Ст. 4398.
2. Федеративный договор от 31.03.1992 г. «О разграничении предметов ведения и полномочий между федеральными органами власти Российской Федерации и органами власти автономной области, автономных округов в составе Российской Федерации» // Федеративный договор: Документы. Комментарий. М. – 1994. – С. 79.
3. Федеральный закон от 06.10.1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание Законодательства РФ. 1999. № 42.
4. Федеральный закон от 04.07.2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон "Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»: // Российская газета. 15.07.2003. № 140.
5. Федеральный закон от 21.12.2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» // Российская газета. 27.12.2021. № 294.
6. Закон Российской Федерации от 21.02.1992 г. № 2395-1 «О недрах»: в ред. от 01.04.2022 // Российская газета. 05.05.1992. № 102.
7. Указ Президента РФ от 21.09.1993 № 1400 (ред. от 10.01.2003) «О поэтапной конституционной реформе в Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 27.09.1993. № 39. Ст. 3597.

8. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Российская газета. 09.05.2018. № 97.

9. Указ Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства РФ. 27.07.2020. № 30. Ст. 4884.

10. Указ Президента РФ от 04.02.2021 г. № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ и деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» // Собрание законодательства РФ. 08.02.2021. № 6. Ст. 966.

11. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 21.04.2021 г. «Послание Президента Федеральному Собранию» // Российская газета. 22.04.2021. № 87.

12. Постановление Правительства РФ от 03.04.2021 № 542 «Об утверждении методик расчета показателей для оценки эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов РФ и деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, а также о признании утратившими силу отдельных положений постановления Правительства РФ от 17 июля 2019 г. № 915» // Собрание законодательства РФ. 19.04.2021. № 16 (Часть III). Ст. 2770.

13. Устав Тюменской области от 30.06.1995 №6. Принят Тюменской областной Думой 15.06.1995. // Вестник Тюменской областной Думы. 1995. № 7.

14. Избирательный кодекс (Закон) Тюменской области (с изменениями на 1 июня 2021 года) от 03.06.2003. № 139 // Вестник Тюменской областной Думы. 2013. № 6.

15. Закон Тюменской области от 27.06.1994 г. № 1 «О статусе депутата Тюменской областной Думы»: по сост. на 16.02.2022 // Тюменские известия. 11.08.1994. № 151.

16. Закон Тюменской области от 26.01.1996 г. «О выборах Губернатора Тюменской области»: Принят на 19 заседании обл. Думы 26.01.96 г. // СПС «Консультант-плюс: региональное законодательство». – [электронный ресурс] –

URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10295/. (дата обращения: 23.04.2022).

17. Закон Тюменской области от 04.11.1996 г. № 53 «Об административно-территориальном устройстве Тюменской области»: по сост. на 19.04.2019 г. // Вестник Тюменской областной Думы. 1996. № 7.

18. Закон Тюменской области от 12.03.2001 г. № 276 «Об основах организации и деятельности Тюменской областной Думы» // Парламентская газета «Тюменские известия». 21.03.2001. № 59.

19. Закон Тюменской области от 12.10.2001 г. № 426 «О бюджетном процессе в Тюменской области»: с изм. на 16.02.2022 г. // Парламентская газета Тюменские известия. 18.10.2001. № 204.

20. Закон Тюменской области от 28.09.2011 г. № 54 «О Счетной палате Тюменской области» // Тюменская область сегодня. 30.09.2011. № 181.

21. Закон Тюменской области от 24.03.2020 г. № 23 «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Тюменской области до 2030 года» // Парламентская газета «Тюменские известия» (вкладка «Документы»). 25.03.2020. № 48.

22. Постановление Тюменской областной Думы от 06.04.1994 г. № 2 «Положение о Тюменской областной Думе» // Вестник Тюменской областной Думы. 1994.

23. Постановление Тюменской областной Думы от 15.06.1995 г. № 191 «Об Уставе Тюменской области» // Интернет-портал Справочно-правовой системы «Гарант». – [электронный ресурс] – URL: <https://base.garant.ru/18710288/>. (дата обращения: 25.04.2022).

24. Постановление Тюменской областной Думы от 18.10.1995 г. № 228 «Об обращении Тюменской областной Думы в Конституционный суд Российской Федерации» // Вестник Тюменской областной Думы. 1995. № 9.

25. Постановление Тюменской областной Думы от 12.08.2004 г. № 1570 «О Договоре между органами государственной власти Тюменской области,

Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа» // Тюменские известия. - 2004. - 21 августа.

26. Постановление Тюменской областной Думы от 14.02.2008 г. № 604 «О Регламенте Тюменской областной Думы» // Вестник Тюменской областной Думы. 2008. № 1.

27. Постановление Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 25.09.2009 г. № 4311 «О Договоре по осуществлению контроля за исполнением мероприятий областной целевой программы "Сотрудничество" на территориях Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа» // Новости Югры. 23.02.2010. № 27.

28. Постановление Тюменской областной Думы от 17.12.2015 г. № 3360 «Об утверждении схемы одномандатных избирательных округов для проведения выборов депутатов Тюменской областной Думы (с изменениями на 17 декабря 2020 года)» // Парламентская газета Тюменские известия. 18.12.2015. № 216.

29. Постановление Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа от 17.02.2022 г. № 777 «О протоколах согласия Совета Законодателей Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа и Ямало-Ненецкого автономного округа от 06.12.2021 г.» // Официальный интернет-портал правовой информации: <http://pravo.gov.ru>. (дата обращения: 03.05.2022 г.).

30. Постановление Тюменской областной Думы от 15.12.2016 г. № 163 «О Положении о Совете Законодателей Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа (с изменениями на 18 марта 2021 года)» // Сетевое издание Вестник Тюменской областной Думы: <http://vestnik.duma72.ru>. 20.12.2016 г. (дата обращения: 03.05.2022 г.).

31. Постановление Губернатора Тюменской области от 18.04.2005 № 35 «О структуре исполнительных органов государственной власти Тюменской области» // СПС «Консультант-плюс: региональное законодательство».

32. Постановление Губернатора Тюменской области от 18.04.2005 г. № 35 «О структуре исполнительных органов государственной власти Тюменской области»: по сост. на 27.10.2020 г. // документ опубликован не был.

33. Постановление Губернатора ЯНАО от 11.05.2022 г. № 67-ПГ «О мероприятиях по реализации Указа Президента РФ № 68» // официальный интернет-портал правовой информации.

34. Постановление Правительства Тюменской области от 30.12.2014 г. № 705-П «Об утверждении государственной программы по реализации договора между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа «Сотрудничество» // Тюменская область сегодня. 10.02.2015 г. № 186.

35. Распоряжение Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 02.04.2021г. № 167-рп «О реализации Указа Президента РФ от 4 февраля 2021 года № 68 в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» // документ опубликован не был.

36. Распоряжение Правительства Тюменской области от 23.09.2021 г. № 848-рп «Об организации деятельности по достижению значений показателей оценки эффективности деятельности Губернатора Тюменской области и исполнительных органов государственной власти Тюменской области» // документ опубликован не был.

37. Постановление Совета Губернаторов Тюменской области, ХМАО, ЯНАО от 14.03.2006 г. № 156/СГ «О Механизме реализации мероприятий государственной программы по реализации Договора между органами государственной власти Тюменской области, ХМАО-Югры и ЯНАО "Сотрудничество» // Официальный портал органов государственной власти Тюменской области – [электронный ресурс] – URL: <http://www.admtumen.ru>. (дата обращения: 15.05.2022)

38. Постановление Совета Губернаторов Тюменской области, ХМАО-Югры, ЯНАО от 31.12.2013 г. № 208/СГ «О плане мероприятий ("дорожной карте") "Повышение эффективности исполнения государственной программы по

реализации Договора между органами государственной власти Тюменской области, ХМАО - Югры, ЯНАО "Сотрудничество» // Официальный портал органов государственной власти Тюменской области – [электронный ресурс] – URL: <http://www.admtyumen.ru>. (дата обращения: 15.05.2022).

39. Соглашение от 02.11.1994 г. органов государственной власти «О сотрудничестве в создании механизма эффективного социально-экономического развития Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа» // Вестник Тюменской областной Думы. — 1994. № 9.

40. Отраслевое соглашение об основных направлениях согласованной политики в социально-экономической сфере органов государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа от 14.05.2001 г. // Тюменская правда. 29.05.2001. № 96.

II. СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

41. Определение Конституционного Суда РФ от 17 июля 1996 г. № 73-О «Об отложении рассмотрения дела о проверке конституционности ряда положений Устава Тюменской области». – Ст. 3837. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/10035610>. (дата обращения 27.03.2022 г.).

42. Постановление Конституционного Суда РФ от 14.07.1997 № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции Российской Федерации положения о вхождении автономного округа в состав края, области» // Российская газета. 22.07.1997. № 139.

III. НЕДЕЙСТВУЮЩИЕ НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ АКТЫ:

43. Конституция (Основной Закон) Союза Советских Социалистических Республик // Известия ЦИК СССР и ВЦИК. 06.12.1936. № 283.

44. Конституция (Основной Закон) Российской Советской Федеративной Социалистической Республики от 12.04.1978 г. // Ведомости ВС РСФСР. 1978. № 15. Ст. 407.

45. Конституция (Основной Закон) Российской Федерации - России (в результате принятия Закона РСФСР от 09.12.1992 г. № 4061-1) // Свод законов РСФСР. 1988. Т.1. Ст.13.

46. Декларация о государственном суверенитете Российской Советской Федеративной Социалистической Республики // Ведомости Съезда народных депутатов РСФСР и Верховного Совета РСФСР. 1990. № 2. Ст. 22.

47. Указ Президиума Верховного Совета СССР от 14.08.1944 г. «Об образовании Тюменской области в составе РСФСР»// Ведомости ВС СССР. 1944. № 43.

48. Указ Президента РСФСР от 19.09.1991 г. № 122 «О развитии Тюменской области:» // Ведомости СНД и ВС РФ. 1991. № 38. Ст. 1232.

49. Указ Президента Российской Федерации от 22.12.1993 г. № 2266 О действии законодательства Российской Федерации об органах государственной власти краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Российской Федерации // Собрание актов Президента и Правительства РФ. 27.12.1993. № 52. Ст. 5072.

50. Указ Президента Российской Федерации от 09.10.1993 г. № 1617 О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления в Российской Федерации // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 41. Ст. 3924.

51. Указ Президента Российской Федерации от 22.10.1993 г. № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» // Собрание актов Президента и Правительства Российской Федерации. 1993. № 43. Ст. 4089.

52. Указ Президента Российской Федерации от 28.06.2007 г. № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ» // Собрание законодательства РФ. 02.07.2007 г. № 27. Ст. 3256.

53. Закон РСФСР от 20.11.1980 г. «Об автономных округах РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1980. № 48. Ст. 1594.
54. Закон РСФСР от 20.11.1980 г. «О краевом, областном Совете народных депутатов РСФСР» // Ведомости Верховного Совета РСФСР. 1980. № 48. ст. 1593.
55. Закон РСФСР от 25.12.1991 г. № 2094-1 «Об изменении наименования государства Российская Советская Федеративная Социалистическая Республика» // Ведомости СНД и ВС РСФСР. 09.01.1992. № 2. Ст. 62.
56. Решение Тюменского областного Совета народных депутатов от 14.11.1990 г. «О статусе Тюменской области» // Вестник областного Совета народных депутатов. 1991. № 1.
57. О выборах в представительный орган государственной власти Тюменской области: Положение, утверждено решением малого Совета Тюменского областного Совета народных депутатов от 10.11.1993 г. № 311 // Российская газета. 26.10.1993. № 199.
58. Постановление Администрации Тюменской области от 25.10.2004 г. № 136-пк «Об утверждении программы по реализации Договора между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа Югры и Ямало-Ненецкого автономного округа «Сотрудничество»// Тюменская область сегодня. 19.11.2004 г. № 218.

IV. НАУЧНАЯ И УЧЕБНАЯ ЛИТЕРАТУРА

59. Авакьян С.А. Конституционное право России. Учебный курс Учебное пособие. В 2 томах. Том 2. М.: Инфра-М, Норма, 2017. – 912 с.
60. Баглай М.В. Конституционное право Российской Федерации. М., 1998. – 752 с.
61. Бархатова Е.Ю. Комментарий к Конституции Российской Федерации: новая редакция (постатейный). 3-е изд., перераб. и доп. Москва: Проспект, 2022. – 256 с.

62. Собянин С.С. Комментарий: Договор между органами госвласти ХМАО, ЯНАО и Тюменской области [Электронный ресурс] // Тюменская региональная интернет-газета «72ru». Режим доступа: <https://72.ru/text/gorod/2004/07/12/60581011/>. (дата обращения: 21.04.2022).

63. Добрынин Н.М. Основы Конституционного (государственного) права Российской Федерации: 100 вопросов и ответов. Современная версия новейшей истории государства: Практическое руководство / Н.М. Добрынин. – 5 издание. Переработка и дополнение. – Новосибирск: наука, 2018. № 6. – 811 с.

64. Зарецкая Д.С. Эффективность деятельности правительств субъектов Российской Федерации: понятие, критерии, пути повышения // Известия БГУ. 2017. № 1. – 9 с.

65. Иванов В.В. Автономные округа в составе края, области – феномен «сложносоставных субъектов Российской Федерации»: монография / В.В. Иванов. – М.: Изд-во МГУ, 2002. – 256 с.

66. Иналкаева К.С. Система органов государственной власти субъекта Российской Федерации как необходимый атрибут любого государственного образования // Право и государство: теория и практика. 2019. № 11 (179).

67. Кириллов В.Ф., Матейкович М.С., Ульянов В.И., Чеботарев Г.Н. Курс лекций по конституционному праву Российской Федерации. Особенности конституционно-правового статуса Тюменской области — сложноустроенного субъекта Российской Федерации // Учебное пособие. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета, 2005. – 201 с.

68. Кондратьев С.В. Региональный парламент: становление и развитие представительной власти Тюменской области: коллективная монография. Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета. 2016. – 472 с.

69. Корепанов С.Е. Областная Дума сыграла важную роль в развитии российского парламентаризма // Парламентская газета «Тюменские известия». Апрель. 2009. – 2 с.

70. Коршунов М.Н., Шестаков С.А. Формирование электоральных процессов в условиях трансформации избирательной системы постсоветской России (на материалах Тюменской области) // Известия вузов. Социология. Экономика. Политика. 2018. № 4. – 9 с.

71. Лебедев В.А. Система органов законодательной и исполнительной власти в субъектах Российской Федерации: становление и развитие // Lex Russica. 2016. №3 (112). – 8 с.

72. Лебедев В.А. Законодательная и исполнительная власть субъектов РФ в теории и практике государственного строительства: монография. – Москва: Проспект, 2019. – 280 с.

73. Летаева Е.А. Особенности деятельности органов государственной власти в Тюменской области как сложноустроенного субъекта Российской Федерации // Научно-методический электронный журнал «Концепт», 2015. Т. 13. 4 с. – URL: <http://e-koncept.ru/2015/85580.htm>. (дата обращения: 19.03.2022).

74. Литвинова Т.Н. Проблема оценки эффективности региональных органов исполнительной власти (на примере Республики Бурятия) // АНИ: экономика и управление. 2021. №2 (35).

75. Ляпин И.Ф. Проблема децентрализации государственной власти сквозь призму решений Конституционного Суда Российской Федерации // Вестник КГУ. 2016. № 4. – 276 с.

76. Макарова Т.Б. Оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ как форма президентского контроля // Государственная власть и местное самоуправление. 2019. № 4. – 27 с.

77. Маркарьянц О.С., Радаева С.В. Особенности правового статуса краев, областей, городов федерального значения и автономных областей и округов // Sciences of Europe. 2020. №58-3 (58).

78. Олевская Ю.А. Реформирование административно-территориального устройства федеративной России: необходимость и пути реализации. Материалы межрегиональной научно-практической конференции.

Тюмень. 2015 //Тюмень: Издательство Тюменского государственного университета. 2016. – 113 с.

79. Ульянов В.И. Становление Тюменской области - субъекта Российской Федерации: историко-правовое исследование / В. И. Ульянов, Ю. М. Конев, А. А. Бирюков. - Тюмень: [б. и.], 2015. – 287 с.

80. Чеботарев Г.Н. Избранное / Г.Н. Чеботарев. – М.: Издательская группа «Юрист», 2018. – 608 с.

81. Чеботарев Г.Н. Тюменская область - «сложноустроенный» субъект Российской Федерации: история образования, современное правовое положение // Статья принята к опубликованию в «Журнале конституционного правосудия». 2018.

82. Федоляк В.С. Саморазвитие регионов как способ реализации экономического потенциала // Экономика. Управление. Право. 2017. №4. URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/samorazvitie-regionov-kak-sposob-realizatsii-ekonomicheskogo-potentsiala>. (дата обращения: 19.01.2021).