


МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ АВТОНОМНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ТЮМЕНСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВА И ПРАВА
Кафедра конституционного и муниципального права

РЕКОМЕНДОВАНО К ЗАЩИТЕ
В ГЭК И ПРОВЕРЕНО НА ОБЪЕМ
ЗАИМСТВОВАНИЯ

Заведующий кафедрой

д-р юрид. наук, профессор

 Г.Н. Чеботарев

6 декабря 2018

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
(магистерская диссертация)

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ (ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ) ОРГАНОВ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СЛОЖНОУСТРОЕННЫХ СУБЪЕКТОВ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ТЮМЕНСКОЙ ОБЛАСТИ)

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Правовая организация деятельности органов публичной
власти»

Выполнила
студентка 3-го курса
заочной формы обучения



Османова
Динара
Исмаиловна

Научный руководитель
д-р юрид. наук, профессор



Мишунина
Алёна
Александровна

Рецензент
заместитель Председателя
Законодательного Собрания
Ямало-Ненецкого
автономного округа,
канд. юрид. наук



Жаромских
Дмитрий
Георгиевич

г. Тюмень, 2018

СОДЕРЖАНИЕ

Введение	3
Глава 1. Конституционно-правовая природа сложноустроенных субъектов Российской Федерации	13
1.1. Особенности правового статуса сложноустроенных субъектов Российской Федерации	13
1.2. Пределы разграничения предметов ведения и полномочий в сложноустроенных субъектах Российской Федерации	24
Глава 2. Практика правового регулирования законодательного процесса в Тюменской области, как сложноустроенном субъекте Российской Федерации ...	36
2.1. Правовая регламентация законодательного процесса в Тюменской областной Думе	36
2.2. Нормативно-правовое регулирование законодательного процесса в Законодательном Собрании Ямало-Ненецкого автономного округа ...	48
2.3. Специфика законодательного процесса в Думе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры	57
2.4. Перспективы развития сложноустроенных субъектов Российской Федерации	65
Заключение	73
Список источников и литературы	79
Приложение	90

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы исследования. Государственно-территориальное устройство Российской Федерации, основой которого является принцип федерализма, имеет особенную специфику законодательного процесса.

Правовое регулирование компетенции, формирования, организации деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти в настоящее время является весьма актуальной, но недостаточно изученной темой. Роль, полномочия, функции законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации закреплены в Конституции Российской Федерации и в Федеральном законе от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹.

Вместе с тем, в Российской Федерации есть регионы, в состав которых включены автономные округа, как равноправные субъекты Федерации, в соответствии с основным законом нашей страны. Таким образом, возникла правовая ситуация, при которой на практике образовалась типичная правовая конструкция, заключающаяся в том, что при наличии основополагающего принципа федерализма Российской Федерации один субъект Федерации имеет в своем составе другие субъекты Федерации, что уже порождает несколько иной правовой статус таких регионов, обладающих спецификой, по сравнению с остальными территориями. Вхождение автономных округов в состав другого субъекта Российской Федерации – края или области порождает наличие особенностей в их правовом статусе в сравнении с другими субъектами Российской Федерации.

Правовому статусу субъектов Российской Федерации, его изменению или прекращению уделяется достаточное внимание в научных исследованиях.

¹Федеральный закон от 06 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Российская газета. - № 206. - 19.10.1999.

Вместе с тем, затрагиваемые в них вопросы не всегда остаются разрешенными, а проблема правового статуса отдельных территорий в составе Российской Федерации продолжает оставаться актуальной.

Автономные округа, как субъекты Федерации, по-другому называют «матрешечными субъектами»¹, в связи с тем, что с одной стороны они полноправные субъекты Федерации, а с другой являются составной частью других территорий. В таких сложноустроенных субъектах органы государственной власти также обладают определенной спецификой деятельности.

Так, например, представляются интересными положения статьи 17 Устава Тюменской области², представляющие способы взаимодействия, которые применяются при координации деятельности органов государственной власти Тюменской области и Ямало-Ненецкого автономного округа и Ханты-Мансийского автономного округа – Югры:

- для законодательных (представительных) органов власти – Совет Законодателей Тюменской области и автономных округов, совместные заседания Тюменской областной Думы, Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа;

- для исполнительных органов власти – Совет губернаторов Тюменской области и автономных округов.

Данный перечень форм взаимодействия является открытым и предусматривает возможности и иных форм.

В Уставе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры³ в статье 20 установлено, что деятельность органов государственной власти сложноустроенного субъекта осуществляется посредством совместных заседаний

¹ Анучина Н.А. Укрупнение субъектов Российской Федерации на этапе реформирования российского федерализма // Вестник ЧитГУ. - № 11. – 2011; Артоболевский С.С. и др. Объединение субъектов Российской Федерации: за и против. – Москва. – 2010 // http://www.insor-russia.ru/files/Regions_for_and_againts.pdf и др.

² Устав Тюменской области от 30 июня 1995 года № 6 // Тюменская правда. -№ 146. – 04 августа 1995.

²

³

законодательных или исполнительных органов государственной власти, либо могут быть предусмотрены иные формы в рамках заключенного договора (соглашения).

В Уставе (Основном законе) Ямало-Ненецкого автономного округа¹ формы взаимодействия между органами государственной власти сложноустроенного субъекта не указаны.

Все вышеперечисленные факторы подтолкнули на выбор темы, характер и направление настоящего исследования, в котором сделана попытка проанализировать правовые основы организации деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти сложноустроенных субъектов Российской Федерации» (на примере Тюменской области).

Заметим, что когда происходил процесс слияния краев и областей с автономными округами, возникало вопросов больше, чем ответов в плане законодательного регулирования данных мероприятий, не было ясности в позиции определения статуса новых субъектов Российской Федерации, которые создавались на месте бывших автономных округов.

Таким образом, имеются налицо пробелы в действующем федеральном законодательстве в части отсутствия правовых норм, регулирующих конституционно-правовой статус сложноустроенных субъектов Российской Федерации. Представляется необходимым раскрыть специфику таких субъектов Федерации, рассмотреть их признаки, характеристику, проанализировать практику законотворческой деятельности, охарактеризовать элементы особого правового статуса рассматриваемых регионов, сформулировать конкретные предложения по изменению действующего законодательства России.

Законодательная деятельность в сложноустроенных субъектах Российской Федерации осуществляется методом «проб и ошибок», так как в действующем федеральном законодательстве не имеется четкой модели, на основе которой

¹¹ Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 26 апреля 1995 № 4-оз // Новости Югры. - № 44. – 23 апреля 2005.

² Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа от 28 декабря 1998 года № 56-ЗАО // Красный Север. – 15 января 1999.

можно было бы регулировать вопросы особого правового статуса рассматриваемых регионов.

Специальные федеральные конституционные законы, регламентируемые данную сферу отношений, не определяют специфики сложноустроенных субъектов Российской Федерации, а только подтверждают факт присвоения особого статуса тем автономным округам, которые утратили статус субъекта Федерации. Аналогичные нормы содержатся и в уставах сложноустроенных субъектов Российской Федерации.

Придание автономным округам особого статуса предполагает, что органы государственной власти сложноустроенного субъекта Федерации будут учитывать интересы коренного населения, проживающего на этих территориях.

Конституционное регулирование правового статуса особых субъектов Федерации представляется не совсем достаточным. Представляется целесообразным обсуждение вопроса принятия федерального закона о статусе субъекта Российской Федерации или внесения отдельных поправок в Конституцию Российской Федерации.

Рассматривая позиции различных авторов относительно регулирования вопросов законодательного процесса, необходимо принимать во внимание двухуровневую структуру государственности¹. В связи с чем, напрашивается вывод о том, что необходимо дополнительное правовое исследование вопроса приобретения особого правового статуса бывшими автономными округами и его законодательного регулирования.

Учитывая особенности деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации отдельного внимания заслуживает их роль и место в системе органов государственной власти.

¹Салмина С.Г. Конституция Российской Федерации - правовая основа законодательной деятельности субъектов Российской Федерации (на примере Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа): Автореф. дис. канд. юрид. наук. специальность 12.00.02. СПб. 2006. С. 3 - 4.

Основной целью взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в сложноустроенных субъектах Федерации является обеспечение устойчивого развития региона, и как следствие – повышение уровня благосостояния населения.

В рамках данной магистерской диссертации предпринята попытка исследования нормативно-правовой базы организации деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти в сложноустроенных субъектах Российской Федерации на примере Тюменской области.

Настоящая магистерская диссертация призвана восполнить пробелы в изучении конституционно-правовой природы сложноустроенных субъектов Российской Федерации и законодательного процесса в таких регионах.

Степень научной разработанности темы. Несмотря на то, что проблематике правовой организации деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти в сложноустроенных субъектах в доктрине уделяется большое внимание, научный потенциал вопросов, составляющих содержание рассматриваемого института, не является исчерпанным.

Исследованиями правового статуса сложноустроенных субъектов Российской Федерации занимались многие отечественные ученые в области права.

Общетеоретической основой исследования в части рассмотрения федеративного устройства государства, правового положения субъектов Федерации с особым статусом в России послужили работы таких отечественных ученых правоведов, как: Добрынин Н.М., Крашенинникова В.П., Кулешова Е.И., Овсепян Ж.И. и др.

Вопросам законодательного процесса в субъектах Российской Федерации посвящены труды многих авторов, таких как: Артамонов А.Н., Буринова Л.Д., Кириенко Г.С., Поневежский В.А., Садовникова Г.Д., Хамуков А.В., Худолей К.М., Цалиев А.М. и др.

Отдельного внимания заслуживают работы ученых-юристов, занимающихся исследованиями особенностей устава субъекта Российской Федерации, как основного закона соответствующего субъекта Федерации: Комаровой В.В., Михалевой Н.А., Ульихина В.С. и др.

Необходимо отметить работы ученых-конституционалистов Демьяненко Ю.А., Жаромских Д.Г., Кокотова А.Н., Конюховой И.А., Чеботарева Г.Н., Хабриевой Т.Я., Харитоновой О.В. и других авторов, непосредственно исследующих и раскрывающих не только теоретическую составляющую правового статуса сложноустроенных субъектов Российской Федерации, но и анализирующих действующее федеральное законодательство и законодательство субъектов Федерации на предмет его коллизий, пробелов и несовершенства и предлагающих рекомендации к устранению выявленных недостатков.

К числу близких по объекту исследования можно отнести диссертационные работы Барышниковой А.Н., Кульчевского В.В., Ливеровского А.А., Салминой С.Г., Ульянова В.И., в которых рассматривались особенности правовой природы сложноустроенных субъектов Российской Федерации, их место в системе федеративных отношений, проводились исследования правовой базы законодательной деятельности субъектов Российской Федерации, в том числе на примере Тюменской области.

Тем не менее, в настоящее время на современном этапе развития Российской Федерации существует необходимость исследования правовой организации деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти в сложноустроенных субъектах Федерации, анализа правовой природы субъектов Федерации с особым правовым статусом, изучения дальнейших перспектив развития сложноустроенных субъектов Российской Федерации.

Объект исследования – регулируемые правовыми нормами общественные отношения, связанные с организацией деятельности законодательных

(представительных) органов власти в Тюменской области, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре и Ямало-Ненецком автономном округе.

Предметом исследования являются правовые нормы и положения, содержащиеся в нормативных правовых актах федерального уровня, а также действующих и утративших силу в настоящее время нормативных правовых актов, регламентирующих отношения правового статуса субъектов Российской Федерации, организации деятельности Тюменской областной Думы, Законодательного Собрания Ямало-Ненецкого автономного округа, Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, а также судебную практику их применения.

Целью данного исследования является комплексное изучение состояния правового регулирования организации деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти сложноустроенного субъекта Тюменской области, рассмотрение правового статуса сложноустроенных субъектов Российской Федерации, сравнительный анализ действующего законодательства, регламентирующего законодательный процесс в Тюменской областной Думе, Законодательном Собрании Ямало-Ненецкого автономного округа, Думе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, а также определение перспектив развития субъектов с особым правовым статусом.

Для достижения указанной цели автор поставил перед собой следующие задачи:

- рассмотреть конституционно-правовые особенности статуса сложноустроенных субъектов Российской Федерации;
- исследовать пределы разграничения предметов ведения и полномочий в сложноустроенных субъектах Российской Федерации;
- отметить специфику правовой регламентация законодательного процесса в Тюменской областной Думе;

- рассмотреть нормативно-правовое регулирование законодательного процесса в Законодательном Собрании Ямало-Ненецкого автономного округа;
- изучить особенности законодательного процесса в Думе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры;
- определить перспективы развития сложноустроенных субъектов Российской Федерации;
- обобщить предложения по совершенствованию действующего федерального законодательства в части правового регулирования сложноустроенных субъектов Российской Федерации.

Источниковедческую базу настоящей магистерской диссертации составляют Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 года, Федеральный закон от 06 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Устав Тюменской области, Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа, Устав Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, Постановление Конституционного Суда от 14 июля 1997 года № 12-П «По делу о толковании содержащегося в части 4 статьи 66 Конституции РФ положения о вхождении автономного округа в состав края, области», Постановление Правительства Тюменской области от 30 декабря 2014 года № 705-П «Об утверждении государственной программы по реализации договора между органами государственной власти Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа – Югры и ЯНАО «Сотрудничество», другие федеральные нормативные правовые акты, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, муниципальные нормативные правовые акты органов местного самоуправления; различные справочные и аналитические материалы, труды отечественных и зарубежных авторов, содержащиеся в книгах, научных статьях, материалах научных конференций, семинаров и научных докладах, а также энциклопедические издания и информационные ресурсы сети «Internet».

Методологическую основу работы составляют принципы объективности и научности, а также общенаучные и специальные правовые методы познания: историко-правовой, сравнительно-правовой, формально-юридический, метод сравнительного анализа и др.

Общенаучные методы применялись при исследовании теоретических проблем правового статуса сложноустроенных субъектов Федерации. Стремясь углубить знания о закономерностях развития процесса укрупнения субъектов Федерации автор использовал ключевой для диалектики метод восхождения от абстрактного к конкретному.

При применении сравнительно-правового метода установлены сходство и различия в деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти в сложноустроенных субъектах Федерации на примере Тюменской области. Анализ правового регулирования законодательного процесса позволил установить основную взаимосвязь между членами сложноустроенного субъекта Федерации, дать рекомендации относительно правового регулирования законодательного процесса в каждом законодательном (представительном) органе государственной власти сложноустроенного субъекта Тюменской области.

С помощью системного метода установлены особенности правовой природы сложноустроенных субъектов Федерации, специфика их правового статуса.

Конституционно-правовой аспект работы связан с методологическим принципом историзма, отдельные вопросы анализируются в эволюционном развитии. Так, использование историко-правового метода позволило рассмотреть постепенный процесс укрупнения субъектов в Российской Федерации.

Научная новизна исследования определяется отсутствием специальных исследований, посвященных проблемам законодательного процесса в сложноустроенном субъекте Российской Федерации Тюменской области. В представленной магистерской диссертации одной из первых комплексно исследуются проблемы правового статуса сложноустроенных субъектов Федерации и правовой организации деятельности и взаимодействия

законодательных (представительных) органов государственной власти на примере сложноустроенного субъекта Российской Федерации – Тюменской области, подвергается обширному анализу действующее федеральное и региональное законодательство в части регулирования вопросов правотворчества, а также представлен комплексный сравнительный анализ нормативной правовой базы, регулирующей вопросы законодательного процесса в сложноустроенном субъекте Федерации.

Автор формулирует ряд предложений и рекомендаций по совершенствованию законодательства в сфере правового регулирования субъектов Федерации, а также по организации деятельности органов государственной власти, осуществляющих законодательную деятельность в Тюменской области, Ямало-Ненецком автономном округе, Ханты-Мансийском автономном округе – Югры.

Теоретическая значимость результатов исследования заключается во внесении определенного вклада в разработку одной из важных и малоизученных проблем науки конституционного права, исследования правовых основ организации деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти сложноустроенных субъектов Российской Федерации. Содержащиеся в работе теоретические положения и выводы будут способствовать дальнейшему накоплению теоретических и практических знаний о конституционно-правовой природе сложноустроенных субъектов Федерации, их особого правового статуса.

Результаты исследования могут использоваться в научной деятельности, в учебном процессе юридических факультетов высших учебных заведений.

Структура работы определена исходя из поставленных задач и целей исследования. Работа состоит из двух глав, объединяющих шесть параграфов, введения, заключения, списка использованной литературы и приложений.

Практическая значимость исследования состоит в том, что содержащиеся в нем теоретические выводы и рекомендации могут быть использованы в правотворческой деятельности (при разработке изменений и

дополнений федерального и регионального законодательства) и правоприменительной практике органов государственной власти различных уровней (федерального и субъектов Федерации).

[ГЛАВА 1, 2, ЗАКЛЮЧЕНИЕ, СПИСОК ИСТОЧНИКОВ И ЛИТЕРАТУРЫ,
ПРИЛОЖЕНИЕ изъяты автором работы]