

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
Заведующий кафедрой
конституционного и
муниципального права,
д-р юрид. наук, профессор
_____ Г.Н. Чеботарев
_____ 2020 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистра

КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ НОРМОТВОРЧЕСТВА
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ
ФЕДЕРАЦИИ
40.04.01 Юриспруденция
Магистерская программа
«Правовая организация деятельности органов публичной власти»

Выполнил (а) работу
Студент 3 курса
заочной формы обучения

Орлов Александр Владимирович

Научный руководитель
канд. юрид. наук, доцент

Авдеев Дмитрий Александрович

Рецензент
Мировой судья судебного участка
№ 2 Центрального судебного района
г. Тюмени

Борисов Иван Валерьевич

г. Тюмень, 2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

| | |
|--|----|
| СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ | 3 |
| ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ | 9 |
| 1.1. Понятие регионального нормотворчества | 9 |
| 1.2. Стадии регионального нормотворчества | 13 |
| 1.3. Принципы регионального нормотворчества | 17 |
| ГЛАВА 2. НОРМОТВОРЧЕСТВО ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 28 |
| 2.1. Виды и особенности нормотворчества законодательных органов субъектов Российской Федерации | 28 |
| 2.2. Проблемы и перспективы развития нормотворчества законодательных органов субъектов Российской Федерации | 35 |
| ГЛАВА 3. НОРМОТВОРЧЕСТВО ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ | 47 |
| 3.1. Виды и особенности нормотворчества органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации | 47 |
| 3.2. Проблемы и перспективы развития нормотворчества органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации | 52 |
| ЗАКЛЮЧЕНИЕ | 57 |
| СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ | 63 |

СПИСОК СОКРАЩЕНИЙ

| | | |
|--------------|---|--|
| КРФ | - | Конституция Российской Федерации |
| АО | - | Автономный округ |
| КП РФ | - | Конституционное право Российской Федерации |
| МО | - | Муниципальное образование |
| П. | - | Пункт |
| РФ | - | Российская Федерация |
| Ст. | - | Статья |
| ФЗ | - | Федеральный закон |
| ХМАО | - | Ханты –Мансийский автономный округ |
| Ч. | - | Часть |
| ЯНАО | - | Ямало–Ненецкий автономный округ |

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время правовую основу правотворческой деятельности регионов составляют нормы Конституции РФ. В соответствии с основным законом страны субъекты, входящие в состав Российской Федерации имеют право самостоятельно решать те или иные вопросы, в том числе и осуществлять деятельность по созданию собственного законодательства. В настоящее время правом на нормотворчество пользуются абсолютно все регионы нашей страны.

Как известно, летом 2020 года была проведена конституционная реформа, заключающаяся в изменении действующей конституции. Поправки коснулись также и сферы регионального правотворчества. Так, к примеру, теперь на региональное правотворчество имеет право влиять Конституционный суд РФ. Если ранее данный судебный орган имел право лишь проверить конституционность нормативных актов, уже вступивших в законную силу, то теперь он получил право по инициативе президента влиять на принятие законов, в том числе и региональных, еще до того, как они начали действовать. В случае, если Конституционный суд РФ не одобрит тот или иной законодательный акт, глава субъекта лишается права подписания указанного НПА. Таким образом, федеральная власть страны может не допустить вступление в силу каких – либо региональных законов. Данное изменение является достаточно неоднозначным, трудно понять логику законодателя, ведь теперь субъекты федерации стали менее свободны в своей законодательной деятельности.

Помимо этого, в статьи, регулирующие деятельность органов власти субъектов РФ, осуществляющих нормотворчество, также внесены существенные изменения.

Помимо дискуссии, возникшей вокруг последних изменений, внесенных в Конституцию РФ, существует ряд застарелых проблем в сфере регионального нормотворчества.

Так, отсутствие достаточной четкости в формулировках, предложенных законодателем в ст.ст. 71 и 72 Конституции, приводит к тому, что субъекты федерации нередко затрудняются в вопросе определения границ собственного правового регулирования. В результате, реализуя свои полномочия, регионы нередко принимают нормативные правовые акты, противоречащие федеральному законодательству, дублируют федеральные нормативные правовые акты, что приводит к нарушению целостности правового пространства Российской Федерации.

Нормотворческая деятельность органов государственной власти субъектов Российской Федерации представляет собой приоритетную форму региональной правовой политики, в процессе реализации которой обеспечивается гласность, подконтрольность обществу деятельности по формированию и реализации правовой политики региона.

Все это позволяет нам утверждать, что ближайшие несколько десятилетий мы будем наблюдать за изменением системы регионального нормотворчества, анализируя негативные и позитивные тенденции, которые в настоящий момент невозможно предугадать. А это значит, что выбранная нами тема исследования, получив этим летом новый толчок в развитии, будет актуальной для научного анализа еще очень долгое время.

Цель и задачи диссертационного исследования. Цель нашего исследования заключается в проведении теоретического анализа сущности, правовой природы, а также особенностей регионального правотворчества.

Достичь поставленной цели мы попытаемся посредством достижения промежуточных задач:

1. Определить понятие регионального нормотворчества.
2. Изучить стадии регионального нормотворчества.
3. Уяснить особенности регионального нормотворчества.
4. Ознакомиться с видами и особенностями нормотворчества законодательных органов субъектов Российской Федерации.

5. Проанализировать проблемы и перспективы развития нормотворчества законодательных органов субъектов Российской Федерации.

6. Рассмотреть виды и особенности нормотворчества органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

7. Провести исследование проблем и перспектив развития нормотворчества органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Объект и предмет исследования. Объект исследования – общественные отношения в сфере осуществления органами власти субъектов правотворческих функций.

Предмет исследования заключается в совокупности теоретически разработок нормотворческих проблем органов власти субъектов федерации.

Методологическая основа исследования. В методологическую основу нашего исследования входит ряд научных методов, которые мы использовали в процессе написания нашего магистерского проекта. Так, в частности, нами были применены:

1. Всеобщий метод (диалектический метод научного познания).
2. Общие и частные научные методы (метод анализа и синтеза, системно-структурный, исторический, формально-юридический, сравнительно-правовой, конкретно-социологический).

Теоретическая и правовая основа исследования. Теоретическая основа исследования представлена совокупностью трудов ученых – конституционалистов: Среди них такие известные авторы, как Бабаев В.К., Баранов П.П., Власенко Н.А., Гревцов Ю.И., Дрейшев Б.В., Иванников И.А., Казанцев М.Ф., Керимов Д.А., Ковачев Д.А., Котелевская И.В., Лазарев В.В., Лапаев В.В. Матузов Н.И., Мицкевич А.В., Морозова Л.А., Нерсисянц В.С., Оксамытнов В.В., Поленин С.В., Рахманин Т.Н., Сергевнин С.Л., Тихомиров Ю.А., Толстик В.А., Умнова И.А., Цалиев А.М., Шебанов А.Ф., Шапсугов Д.Ю.

Правовую основу магистерской диссертации составляют следующие нормативные акты:

1. Конституция РФ.
2. Федеральные конституционные законы.
3. Федеральные законы.
4. Постановления высших судебных органов.

Научная новизна исследования определена целью и задачами магистерского проекта.

Практическая значимость исследования. Выводы, предложения и рекомендации, сформулированные в нашем магистерском проекте, могут быть использованы как в теоретическом, так и в практическом ключе, а именно, их применение возможно в учебном процессе, в законотворческом процессе при подготовке законопроектов, направленных на совершенствование действующего законодательства.

Апробация результатов исследования. Выводы, представленные в нашей дипломной работе, были обоснованы в процессе предзащиты на заседании кафедры Конституционного и муниципального права Института государства и права ТюмГУ.

Также на тему диссертационного исследования нами было написано и опубликовано две научные статьи. Библиографические ссылки:

1. Орлов А.В. Участники правотворчества субъектов Российской Федерации // Гуманитарные научные исследования. 2020. № 1 [Электронный ресурс]. URL: <http://human.snauka.ru/2020/01/26394> (дата обращения: 31.01.2020).

2. Орлов А. В. Особенности правотворчества субъектов Российской Федерации на примере Тюменской области / А. В. Орлов. — Текст : непосредственный // Юридические науки: проблемы и перспективы : материалы IX Междунар. науч. конф. (г. Казань, июнь 2020 г.). — Казань : Молодой ученый, 2020. — С. 7-12. — URL: <https://moluch.ru/conf/law/archive/372/15847/> (дата обращения: 04.08.2020).

Структура дипломной работы. Структура работы определена с учетом цели и задач исследования и состоит из введения, трех глав, включающих семь параграфов, заключения, списка источников.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РЕГИОНАЛЬНОЙ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

1.1. Понятие регионального нормотворчества

Российская Федерация является правовым государством. Это значит, что российское общество живет исключительно по правилам, предусмотренным различными нормативными актами, которые содержат в себе отдельные нормы права, регламентирующие определенные общественные отношения. Именно процесс создания подобных нормативно – правовых актов называется нормотворчеством.

Региональное нормотворчество является самостоятельным видом нормотворческой деятельности, которая осуществляется органами субъектов Российской Федерации. Результатом данной деятельности становится разработка и введение в употребление правового документа – определенного локального нормативного акта, принятого органом власти субъекта. Издание подобных документов сопряжено с соблюдением ряда процессуальных предписаний, как то обеспечение его исполнения принудительной силой государства, определение его социальной направленности и определенной сферой действия. [Алексеев; С.168]

Для того чтобы дать определение понятию регионального нормотворчества стоит обратиться к понятию нормотворчества в широком смысле.

В.Б.Исхаков рассматривает нормотворчество в качестве деятельности компетентных органов государства по принятию, изменению и отмене юридических норм. Стоит отметить, что указанный ученый говорит только о нормотворчестве федеральных органов законодательной власти. На наш взгляд подобное сужение термина «нормотворчество» недопустимо. В данном случае было бы более приемлемо использовать вместо словосочетания

«органов государства» словосочетание «органов законодательной власти» или «органов власти».

Ряд ученых рассматривает явление нормотворчества в качестве составной части механизма правового регулирования. В данном случае нормотворчество может справедливо быть названо основным элементом в механизме правового регулирования. [Кордик; С.81, Казанцев; С.12]

Нормотворчество имеет свойство воздействия на правовую систему государства, влияет на процесс воплощения правового замысла законодателя, которых облекается в материальную форму посредством издания конкретных нормативно – правовых актов. [Керимов; С.63]

Несмотря на важность нормотворчества, считаем, что оно способно также нести некоторые негативные последствия.

Так, в случае попытки субъекта нормотворчества регламентировать общественные отношения, которые в правовом регулировании не нуждаются, демократическая правовая система страны может смениться на тоталитарную, поскольку чрезмерная регламентация общественных отношений посредством норм права является одним из признаков полицейского государства.

Существуют и не совсем стандартные понимания термина «нормотворчества». Некоторые правоведы понимают нормотворчество в качестве одного из признаков государства. Другие считают, что нормотворчество является одной из важнейших функций государства, которая способствует реализации других его функций (экономической, социальной, экологической и т.д.). На наш взгляд, существование данных точек зрения не противоречит основному пониманию рассматриваемого нами термина, поскольку одно и то же явление действительно может одновременно иметь несколько значений. [Ершова; С.75]

Также стоит затронуть проблему соотношения понятий «нормотворчества» и «правотворчества». Ряд ученых считают, что эти понятия являются тождественными и особых различий между ними не приводят. [Москалькова, Черников; С.55]

На наш взгляд, однако, данные понятия соотносятся как часть и целое. Как мы знаем из теории государства и права право представляет собой систему формально определенных, гарантированных государством норм.

Таким образом, можно предположить, что правотворчество заключается в некой деятельности по созданию системы формально определенных, гарантированных государством норм. Под нормой в правовой теории понимается некое общеобязательное, формально определённое правило поведения. Следовательно, под нормотворчеством следует понимать деятельность по созданию норм права, общеобязательных, формально определённых правил поведения.

Анализируя «правотворчество» и «нормотворчество» под данным углом, можно прийти к выводу, что «нормотворчество» является некой составной частью «правотворчества». В процессе правотворчества осуществляется более глубокая деятельность, нежели простое создание правовых норм.

Нашу точку зрения поддерживает Г. В. Назаренко, на чей взгляд нормотворчество есть составная часть правообразования. [Дрейшев; С.102]

Однако С.С. Горохова, а также ряд других ученых предлагают несколько иную трактовку данного вопроса.

В своем научном труде «Юридическая техника» С.С.Горохова рассматривает понятие нормотворчества в качестве общественного процесса и приходит к выводу о том, что данное понятие стоит изучать в широком и узком смыслах. В широком смысле нормотворчество имеет социальный смысл, в узком – юридический. [Дрейшев; С.105]

С.С.Горохова считает, что нормотворчество в широком смысле включает в себя правотворчество. Правотворчество, по мнению ученой, является неотъемлемой частью понятия нормотворчества, его главной составляющей и основной структурной единицей.

Мы не будем анализировать данный тезис автора, поскольку нормотворчество в широком смысле, которое выделяет С.С.Горохова, нас не

интересует. Темой нашего исследования является тот вид нормотворчества, который автор раскрывает в узком смысле – то есть его юридический аспект, который является частью системы правотворчества.

Однако стоит отметить, что правотворчество в качестве части нормотворчества рассматривает еще ряд исследователей.

Так, Е.Н.Ярмонова считает, что нормотворчество - это более обширное понятие, включающее в себя как государственную правотворческую деятельность, так и процесс формирования всех социальных норм в обществе.
[Ярмонова]

Изучив все выше представленные понятия, мы сформулировали наиболее удачное, по нашему мнению, определение «нормотворчества», необходимое для внесения в законодательство РФ:

«Нормотворчество – деятельность компетентных органов по изданию НПА.

Нормотворчество субъектов Российской Федерации – это деятельность компетентных органов субъектов Российской Федерации по изданию НПА.»

Раскроем понятие нормотворчества субъектов Российской Федерации проанализировав его составляющие.

Деятельность - процесс сознательного активного взаимодействия субъекта с объектом, во время которого субъект целенаправленно воздействует на объект, удовлетворяя какие-либо свои потребности, достигая цели.

В процессе нормотворчества органы субъектов Федерации взаимодействуют с неким нематериальным объектом: идеями, мыслями, волевыми решениями. Впоследствии такого взаимодействия появляются проекты нормативно – правовых актов, а впоследствии и нормативно – правовые акты, обязательные для исполнения населением субъекта, изданные в определенном порядке.

В понятие «издания» нормативных актов, как правило, входит совокупность действий субъектов нормотворчества, в частности:

1. Принятие нормативных актов.
2. Их официальное опубликование.
3. Введение в действие.

Под компетентными органами наука современного права понимаются органы одной из трех ветвей власти, к деятельности которых относится издание нормативно – правовых актов.

Ряд ученых считает, что в качестве компетентных органов могут выступать только органы законодательной власти. Однако, на наш взгляд, органы исполнительной власти также имеют право осуществлять нормотворческий процесс.

Понятие нормотворчества исполнительных органов субъектов Российской Федерации, как нам представляется, охватывает процесс создания, изменения или отмены подзаконных нормативных правовых актов органов исполнительной власти Субъектов Федерации.

Поскольку органы исполнительной власти субъектов в большинстве случаев являются структурными частями федеральных министерств, служб, агентств, то вся деятельность органов исполнительной власти субъектов по подготовке и принятию нормативных правовых актов можно назвать «ведомственным нормотворчеством». [Добрынин; С.79]

В окончании первого теоретического параграфа нашего исследования хочется отметить, что проблема понятия нормотворчества в современной правовой науке является достаточно актуальной. Это обусловлено в первую очередь тем, что само понятие нормотворчество появилось в правовой науке недавно, до этого ученые оперировали лишь такими понятиями, как «правотворчество» и «правообразование».

Также стоит отметить, что в процессе изучения темы параграфа мы столкнулись с неоднозначными, а порой и противоречащими друг другу точкам зрения ученых – правоведов.

1.2. Стадии регионального нормотворчества

Как мы уяснили в предыдущем параграфе региональное нормотворчество – это деятельность компетентных органов, в ходе которой происходит создание нормативных правовых актов.

Данная деятельность представляет собой не совокупность хаотичных действий, а определенную систему, состоящую из ряда стадий.

Стадии нормотворческого процесса включают в себя ряд этапов, для каждого из которых характерны определенные признаки и особенностей.

Различные ученые выделяют различные стадии регионального нормотворчества.

Н.С. Соколова выделяет такие стадии регионального нормотворчества как правотворческую инициативу, подготовку, рассмотрение, принятие и обнародование нормативного правового акта. [Соколова]

Ученый из Румынии А.Нашиц в своих публикациях приходит к выводу, что региональное нормотворчество делится на две стадии: познания и принятия. [Нашиц; С.145]

Б.В. Дрейшев выделял следующие стадии регионального нормотворчества:

1. Установление необходимости издания, изменения или отмены регионального НПА.
2. Подготовка регионального НПА.
3. Официальное внесение проекта в правотворческий орган.
4. Рассмотрение проекта регионального НПА.
5. Принятие решения по проекту.
6. Опубликование регионального НПА. [Дрейшев; С.66]

Стоит отметить, что каждый ученый по своему понимает сущность первой стадии регионального нормотворчества. К примеру, в трудах Р.О. Халфиной можно найти точку зрения о том, что в основе начальной стадии регионального нормотворческого процесса лежит процесс изучения самого факта наличия общественной потребности в правовом регулировании.

Еще более узкий подход к пониманию регионального нормотворчества можно найти у Д.В.Ковачева, который в своих работах выделял только одну стадию регионального нормотворчества. В его понимании в основе данного института лежит исключительно процесс издания нормативного правового акта. Ковачев выносил стадию подготовки НПА за рамки регионального нормотворчества, поскольку, на его взгляд, между указанными явлениями существуют непреодолимые различия субъектного состава, содержания прав и обязанностей. [Ковачев; С.119]

Авторами сборника «Правовая система социализма: Функционирование и развитие» была раскрыта своя точка зрения на региональное нормотворчество и нормотворчество в целом. Так, они разделили процесс нормотворчества на два этапа: предпроектный и проектный.

Предпроектный этап заключается в деятельности по выявлению необходимости социума в правовом регулировании определенного общественного отношения.

Проектный этап в свою очередь состоит из двух подэтапов:

1. Подготовка текста проекта нормативного правового акта.
2. Рассмотрение проекта.
3. Обсуждение проекта нормативного правового акта.
4. Принятие акта. [Лексин; С.49]

Однако все перечисленные стадии, по мнению авторов, характерны лишь для нормотворческой деятельности органов законодательной власти разных уровней. В нормотворческой деятельности органов исполнительной власти присутствуют только две стадии: первая и четвертая из перечисленных.

Таким образом, мы приходим к выводу о том, что ни в отечественной, ни в зарубежной науке конституционного (государственного) права нет единого подхода к пониманию стадий регионального нормотворчества и нормотворчества в целом. [Лысенко; С.14, Манохин; С.39]

Изучив все предложенные наукой конституционного права точки зрения на сущность стадий регионального нормотворчества, хочется предложить

следующую систему, которая не является ни слишком расширенной, ни неоправданно суженной.

Так, на наш взгляд, необходимо выделять такие стадии регионального нормотворчества, как:

1. Правотворческая инициатива. В рамках данной стадии уполномоченный орган субъекта Федерации принимает волевое решение о необходимости разработки и принятия регионального НПА.

2. Подготовка и предварительное обсуждение проекта регионального НПА.

3. Официальное рассмотрение проекта нормотворческим органом субъекта Федерации.

4. Непосредственное принятие регионального НПА.

5. Обнародование, официальное опубликование регионального НПА. Данная стадия, по нашему мнению, является полноправной и не менее важной, чем все вышеперечисленные стадии, поскольку на этом этапе происходит необходимое информационное обеспечение.

В случае если таковое обеспечение не будет иметь своего места в процессе регионального нормотворчества, полноценное действия НПА будет невозможным.

Мы выделили именно пять стадий регионального нормотворчества, поскольку пытались найти компромисс среди большого количества различных точек зрения.

Пятиуровневая система регионального нормотворчества представляется нам крайне удачной, поскольку в ней наиболее полно раскрываются особенности и различия каждой стадии.

Таким образом, в окончании данного параграфа необходимо сделать обобщенный вывод о том, что современное региональное нормотворчество является неоднородным институтом и состоит из ряда следующих стадий: правотворческая инициатива, подготовка, рассмотрение, издание и обнародование (опубликование) регионального НПА.

1.3. Принципы регионального нормотворчества

Современное региональное нормотворчество строится на ряде определенных, исторически устоявшихся постулатов и утверждений. Данные постулаты в комплексе присущи только институту регионального нормотворчества, имеют также названия принципов.

В.Б.Исаков в своих научных трудах трактует термин «принципы регионального нормотворчества» следующим образом:

Принципы регионального нормотворчества – это совокупность основополагающих начал, главных идей, являющихся главной опорой нормотворческой деятельности субъектов Федерации. [Исаков; С.77] В результате подобной деятельности осуществляется создание правовых норм, получающих свое выражение в определенных региональных НПА.

По мнению М.В.Сиотоковой к принципам относятся начала, идеи, которые отражают ведущие, объективные стороны и проявления правотворчества и характеризуют устойчивые, закономерно существующие отношения и связи в процессе правотворчества. [Сиоткова; С.34]

В соответствии с научными трудами большинства ученых – правоведов можно выделить следующие принципы регионального нормотворчества:

1. Законность.

Этот принцип является одним из основных, поскольку соответствие всех нормативных актов субъектов РФ закону необходимо для создания и функционирования единой правовой системы страны.

Принцип законности выражается в первую очередь в необходимости принятия всех региональных нормативных актов лишь теми органами, которые обладают необходимой для этого компетенцией.

В соответствии с признаком законности в процессе подготовки любого регионального НПА должен в первую очередь решаться вопрос о

компетентности того или иного органа власти субъекта РФ издания конкретного нормативного акта.

На наш взгляд, сама суть принципа законности предусматривает необходимость создания контролирующей системы, в соответствии с которой осуществлялся бы надзор за соблюдением законности принимаемых региональных НПА. В настоящее время подобная система существует, однако, на наш взгляд, не является достаточно эффективной. Некоторые контролирующие полномочия за соблюдением региональными органами власти принципов законности в процессе нормотворчества осуществляют судебные органы. [Нерсеянц, С.52]

К примеру, Конституционный суд РФ ранее мог признать любую принятую норму неконституционной, что влекло за собой ее недействительность.

Однако с принятием поправок в Конституцию изменилась в сторону еще большего расширения границ полномочий верховного судебного органа. Теперь Конституционный суд может проверять нормотворческую деятельность регионов еще в стадии разработки проектов законов. Данное изменение является неоднозначным.

2. Демократизм.

Данный принцип регионального нормотворчества происходит от слова «демократия», которое в переводе с греческого языка означает буквально «власть народа». Необходимость предоставления доступа к нормотворчеству для всех слоев населения была понятна во все времена. Так, еще в начале 20-го столетия русский правовед и философ И.А.Ильин писал, что государство, несмотря на то, какой правовой строй в нем закреплен, обязано предоставлять доступ народу к совершенствованию «законов по закону». Здесь ученый имел в виду, на наш взгляд, что улучшение правового порядка должно осуществляться вне нарушения этого самого правового порядка. В случаях, когда власти страны закрывают населению доступ к нормотворчеству, неизбежно происходят потрясения, как то бунты, массовые выступления, и в

конечном итоге революции, которые мы могли наблюдать в истории нашей страны не единожды. [Ильин; С.35]

Это выражается в публикации проектов правовых норм в определенных официальных печатных изданиях и предоставлении их обсуждения для широкой аудитории. Сюда относятся различные конференции, коллегии, заседания экспертных комиссий и советов, круглые столы. Хочется отметить, что в Российской Федерации дана практика, несомненно, достаточно широко распространена. Наиболее близкий для нас пример – проведение ежегодных научно – практических конференций на базе Тюменского государственного университета, где студенты, а также преподаватели и соискатели научных степеней могут выступить с любой интересующей их темой, затронуть правовые проблемы, предложить пути их решения. Этот, а также многие другие примеры свидетельствуют о становлении с Российской Федерации гражданского общества.

3. Научность.

Данный принцип является очень важным. Он играет серьезную роль в процессе модернизации отечественного законодательства.

В соответствии с принципом научности, субъекты, участвующие в нормотворческом процессе, должны принимать во внимание точки зрения различных ученых, научные взгляды и теории. [Кнорринг; С.33]

В настоящее время субъекты нормотворчества руководствуются теорией естественного права, социологической юриспруденцией, которая изучает реальные общественные отношения в различных формах его разнообразия, нормативизмом, который дает такие важнейшие понятия в юриспруденции как «юридическая сила» и делит НПА на законы и подзаконные акты, исторической школой права, психологической, изучающее типы поведения людей, и теологической, изучающей различные верования, теориями права.

В процессе нормотворчества необходимо также уметь использовать практику применения права. На ее основе будут сформулированы верные выводы, обобщения и рекомендации.

4. Профессионализм.

В соответствии с данным принципом осуществление нормотворческой деятельности позволительно только лицам, компетентным в данной области. Это связано с тем, что нормотворческий процесс требует использования специфических знаний в юридической области, а также в сфере политологии, социологии, экономики, философии, психологии.

Субъекты нормотворческой деятельности должны уметь предугадать, как именно отреагирует на ту или иную новую норму права население страны. [Манохин; С.128]

В рамках изучения данного принципа хочется затронуть проблему соотношения принципов научности и технического совершенства.

В современной правовой науке существует несколько точек зрения на этот счет. Так, ряд ученых считает, что это не два отдельных, а всего лишь разные названия одного принципа нормотворчества. В подтверждение своей точки зрения они указывают на то, что различий между двумя данными принципами не существует. [Пиголкин; С.151, Поленина; С.88]

На наш взгляд данная точка зрения не совсем верна. Несомненно, все существующие принципы нормотворчества схожи между собой и имеют тесную взаимосвязь, однако, это не значит, что граница между ними размыта или не существует вовсе.

В противовес данной точке зрения другая часть ученых – правоведов утверждает, что это два разных принципа, однако принцип технического совершенства напрямую вытекает из принципа научности.

Р.Иеринг в своих работах выделяет принцип научности в качестве самостоятельного начала. На его взгляд, наличие технического несовершенства в праве говорит о несовершенстве всей правовой системы

страны. В результате данный недостаток приводит к торможению развития права и вредит ему во всех аспектах. [Иеринг; С.49]

Мы считаем, что существует необходимость изучения принципа технического совершенства в целях избегания ряда характерных для норм права недостатков. Иначе изданные нормативные акты могут быть неполными, неточными, неясными, противоречивыми.

Не менее актуальный вопрос современной теории нормотворчества – это сосредоточение в рамках отдельной науки системы научно обоснованных знаний не только о правилах, средствах и приемах нормотворческой юридической техники, но и о подготовке и принятии нормативных правовых актов, методах и принципах нормотворчества, которые составляют предмет самостоятельной науки нормографии.

5. Гуманизм.

Данный принцип играет не последнюю роль в процессе регионального нормотворчества.

Согласно определению, приведённому в Уставе Международного гуманистического и этического союза гуманизм представляет собой демократическую, этическую жизненную позицию, утверждающую, что человеческие существа имеют право и обязанность определять смысл и форму своей жизни.

Американская ассоциация гуманистов определяет гуманизм в качестве прогрессивной жизненной позиции, без помощи веры в сверхъестественное утверждающей нашу способность и обязанность вести этический образ жизни в целях самореализации и в стремлении принести большее благо человечеству. [Dabin, Geny]

Гуманизм в нормотворчестве отражается в принятии нормативных актов в соответствии с принципами свободы и справедливости. Гуманизм является синонимом человеколюбия. Это означает, что любая деятельность по созданию норм должна основываться на стремлении облегчить жизнь

граждан, сделать их существование более комфортным, безопасным, свободным.

Классическая теория права говорит о том, что нормативные акты должны не только декларировать права и свободы человека и гражданина, но и содержать условия их реализации.

На современном этапе развития общества существует проблема регулирования процессов обеспечения и охраны прав, свобод и обязанностей человека и гражданина с помощью нормативных документов.

Если субъекты нормотворчества не будут придерживаться соблюдения данного принципа, иные принципы нормотворчества теряют свое значение.

Это определяется в первую очередь тем, что гуманизм является универсальным философским принципом. Он лежит в основе всех ныне существующих наук, искусств, деятельности различных социальных институтов. [Шугрина; С.215]

Гуманизм единственный из всех принципов регионального нормотворчества и нормотворчества в целом относится к общенаучным принципам, что также определяет его важность.

6. Гласность.

Принцип гласности является характерным в правовом государстве и гражданском обществе. Указанные ценности должны быть неотъемлемой частью государственного строительства. Тогда и все нормативные акты становятся общедоступными, не скрытыми за так называемыми семью печатями. Данный принцип распространяется на все НПА, кроме тех норм, в которых содержатся сведения, связанные с государственной тайной и конфиденциальным характером.

Региональные нормативные акты подлежат обязательному официальному опубликованию в определенных источниках.

Региональные нормативные акты федеральных органов исполнительной власти публикуются в «Бюллетене нормативных актов федеральных органов исполнительной власти».

Законодательством предусмотрены определенные сроки, в течение которых региональные нормативные акты размещаются в Бюллетене. Так, НПА федеральных органов исполнительной власти публикуются в течении 10 дней после их официальной регистрации в Министерстве юстиции РФ. [Умнова; С.112]

Принцип гласности позволяет реализовать права человека и гражданина, а, следовательно, дает толчок к развитию правового, демократического государства.

Все перечисленные нами принципы регионального нормотворчества одинаково важны и взаимосвязаны между собой. Региональное нормотворчество немислимо без соблюдения каждого из принципов.

Помимо прочего важно взаимодействие всех принципов, то есть действие их в комплексе.

Перечисленные принципы являются общими и действительны для всех без исключения способов нормотворчества, в том числе для разработки и принятия нормативных правовых актов.

На наш взгляд, для того, чтобы региональное нормотворчество было наиболее эффективным, необходимо ввести еще один принцип – так называемую консессуальность. Принцип консессуальности будет подразумевать под собой необходимость разработки и принятия нормативных актов в совокупности с учетом интересов и потребностей всех социальных групп – жителей региона. Согласно принципу консессуальности в процессе нормотворчества необходимо достигнуть согласованного результата деятельности субъектов нормотворчества.

Данный принцип может стать актуальным для субъектов Российской Федерации, поскольку в его основе лежит соблюдение баланса между интересами всех субъектов нормотворчества: депутатов, жителей субъекта, различных социальных групп.

По окончании данного параграфа хочется отметить, что региональное нормотворчество базируется на ряде важных начал, исходных положений,

лежащих в основе нормотворческого процесса. Данные принципы представляют собой систему взаимосвязанных элементов, эффективность работы которых возможна только при их комплексном функционировании.

В основе региональных принципов нормотворчества лежат федеральные принципы, которые во многом повторяют друг друга, однако, на региональном уровне все – таки обладают определенной спецификой. Так, реализация принципа демократизма в процессе регионального нормотворчества субъектов РФ характеризуется рядом положительных результатов, достойных применения на федеральном уровне.

В региональном нормотворчестве более остро, чем в федеральном стоит вопрос реализации принципа единства юридической терминологии.

Решение данной проблемы связано с взвешенным совмещением диспозитивного и императивного методов регулирования.

Соблюдение принципов регионального нормотворчества имеет огромное теоретическое и практическое значение, поскольку способствует установлению надлежащего правового порядка в обществе.

В заключении первой теоретической главы нами были получены основные базовые представления о региональном нормотворчестве. Нами было изучено достаточное количество работ ученых – правоведов, исследован ряд проблемных вопросов, а также сделан ряд следующих промежуточных выводов:

1. Понятие нормотворчества появилось в правовой науке недавно, до этого ученые оперировали лишь такими понятиями, как «правотворчество» и «правообразование».

2. У ученых не сложилось единого мнения насчет определения понятия регионального нормотворчества. Существуют различные точки зрения на данный термин.

3. Большая часть ученых не разделяет понятия «нормотворчества» и «правотворчества», что на наш взгляд, в корне не верно. Данные понятия не являются тождественными.

4. Нами было сформулировано понятие нормотворчества в целом и регионального нормотворчества в частности. Так, нормотворчество – это деятельность компетентных органов по изданию нормативных правовых актов. В свою очередь нормотворчество субъектов Российской Федерации – это деятельность компетентных органов субъектов Российской Федерации по изданию нормативных правовых актов.

5. Региональное нормотворчество представляет собой не совокупность хаотичных действий, а определенную систему, состоящую из ряда стадий. Стадии нормотворческого процесса включают в себя ряд этапов, для каждого из которых характерны определенные признаки и особенностей.

6. Различные ученые выделяют различные стадии регионального нормотворчества. Н.С. Соколова выделяет 5 стадий нормотворчества. Ученый из Румынии А.Нашиц в своих публикациях говорит о 2 стадиях. Б.В. Дрейшев выделял 6 стадий нормотворчества, Д.В.Ковачев только одну.

7. На наш взгляд, региональное нормотворчество состоит из следующих стадий:

7.1. Правотворческая инициатива.

7.2. Подготовка и предварительное обсуждение проекта регионального НПА.

7.3. Официальное рассмотрение проекта нормотворческим органом субъекта Федерации.

7.4. Непосредственное принятие регионального НПА.

7.5. Обнародование, официальное опубликование регионального НПА.

8. Современное региональное нормотворчество строится на ряде определенных, исторически устоявшихся постулатов и утверждений. Данные постулаты в комплексе присущи только институту регионального нормотворчества, имеют также названия принципов.

9. В соответствии с научными трудами большинства ученых – правоведов можно выделить следующие принципы регионального нормотворчества:

- 9.1. Законность.
- 9.2. Демократизм.
- 9.3. Научность.
- 9.4. Профессионализм.
- 9.5. Гуманизм.
- 9.6. Гласность.

10. Все перечисленные нами принципы регионального нормотворчества одинаково важны и взаимосвязаны между собой. Региональное нормотворчество немыслимо без соблюдения каждого из принципов.

11. Помимо прочего важно взаимодействие всех принципов, то есть действие их в комплексе.

12. Чтобы региональное нормотворчество было наиболее эффективным, необходимо ввести еще один принцип – так называемую консессуальность. Принцип консессуальности будет подразумевать под собой необходимость разработки и принятия нормативных актов в совокупности с учетом интересов и потребностей всех социальных групп – жителей региона. Согласно принципу консессуальности в процессе нормотворчества необходимо достигнуть согласованного результата деятельности субъектов нормотворчества.

13. В основе региональных принципов нормотворчества лежат федеральные принципы, которые во многом повторяют друг друга, однако, на региональном уровне все – таки обладают определенной спецификой. Так, реализация принципа демократизма в процессе регионального нормотворчества субъектов РФ характеризуется рядом положительных результатов, достойных применения на федеральном уровне.

14. В региональном нормотворчестве более остро, чем в федеральном стоит вопрос реализации принципа единства юридической терминологии. Решение данной проблемы связано с взвешенным совмещением диспозитивного и императивного методов регулирования.

Таким образом, считаем, что все поставленные для первой главы задачи были выполнены.

ГЛАВА 2. НОРМОТВОРЧЕСТВО ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

2.1. Виды и особенности нормотворчества законодательных органов субъектов Российской Федерации

В процессе изучения выбранной нами темы магистерской диссертации мы пришли к выводу о том, что в науке конституционного права в настоящее время наблюдается нехватка научных работ на тему нормотворчества законодательных органов субъектов Российской Федерации. Чаще всего мы встречали упоминание данной проблемы только в работах, посвященных тем или иным проблемам нормотворческой деятельности государственных органов, а также тесно связанным с этой деятельностью вопросам конституционного права. [Лабутин; С.39]

Конституционная наука выделяет следующие виды нормотворчества:

В зависимости от вида власти можно выделить:

1. Нормотворчество органов законодательной власти.
2. Нормотворчество органов исполнительной власти.
3. Нормотворчество органов судебной власти.

В данном параграфе мы рассмотрим особенности первого вида нормотворчества.

Нормотворчество законодательных органов субъектов Российской Федерации представляет собой разновидность нормотворческих отношений, совокупность социальных связей между субъектами.

Материальные нормотворческие отношения законодательных органов субъектов Российской Федерации обеспечивают ряд нормотворческих действий участников данных отношений. Так, сюда можно отнести действия, определяющие объем и содержание предмета правового регулирования, рассмотрение и уяснение сущности нормотворческих полномочий, права законодательной инициативы.

Процессуальные нормотворческие отношения обеспечивают возможность самого существования материальных нормотворческих отношений, реализация которых необходима для издания такого нормативного акта, который бы отвечал требованиям российского законодательства.

Таким образом, становится понятно, что процессуальные нормотворческие правоотношения законодательных органов государственной власти субъектов РФ являются производными от материальных нормотворческих отношений и имеют по отношению к последним служебный, вспомогательный характер.

Данный вид нормотворческих отношений характеризуется более коротким действием во времени, нежели материальные нормотворческие отношения. Иными словами, они возникают раньше их и завершаются позже.

В основе процессуальных нормотворческих правоотношений лежит деятельность по поиску и определению причин, в соответствии с которыми издание того или иного нормативного акта обосновано и необходимо, а также деятельность, связанная с принятием решения об его разработке и издании.

Деятельность по поиску и определению условий, вынуждающих нормотворческие органы к изданию различного рода нормативно – правовых актов характеризуется возникновением целого комплекса процессуальных нормотворческих правоотношений, которые следуют друг за другом.

К примеру, сюда можно отнести правоотношения, связанные с составлением проекта НПА, а также правоотношения, лежащие в основе его согласования, предварительного обсуждения.

В процессе нормотворческой деятельности законодательными органами субъектов Российской Федерации принимается ряд определенных нормативно – правовых актов, которые предусмотрены действующим законодательством. Никакие другие акты под другими названиями и обладающими другой сущностью, нежели разрешенные к принятию нормами российского права, не могут действовать на территории субъектов РФ.

К нормативным актам, принимаемым законодательными органами субъектов Российской Федерации, относятся:

1. Конституции и Уставы.
2. Конституционные законы субъектов Федерации.
3. Законы субъектов Федерации.
4. Кодексы субъектов Федерации.
5. Постановления, решения.
6. Указы.

Стоит отметить, что в настоящее время на территории субъектов Российской Федерации наблюдается наличие высокоуровневой внутренней организации систем НПА. [Козлов; С.18]

Рассматриваемые в исследовании правоотношения определяются достаточно широким кругом субъектов. Этот круг, как правило, включает в себя намного больше участников, нежели схожий круг участников материальных нормотворческих отношений. Исходя из этого, можно с уверенностью утверждать о дискретном характере процессуальных правоотношений, в отличие от материальных отношений, в основе которых лежит стабильность. [Коваль; С.57]

Это не все особенности, присущие нормотворчеству законодательных органов субъектов Российской Федерации.

Так, помимо вышеперечисленного, стоит отметить, что фундаментом возникновения нормотворческих отношений законодательных органов субъектов Российской Федерации выступают законодательные нормы в сфере нормотворческой деятельности законодательных органов субъектов. [Рудкин; С.61]

Также нормотворческие отношения характеризуются фактическим содержанием. У законодателя отсутствует стремление к упорядочиванию абсолютно всех нормотворческих отношений законодательных органов субъектов Российской Федерации. В основе регулирования данных

отношений лежат глубоко творческие и созидательные мотивы, несовместимые с чрезмерной правовой регламентацией.

Данной теме уделяет особое внимание Е.Г. Лукьянова, которая в своих статьях отмечает тот факт, что реальными процессуальные правоотношения становятся только тогда, когда они проявляются во вне, находят свое выражение в процессуальном документе. Таким образом, ученая признает необходимость документальной фиксации нормативного акта для того, чтобы признать его легитимным. [Лукьянова; С.209]

Нормотворческие правоотношения законодательных органов субъектов Российской Федерации являются процессуальными отношениями, а значит отношениями субординации. Это выражается в том, что одной стороной данных отношения является участник, наделенный правом принимать соответствующие нормотворческие решения. К ним можно отнести разные виды законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации – комитеты, комиссии. Решения данных субъектов нормотворчества являются обязательными как для граждан страны, так и для иных органов власти субъектов.

Нормотворческие правоотношения законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации обладают публичным характером. Их создание обусловлено деятельностью участников нормотворчества.

Нормотворческие правоотношения существуют для официального правового регулирования соответствующих отношений, что порождает необходимость их охраны со стороны государства.

Для нормотворческих правоотношений характерно наличие особого строения, иными словами, устройства. Остановимся на данной особенности.

В процессе изучения особенностей строения нормотворческих отношений, необходимо учитывать мнение тех ученых, которые занимаются обоснованием состава правоотношения.

Так, в этот подход включаются не только содержание, субъекты и объекты, но и юридические факты, что позволяет более четко и последовательно рассмотреть специфику нормотворческих отношений законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. [Керимов; С.150]

В качестве непосредственных объектов выступают отношения, связанные с определенными этапами нормотворческой деятельности. Здесь речь идет о непрерывных взаимосвязях, обусловленных спецификой. На наш взгляд, можно утверждать, что в случае получения необходимых качеств и свойств в одном правоотношении, непосредственный объект перерастает свои пределы и преобразуется в объект последующего правоотношения, приобретая черты очередного качественно - нового состояния. [Манохин; С.153]

Наша точка зрения подтверждена стадиями и этапами нормотворческой деятельности субъектов Федерации.

В качестве первоначальных нормотворческих отношений выступают те отношения, которые возникают между субъектами - инициаторами и субъектами - разработчиками в сфере подготовки проектов НПА законодательными органами государственной власти субъектов РФ. Действия участников нормотворческих отношений направлены на достижения результатов по разработке и внедрению нормативно – правовых актов. В свою очередь обсуждение правотворческих проектов в предварительном ключе субъектами – инициаторами имеет целью достижение совершенствования объекта нормотворчества, что приводит к приобретению последним качественно нового состояния, приобретения им новых свойств.

Исходя из изученных научных работ, мы сделали вывод, что объекты нормотворческих отношений законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации являются взаимосвязанной системой.

Отношения в сфере регионального нормотворчества слагаются из действий ряда должностных лиц и органов, участвующих в их осуществлении. Конституционно – правовая наука до настоящего момента не дает ясное и четкое определения субъекту нормотворчества законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Помимо этого, в процессе изучения выбранной темы мы обнаружили отсутствие серьезных исследований в области видов и статуса, а также наличия рекомендаций, направленных на совершенствование норм по регулированию поведения субъектов регионального нормотворчества. [Нашиц; С.61]

В то же время необходимо уделять данным проблемам должное внимание в целях развития механизма регионального нормотворчества.

В рамках данного параграфа считаем необходимым затронуть вопрос фактического содержания нормотворческих отношений законодательных органов государственной власти субъектов РФ. Данную тему в своих работах достаточно полно раскрывает Е.Г.Лукьянова. Ученая включает фактическое содержание правоотношения в классическое понятие правоотношения. [Лукьянова; С.317]

В рамках науки конституционного права также существует проблеме юридических фактов. Еще сущность заключается в том, что некоторые ученые рассматривают в качестве юридических фактов возникновение, развитие и прекращение правотворческих отношений. В то же время остается открытым вопрос о юридических фактах возникновения, развития и прекращения нормотворческих отношений законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

В настоящее время нет ни одной статьи, где бы данная проблема освещалась в комплексе. На наш взгляд сложившаяся ситуация ничем не оправдана и должна быть устранена.

В качестве основы изучения юридических фактов в правоотношениях, связанных с региональным нормотворчеством, учеными используется ряд положений юридической науки. К ним в частности относится особое

понимание юридических фактов, в соответствии с которым последние в единственном числе чаще всего не обладают юридической силой и являются собой лишь фактический юридический состав - фактическую совокупность ряда жизненных обстоятельств, урегулированных правовыми нормами.

В ряде случаев для возникновения отношений в сфере регионального нормотворчества недостаточно наличия только одного юридически значимого действия. Так, для возникновения отношения по внесению поправки в проект регионального НПА, необходимо не только заявление ее автора, обращенное к председательствующему на заседании этого органа о включении его в число выступающих, но и согласие последнего, на включение этого депутата в список выступающих.

Важное значение для возникновения, развития, прекращения нормотворческих отношений имеют и соответствующие юридические события. Так, в ряде случаев издание нормативного правового акта законодательными органами государственной власти субъектов Российской Федерации может быть вызвано стихийным бедствием, эпидемиями и т.д.

Роль в динамике нормотворческих отношений имеют и индивидуальные акты - документы участников нормотворческой деятельности этих органов. К их числу следует отнести программы и планы нормотворческой деятельности законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Они выступают юридическим фактом, подтверждающим отношения по поводу подготовки проекта нормативного правового акта, его обсуждение и принятие. [Тихомиров; С.306]

Таким образом, можно сделать вывод, что для возникновения отношений, связанных с региональным нормотворчеством необходимо наличие юридического состава, а именно совокупности вышеперечисленных юридических фактов.

В процессе нормотворческой деятельности законодательные органы субъектов Российской Федерации руководствуются рядом социальных,

религиозных, этнических, экономических факторов, характерных для определенного региона.

Помимо прочего, можно выделить виды нормотворчества законодательных органов субъектов Российской Федерации.

Исходя из вида субъектов нормотворческой деятельности традиционно выделяют:

1. Нормотворчество законодательных органов субъектов, осуществляемое носителем суверенитета.
2. Нормотворчество законодательных органов субъектов, осуществляемое иными субъектами правотворчества, не являющимися носителем суверенитета.

В зависимости от количества субъектов нормотворчества существует:

1. Индивидуальное региональное нормотворчество законодательных органов субъектов.
2. Совместное региональное нормотворчество законодательных органов субъектов.

В зависимости от оснований принятия правотворческого решения выделяют:

1. Казуальное региональное нормотворчество законодательных органов субъектов.
2. Абстрактное региональное нормотворчество законодательных органов субъектов.

В заключении данного параграфа хочется отметить, что место нормотворческих отношений законодательных органов государственной власти субъектов России определяется особенностями данных правоотношений. [Шахрай; С.166]

2.2. Проблемы и перспективы развития нормотворчества законодательных органов субъектов Российской Федерации

В данной главе хочется затронуть проблему соответствия региональных НПА федеральным законодательным актам, а также проблему качества региональных нормативных актов, издаваемых органами законодательной власти субъектов РФ.

Стоит отметить, что развитие регионального нормотворчества законодательных органов субъектов исторически делится на два этапа:

1. Первый этап длился недолго и охватывал временные рамки с начала 90 –х по 2000 – е годы. На данном этапе регионы имели небольшие полномочия в сфере нормотворчества, федеральные органы власти из центра осуществляли регулирование большинства правоотношений. На данном этапе развития регионального нормотворчества зародилось большинство проблем, до сих пор тормозящих развитие нормотворчества на местах.

2. Второй этап берет свое начало в 2000 – х годах и продолжается по настоящее время. Для него характерны наиболее значимые преобразования в сфере регионального нормотворчества, связанные с все новыми попытками приведения законодательства субъектов РФ с положениями Конституции. [Лысенко; С.18]

Самостоятельность регионов в сфере нормотворчества обусловлена, в том числе, рядом политических причин, получивших начало в 90 – х годов.

Одной из наиболее остро стоящих в настоящее время проблем в сфере регионального нормотворчества законодательных органов власти является несоответствие региональных актов федеральным законодательным актам. Касаемо данной проблемы хочется отметить, что одной из основных причин ее существования является опережающее нормотворчество законодательных органов субъектов Российской Федерации при наличии пробелов в федеральном законодательстве. Также свою роль в проблеме несоответствия играют и ряд недостатков законодательной техники.

В последние годы федеральное нормотворчество характеризуется принятием большого количества федеральных законов, что влечет за собой фактическое оставление вне правовых рамок ряд положений конституций,

уставов, законодательных актов субъектов РФ. [Гузнов А.Г., Кененов А.А., Рождественская Т.Э.; С.56]

Считаем, что на территории Российской Федерации совершенно необходимо обеспечить существование единого правового пространства, для чего требуется придерживаться ряда следующих направлений в деятельности законодательных органов всех уровней:

1. Предотвращение коллизий региональных и федеральных нормативных актов. Для этого следует проводить регулярную правовую экспертизу проектов нормативных правовых актов субъектов РФ. Хочется отметить, что для удобства приведения законодательства всех уровней в единую систему, новейшие изменения в Конституции позволили Конституционному суду РФ проводить подобную экспертизу по просьбе президента РФ и даже накладывать вето на региональные законопроекты, которые, по мнению конституционных судей, не соответствуют нормам федерального законодательства. С одной стороны подобная практика позволяет упростить процедуру унификации, а с другой дает возможность развитию неблагоприятных тенденций, связанных с урезанием полномочий и утратой самостоятельности региональных органов законодательной власти.

2. Принятие мер по устранению коллизий и возложению ответственности на законодательные органы государственной власти субъектов РФ, принявших несоответствующие федеральному законодательству нормативные акты.

3. Налаживание механизма досрочного прекращения полномочий органов законодательной власти субъектов РФ, принявших несоответствующие федеральному законодательству нормативные акты.

Воздействие на региональное нормотворчество органов законодательной власти субъектов РФ для обеспечения единого правового пространства нашей страны должно быть целенаправленным и эффективным. В рамках данного воздействия предполагается налаживание непрерывного функционирования определенного механизма, в рамках которого

предполагается осуществление деятельности, связанной с своевременным решением ряда различных задач, посредством объединения усилий различных государственных и общественных органов и должностных лиц.

Нами предлагается следующее определение данного механизма:

«Механизм обеспечения единого правового пространства представляет собой располагающую определенным ресурсным обеспечением систему государственных и иных органов, призванных обеспечивать соответствие региональных НПА федеральному законодательству».

Для данного механизма, по мнению ряда ученых, характерен следующий субъектный состав:

1. Органы законодательной и исполнительной власти субъектов РФ.
2. Территориальные органы Минюста РФ.
3. Органы Прокуратуры РФ.
4. Конституционный суд РФ.
5. Федеральное собрание РФ.
6. Президент РФ.
7. Полномочные представители Президента РФ.

На наш взгляд, данная точка зрения несколько заужена. Если мы определим субъектный состав механизма обеспечения данным образом, придется признать его в качестве части государственного механизма, что не совсем верно. Считаем, что в качестве субъекта в указанный перечень необходимо добавить также различные общественные объединения: палаты и комиссии.

Для того чтобы определять качество регионального нормотворчества, мы предлагаем использовать ряд характеристик, определяющих качество региональных нормативных актов.

К ним мы предлагаем отнести:

1. Наличие адекватного отражения в региональном нормативном акте законодательного органа субъектов Российской Федерации происходящих в указанном субъекте процессов, а также наличие точного

проецирования данных процессов на будущее, прогнозирование возможных развитий региона.

2. Соответствие НПА субъектов Федерации нормам основного закона страны, а также иным вышестоящим законодательным актам.

3. Закрепление в законе его конкретных целей и задач.

4. Уделение внимания механизму реализации региональных нормативных актов.

5. Борьба с законодательными пробелами.

6. Подведение региональных нормативных актов под правила юридической техники.

Качество регионального нормотворчества – это целостная совокупность правовых свойств, которая является одной из предпосылок эффективного действия региональных законов.

Для Тюменской области стоит предложить разработку рекомендаций по повышению качества региональных законов.

На территории нашего региона Общественная палата Тюменской области осуществляет проведение общественной экспертизы проектов нормативных актов законодательных органов. Это значит, что Общественная палата обладает рядом определенных полномочий, возможностей воздействия на качество региональных нормативных актов.

Законодательство напрямую не предусматривает возможность Общественной палаты воздействия на качество региональных законов. В то же время, Общественной палатой осуществляется открытое и гласное обсуждение общественных проблем, доведение до законодательных органов региона мнение населения. В круг данных вопросов вполне целесообразно также внести и обсуждение дефектов тех или иных нормативных актов области.

Для нас является очевидным, что любая территориальная организация государственной власти требует установления определенного объема нормотворческой компетенции её территориальных структур.

Особую актуальность этот вопрос приобретает в условиях федерального строительства, когда способность регионов к собственному нормотворчеству является одним из их основных обязательных правовых качеств. Именно региональное нормотворчество представляет собой главное доказательство самостоятельности субъектов Федерации.

В конечном итоге это является свидетельством демократического характера развития общества. [Липатов; С.87]

В основном законе страны также открытым остается вопрос нормотворческих полномочий субъектов. В ст. 72 КРФ говорится о том, что вне пределов ведения РФ и полномочий РФ по предметам совместного ведения РФ и субъектов РФ субъекты РФ имеют всю полноту государственной власти. Однако основной закон до сих пор не определяет объемы данного воздействия, а также не содержит порядок установления компетенции региональной публичной власти в данной сфере.

В.М. Манохин в своих сочинениях говорит о собственном предмете регулирования, присущим всем субъектам Федерации. К нему относится вся полнота власти, предусмотренная в ст. 72 Конституции РФ.

Однако материального содержания собственного для субъекта РФ предмета регулирования Конституция РФ не определяет. Законодательные органы субъектов Федерации вынуждены самостоятельно его отыскивать и формировать для того, чтобы на их основе осуществлять региональное нормотворчество. Этот факт разъясняет интерес ученых к вопросу определения нормотворческих компетенций законодательных органов власти субъектов РФ. [Иванов; С.78]

При разрешении данной проблемы считаем целесообразным рассматривать вопрос правового регулирования органов власти субъектов РФ не в качестве объективной данности, а через призму специфического понятия, содержание которого складывается в результате сложного взаимодействия различных институтов федеративного государства.

Подобный подход понимает в качестве главного направления исследования компетенций законодательных органов субъектов Федерации властные механизмы и средства установления. [Бачило; С.90]

В настоящий момент проблема федеративного строительства в отечественной науке конституционного права стоит также крайне остро.

Так, в частности, на сегодняшний день ни наука, ни законодательство не содержат целостной концепции нормативно - правовой организации субъектов РФ. Помимо этого отсутствует единое и бесспорное понятие компетенции. Изученные нами научные источники в большей мере содержат такие вопросы, как определение или изменения пределов компетенций.

Научная литература не содержит единой информации о том, что именно стоит понимать под термином «компетенция».

Ученые в данном вопросе разделились на две группы. Первая в качестве основных элементов структуры компетенции органов госуправления называют цели, задачи, функции, права, обязанности, формы, методы. [Пиголкин; С.66, Ковачев; С.119]

Вторая половина правоведов считают, что элементами компетенции являются также властные полномочия и подведомственность. [Ершова; С77, Алексеев; С.168]

Ранее, понятие «компетентности» содержалось в ныне недействующем ФЗ № 119-ФЗ "О принципах и порядке разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации" (с изменениями и дополнениями).

Это определение представляется нам достаточно удачным, наиболее полно отражающим сущность явления «компетентности».

Таким образом, считаем целесообразным внести в федеральное законодательство следующее понятие:

Компетентность – это совокупность полномочий органа государственной власти по предметам ведения, установленным Основным

законом страны и принятым в соответствии с ним конституциями и уставами субъектов РФ.

В окончании данного параграфа, хочется отметить, что для должной организации общественных отношений в сфере нормотворчества законодательных органов власти субъектов необходимо придание им определенной юридической формы, закрепление в нормативно – правовых актах социально-значимых свойств, уяснение вопроса о том, в ведении какого уровня власти находятся указанные компетенции, какие органы имеют полномочия правового регулирования, какие средства закрепляют данные полномочия, какие ценностные основания определяют характер юридического воздействия.

Мы приходим к выводу о том, что существует ряд определенных условий, способствующих преобразованию нормотворческого процесса регионов в инструмент формирования единого правового пространства страны. Среди таких условий можно выделить:

1. Возможность принятия согласованных решений государственными органами власти всех уровней.
2. Соединение властных полномочий и политической ответственности субъектов федеративного строительства.
3. Наличие обратной связи между властью и населением регионов.
4. Нахождение консенсуса между интересами населения и властных структур регионов.

Также в процессе регионального нормотворчества проявляется проблема, связанная с принятием региональных кодексов. В ее основе лежит отсутствие предмета регулирования в необходимом объеме, что влечет за собой дублирование положений федеральных кодексов. Для преодоления этого затруднения необходимо предпринять действия по конкретизации положений региональных кодексов в форме обычных законов субъектов РФ, фиксируя в них исключительно нормы, обусловленные региональной спецификой.

На наш взгляд, теоретически возможно принятие законов субъектами Федерации в рамках собственных предметов ведения. Подобный подход к региональному нормотворчеству в некоторой части упростил бы вопросы иерархии НПА и установления законотворческих компетенций органов власти субъектов РФ.

В то же время ряд ученых, анализируя ст.76 Конституции РФ, делают вывод том, что изучаемая конструкция практически свела столь важную юридическую форму, как закон субъекта Федерации, до уровня обыкновенного подзаконного акта, что в свою очередь приводит к фактическому уменьшению той роли региональных законодательных актов, которая отводится им в Конституции.

Перспективы развития нормотворчества законодательных органов субъектов Российской Федерации заключаются в большей степени в повышении профессионализма государственного аппарата.

Развитие всех вышеперечисленных оставляющих возможно при надлежащей работе органов, осуществляющих управление государственной службы.

Таким образом, хочется заметить, что в настоящее время существует ряд проблем в сфере регионального нормотворчества, а также путей для его перспективного развития.

В окончании второй главы, посвященной нормотворчеству законодательных органов субъектов Российской Федерации, стоит отметить практическое отсутствие трудов, посвященных региональному нормотворчеству различных видов органов.

По итогам изученных нами источников, хочется сделать ряд промежуточных выводов:

1. Конституционное право России выделяет виды нормотворчества законодательных органов субъектов Российской Федерации по различным основаниям: виду субъекта нормотворческой деятельности, количеству субъектов нормотворчества, оснований принятия нормотворческого решения.

2. Место нормотворческих отношений законодательных органов государственной власти субъектов России определяется особенностями данных правоотношений.

3. Нормотворчество законодательных органов субъектов Российской Федерации представляет собой разновидность нормотворческих отношений, совокупность социальных связей между субъектами.

4. Рассматриваемые в исследовании правоотношения определяются достаточно широким кругом субъектов. Этот круг, как правило, включает в себя намного больше участников, нежели схожий круг участников материальных нормотворческих отношений. Исходя из этого, можно с уверенностью утверждать о дискретном характере процессуальных правоотношений, в отличие от материальных отношений, в основе которых лежит стабильность.

5. Фундаментом возникновения нормотворческих отношений законодательных органов субъектов Российской Федерации выступают законодательные нормы в сфере нормотворческой деятельности законодательных органов субъектов.

6. Нормотворческие отношения характеризуются фактическим содержанием. У законодателя отсутствует стремление к упорядочиванию абсолютно всех нормотворческих отношений законодательных органов субъектов Российской Федерации. В основе регулирования данных отношений лежат глубоко творческие и созидательные мотивы, несовместимые с чрезмерной правовой регламентацией.

7. Одной из наиболее остро стоящих в настоящее время проблем в сфере регионального нормотворчества законодательных органов власти является несоответствие региональных актов федеральным законодательным актам.

На территории Российской Федерации совершенно необходимо обеспечить существование единого правового пространства, для чего

требуется придерживаться ряда определенных направлений в деятельности законодательных органов всех уровней.

8. Нами предлагается следующее определение механизма обеспечения единого правового пространства: «Механизм обеспечения единого правового пространства представляет собой располагающую определенным ресурсным обеспечением систему государственных и иных органов, призванных обеспечивать соответствие региональных НПА федеральному законодательству».

9. Для того чтобы определять качество регионального нормотворчества, требуется использовать ряд характеристик, определяющих качество региональных нормативных актов.

10. На территории Тюменской области проведение общественной экспертизы проектов нормативных актов законодательных органов осуществляет Общественная палата. Данный орган обладает рядом определенных полномочий, возможностей воздействия на качество региональных нормативных актов. Законодательство напрямую не предусматривает возможность Общественной палаты воздействия на качество региональных законов. В то же время, Общественной палатой осуществляется открытое и гласное обсуждение общественных проблем, доведение до законодательных органов региона мнение населения. В круг данных вопросов вполне целесообразно также внести и обсуждение дефектов тех или иных нормативных актов области.

11. В настоящее время существует ряд проблем в сфере регионального нормотворчества, а также путей для его перспективного развития.

12. В процессе регионального нормотворчества проявляется проблема, связанная с принятием региональных кодексов. В ее основе лежит отсутствие предмета регулирования в необходимом объеме, что влечет за собой дублирование положений федеральных кодексов. Для преодоления этого затруднения необходимо предпринять действия по конкретизации положений региональных кодексов в форме обычных законов субъектов РФ,

фиксируя в них исключительно нормы, обусловленные региональной спецификой.

13. Перспективы развития нормотворчества законодательных органов субъектов Российской Федерации заключаются в большей степени в повышении профессионализма государственного аппарата. Хочется отметить, что развитие всех вышеперечисленных оставляющих возможно при надлежащей работе органов, осуществляющих управление государственной службы.

Таким образом, считаем, что все поставленные перед данной главой задачи выполнены.

ГЛАВА 3. НОРМОТВОРЧЕСТВО ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

3.1. Виды и особенности нормотворчества органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

Нормотворческой деятельностью в нашем государстве может осуществляться не только органами законодательной, но и органами исполнительной власти.

Как нами уже было установлено в первой теоретической главе исследования, современное региональное нормотворчество характеризуется такими особенностями, как сложность структуры, увеличение количества форм нормативных правовых актов, многосубъектность. Все эти признаки являются характерными для нормотворческого процесса, происходящего в федеративном государстве.

Региональные органы исполнительной власти являются наиболее активными субъектами нормотворчества, выполняющими одну из основных его задач, заключающуюся в закреплении наиболее важных общественных отношений путем создания, обновления и совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации. [Баглай; С.217]

Подзаконное нормотворчество органов исполнительной власти субъектов РФ является особым видом нормотворчества, которое, по мнению абсолютного большинства ученых, незаменимо и необходимо для осуществления правового регулирования отношений, как на территории всей Федерации, так и на территориях ее отдельных регионов.

В соответствии с теорией конституционного права, под нормотворчеством органов исполнительной власти субъектов РФ понимают нормативно оформленную публичную деятельность исполнительных государственных органов, направленную на достижение целей развития

субъекта в интересах его населения и в рамках его компетенции. [Лексин; С.340]

На наш взгляд, ярко просматривается неразрывная связь тенденций развития подзаконного нормотворчества органов исполнительной власти субъектов РФ с изменением компетенций указанных органов, а также совершенствованием нормотворческой деятельности и ее результатов.

Нормотворчество органов исполнительной власти субъектов РФ, наряду с законопроектной работой и другими видами деятельности по созданию правовых норм, создают правовую основу для осуществления правоприменительной деятельности всех субъектов права конкретного региона.

Нормотворческий процесс региональных органов исполнительной власти РФ является сложным и хаотичным явлением, чем нередко резонирует федеральному законодательству. Поэтому считаем, что в настоящее время созрела необходимость создания общей концепции нормотворчества органов исполнительной власти субъектов РФ, базирующейся на современных задачах и тенденциях.

Высшие должностные лица и высшие исполнительные органы субъектов РФ обладают особым статусом, необходимым им как субъектами нормотворческого процесса.

Данный правовой статус состоит из следующих элементов:

1. Исключительное право внесения законопроекта.
2. Исключительное право и обязанность по предоставлению заключений на законопроекты, касающиеся финансовой сферы.
3. Право на предоставление официальных отзывов на законопроекты. [Поленина; С.514]

В качестве исключительных полномочий высшего исполнительного органа субъекта РФ в нормотворческом процессе вступает разработка проекта бюджета субъекта РФ, а также проектов программ социально-экономического развития субъекта РФ для представления высшим должностным лицом

субъекта РФ в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта РФ.

Таким образом, учитывая все вышеизложенное, в данной главе для обозначения НПА органов исполнительной власти субъектов РФ нами будет использоваться термин «подзаконный акт».

Современная юридическая литература, а также законодательство не содержат единого определения, содержащего данное понятие. Наука конституционного права в данном случае пользуется остаточным принципом: поскольку нормативные правовые акты не являются законами, следовательно, они являются подзаконными актами. Используемый нами термин достаточно часто используется Конституционным судом РФ и Верховным судом РФ. Законодательство же наоборот, достаточно редко употребляет данный термин. Среди нормативных актов, использующих понятие «подзаконного нормативного правового акта» - Трудовой кодекс РФ, Закон РФ «О статусе Героев Советского Союза, Героев Российской Федерации и полных кавалеров ордена Славы». Чаше употребление данного термина встречается в муниципальном праве, а также в НПА регионального уровня. Прежде всего, сюда можно отнести политико-правовые документы: декларации, послания, концепции. [Самигуллин; С76]

В процессе характеристики подзаконности актов исполнительных органов государственной власти субъектов РФ, хочется отметить, что подобная их сущность проявляется как в отношении региональных законов, так и федеральных.

Главной целью указанных актов является претворение в жизнь законоположений, их развитие и конкретизация.

В трудах И.Г.Дудко мы встречаем положение о том, что факт подзаконности актов органов исполнительной власти не влечет за собой необходимость для данных органов издания актов исключительно по тем вопросам, которые урегулированы федеральным или региональным законодательством. [Дудко; С.55]

С данной точкой зрения также согласен и А.В.Баранов. В частности он признает факт существования упрощенного подхода к вопросу соотношения законов и подзаконных НПА как среди теоретиков, так и среди правоприменителей. Причиной тому, по мнению автора, является существующая в современном конституционном праве формулировка, которая закрепляет положение о роли подзаконных НПА, которая заключается в издании их в целях исполнения законов. [Баранов; С.359]

Помимо этого мы нашли в законодательстве также следующие формулировки, обеспечивающие законность актов управления: «приняты в пределах полномочий, предоставленных законом», «должны соответствовать закону, «высшему должностному лицу при принятии нормативных актов следует руководствоваться правотворческой формулировкой «не должны противоречить закону».

В свою очередь Е.А.Ершова утверждает в своих статьях, что в данном случае главную роль играет не столько формулировка, сколько нормотворческая компетенция субъекта. [Ершова; С.373]

Начало изданию подзаконных нормативных актов было положено еще в советское время, в настоящее время данная тенденция только усиливается. Фонд региональных подзаконных актов сейчас бесконечно обширен.

В ходе сравнительно-правового исследования отечественного законодательства мы пришли к выводу о том, что соотношение численности подзаконных актов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Федерации изменяется в пользу последнего.

По данным Министерства юстиции Российской Федерации, в федеральном регистре по состоянию на 2004 год содержалось 169533 нормативных акта субъектов Российской Федерации, из них 129557 - действующих. С 2005 по 2009 годы количество полномочий, закрепленных за субъектами Российской Федерации, увеличилось практически в 1,5 раза, а с 2010 по 2020 еще на 30%, что повлекло за собой еще большее повышение числа их нормативных актов. [Соколова]

Подобная ситуация является закономерной, однако, также она влечет за собой проблему несоответствия количества подзаконных актов их качеству. Как часто бывает, в попытках зарегламентировать все существующие общественные отношения, органы исполнительной власти субъектов жертвуют качественными характеристиками.

Наличие определенной компетенции в сфере нормотворчества может использоваться в качестве критерия при построении системы региональных органов исполнительной власти.

Нормотворческая деятельность региональной исполнительной власти относится к подзаконному виду правового регулирования и играет важную роль в развитии и конкретизации законов субъектов Федерации, принятых как по предметам ведения субъектов Российской Федерации, так и по вопросам совместного ведения. При этом средства реализации полномочий в сфере нормотворчества, которыми являются нормативные правовые акты, многообразны, на федеральном уровне они не установлены, их вид определяется самостоятельно властями субъектов Российской Федерации. [Тихомиров; С.264]

Касаемо видов нормотворческих актов органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, отметим, что наука конституционного права систематизирует нормативные акты органов исполнительной власти субъектов Федерации по ряду различных оснований.

По форме, в зависимости от субъекта правотворчества и юридической силы акта выделяются:

1. Указы.
2. Постановления.
3. Приказы.

По содержанию, в зависимости от предмета правового регулирования выделяются:

1. Положения.
2. Правила.

3. Инструкции и др. [Давид; С.453]

Значительная часть органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации обладает нормотворческой компетенцией. Основными участниками подзаконного нормотворчества в субъектах Российской Федерации выступают высшие должностные лица субъектов РФ и высшие органы исполнительной власти.

3.2. Проблемы и перспективы развития нормотворчества органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации

В процессе изучения темы нашего исследования, мы выделили следующие характерные недостатки в сфере нормотворческой деятельности органов исполнительной власти:

1. Несоответствие регионального подзаконного акта требованиям Конституции Российской Федерации, федеральных законов, в том числе конституционных.

2. Принятие органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации подзаконного акта по вопросам, находящимся вне пределов ведения субъекта Федерации.

3. Несвоевременное приведение региональных подзаконных актов в соответствие с принятыми позже федеральными нормативными правовыми актами по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

4. Принятие регионального подзаконного акта нормотворческим органом субъекта Федерации вне пределов его компетенции.

5. Несоответствие регионального подзаконного акта конституции (уставу) субъекта Российской Федерации и его законам.

6. Принятие регионального подзаконного акта с нарушениями нормотворческих процедур, установленных в субъекте Федерации.

7. Принятие органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации нормативного правового акта по вопросам, которые должны были быть разрешены на ином уровне. Сюда в качестве примера можно привести ситуацию, в которой подзаконный акт регулирует вопрос, необходимость разрешения которого стоит перед региональными законодательными органами государственной власти либо органами МСУ.

Все вышеперечисленные проблемы не появились одновременно, их существование обусловлено рядом объективных причин, которые можно условно разделить на объективные и субъективные.

Объективные причины появления данных проблем выражены в правовом нигилизме, игнорировании органами исполнительной власти норм федерального законодательства, наличии у нормотворческого субъекта ложного понятия о реальных интересах субъекта РФ, устаревании регионального законодательства, которая связана с изменениями в федеральном законодательстве и недостаточной оперативностью нормотворческих субъектов в приведении региональных НПА в соответствие с федеральными нормами.

К субъективным причинам мы смогли отнести отсутствие в образовательных программах и учебных планах юридических вузов спецкурсов по вопросам регионального законодательства, в частности особенностей формирования подзаконного нормативного правового массива.

Учитывая такое большое количество проблем, появившихся в постсоветский период развития системы регионального нормотворчества, на наш взгляд, необходимо предложить ряд мер по совершенствованию нормотворческой деятельности органов исполнительной власти субъектов и повышению качественных характеристик результатов подобной деятельности.

Так, на наш взгляд, на данном этапе развития нормотворческой деятельности субъектов исполнительной власти возникла последовательная необходимость создания на уровне субъектов специализированных законов,

регулирующих порядок принятия региональных подзаконных нормативных правовых актов. В нормах данных законов необходимо уделить внимание урегулированию процесса разработки и издания подзаконных актов, установлению принципов их принятия, а также обоснованию требований, предъявляемые к процедуре подготовки подзаконных актов. При этом должна быть четко сформулирована и обеспечена ориентация региональных органов исполнительной власти на соблюдение конституционных положений и норм законов при осуществлении правотворчества.

Также назрела необходимость урегулирования оснований издания региональных подзаконных актов. Для этого мы предлагаем ввести требование обязательного указания того, во исполнение какого закона издается данный акт.

Также существует целесообразность в законодательном установлении и практическом обеспечении реализации положений об исключительном урегулировании законами таких вопросов, как защита прав и свобод человека и гражданина, бюджетные отношения, установление различных видов юридической ответственности.

Помимо этого необходимо предоставить территориальным органам Министерства юстиции Российской Федерации право на обращение в суд с требованием о признании противоречащими федеральному законодательству и недействующими нормативных правовых актов регионального уровня.

Стоит на законодательном уровне предусмотреть предельные сроки подготовки законопроектов органами исполнительной власти регионов. Нами предлагается установить минимальный срок в 3 месяца и максимальный в 6 месяцев. Минимальный срок необходим, чтобы органы исполнительной власти не осуществляли нормотворческую деятельность в спешке, а максимальный, следовательно, чтобы избежать бюрократической волокиты и растягивания нормотворческого процесса.

Как нами уже было сказано, на сегодняшний день существует проблема издания «лишних» подзаконных актов. Для решения данного вопроса

необходимо предварительно согласовывать нормы подзаконных актов с нормами других НПА, что позволит избежать их дублирования и противоречия.

Также существует необходимость обеспечения подготовки и принятия подзаконных региональных актов исключительно в случаях реальной необходимости в них. Издаваться подзаконные акты должны только в случае, когда поставленную перед исполнительным органом задачу невозможно решить иным способом.

Думается, целесообразным будет закрепление требований, в соответствии с которыми одновременно с разработкой текста проекта будущего подзаконного акта или сразу же после ее подготовки должна составляться специальная справка или пояснительная записка о соответствии данного проекта федеральному и региональному законодательству.

Мы также считаем необходимым в каждом региональном органе исполнительной власти, его структурных подразделениях организовать работу по широкому привлечению к правотворческому процессу специалистов в качестве экспертов.

По окончании данного параграфа необходимо отметить, что проблемы, возникающие в процессе нормотворчества исполнительных органов власти регионов являются крайне актуальными и их негативное воздействие на общую систему нормотворчества заметно даже непрофессиональным взглядом. Решение вышеперечисленных проблем может помочь в дальнейшем развитии системы российского права. Необходимо исключить возможность принятия и использования на практике некачественных нормативно - правовых актов, поскольку это может повлечь за собой ряд негативных последствий, включающих деформацию правосознания всего общества.

По окончании данной главы, хотелось бы сделать ряд промежуточных выводов:

1. Региональные органы исполнительной власти являются наиболее активными субъектами нормотворчества.

2. Подзаконное нормотворчество органов исполнительной власти субъектов РФ является особым видом нормотворчества.

3. Нормотворчество органов исполнительной власти субъектов РФ, наряду с законопроектной работой и другими видами деятельности по созданию правовых норм, создают правовую основу для осуществления правоприменительной деятельности всех субъектов права конкретного региона.

4. Высшие должностные лица и высшие исполнительные органы субъектов РФ обладают особым статусом, необходимым им как субъектами нормотворческого процесса.

5. Нормотворческая деятельность региональной исполнительной власти относится к подзаконному виду правового регулирования и играет важную роль в развитии и конкретизации законов субъектов Федерации, принятых как по предметам ведения субъектов Российской Федерации, так и по вопросам совместного ведения.

6. В ходе сравнительно-правового исследования отечественного законодательства мы пришли к выводу о том, что соотношение численности подзаконных актов в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Федерации изменяется в пользу последнего.

7. В процессе изучения темы нашего исследования, мы выделили ряд характерных проблем, присущих современной системе нормотворчества органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, разрешение которых может помочь в дальнейшем развитии системы российского права.

Таким образом, считаем все задачи, поставленные перед данной главой выполненными.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В качестве заключения к проведенному нами исследованию хотелось бы сформулировать ряд основных выводов:

1. Понятие нормотворчества появилось в правовой науке недавно, до этого ученые оперировали лишь такими понятиями, как «правотворчество» и «правообразование».

2. У ученых не сложилось единого мнения насчет определения понятия регионального нормотворчества. Существуют различные точки зрения на данный термин.

3. Большая часть ученых не разделяет понятия «нормотворчества» и «правотворчества», что на наш взгляд, в корне не верно. Данные понятия не являются тождественными.

4. Нами было сформулировано понятие нормотворчества в целом и регионального нормотворчества в частности. Так, нормотворчество – это деятельность компетентных органов по изданию нормативных правовых актов. В свою очередь нормотворчество субъектов Российской Федерации – это деятельность компетентных органов субъектов Российской Федерации по изданию нормативных правовых актов.

5. Региональное нормотворчество представляет собой не совокупность хаотичных действий, а определенную систему, состоящую из ряда стадий. Стадии нормотворческого процесса включают в себя ряд этапов, для каждого из которых характерны определенные признаки и особенностей.

6. Различные ученые выделяют различные стадии регионального нормотворчества. Н.С. Соколова выделяет 5 стадий нормотворчества. Ученый из Румынии А.Нашиц в своих публикациях говорит о 2 стадиях. Б.В. Дрейшев выделял 6 стадий нормотворчества, Д.В.Ковачев только одну.

7. На наш взгляд, региональное нормотворчество состоит из следующих стадий:

7.1. Правотворческая инициатива.

7.2. Подготовка и предварительное обсуждение проекта регионального НПА.

7.3. Официальное рассмотрение проекта нормотворческим органом субъекта Федерации.

7.4. Непосредственное принятие регионального НПА.

7.5. Обнародование, официальное опубликование регионального НПА.

8. Современное региональное нормотворчество строится на ряде определенных, исторически устоявшихся постулатов и утверждений. Данные постулаты в комплексе присущи только институту регионального нормотворчества, имеют также названия принципов.

9. В соответствии с научными трудами большинства ученых – правоведов можно выделить следующие принципы регионального нормотворчества:

9.1. Законность.

9.2. Демократизм.

9.3. Научность.

9.4. Профессионализм.

9.5. Гуманизм.

9.6. Гласность.

10. Все перечисленные нами принципы регионального нормотворчества одинаково важны и взаимосвязаны между собой. Региональное нормотворчество немислимо без соблюдения каждого из принципов.

11. Помимо прочего важно взаимодействие всех принципов, то есть действие их в комплексе.

12. Чтобы региональное нормотворчество было наиболее эффективным, необходимо ввести еще один принцип – так называемую консессуальность. Принцип консессуальности будет подразумевать под собой необходимость разработки и принятия нормативных актов в совокупности с

учетом интересов и потребностей всех социальных групп – жителей региона. Согласно принципу консессуальности в процессе нормотворчества необходимо достигнуть согласованного результата деятельности субъектов нормотворчества.

13. В основе региональных принципов нормотворчества лежат федеральные принципы, которые во многом повторяют друг друга, однако, на региональном уровне все – таки обладают определенной спецификой. Так, реализация принципа демократизма в процессе регионального нормотворчества субъектов РФ характеризуется рядом положительных результатов, достойных применения на федеральном уровне.

14. В региональном нормотворчестве более остро, чем в федеральном стоит вопрос реализации принципа единства юридической терминологии. Решение данной проблемы связано с взвешенным совмещением диспозитивного и императивного методов регулирования.

15. Конституционное право России выделяет виды нормотворчества законодательных органов субъектов Российской Федерации по различным основаниям: виду субъекта нормотворческой деятельности, количеству субъектов нормотворчества, оснований принятия нормотворческого решения.

16. Место нормотворческих отношений законодательных органов государственной власти субъектов России определяется особенностями данных правоотношений.

17. Нормотворчество законодательных органов субъектов Российской Федерации представляет собой разновидность нормотворческих отношений, совокупность социальных связей между субъектами.

18. Рассматриваемые в исследовании правоотношения определяются достаточно широким кругом субъектов. Этот круг, как правило, включает в себя намного больше участников, нежели схожий круг участников материальных нормотворческих отношений. Исходя из этого, можно с уверенностью утверждать о дискретном характере процессуальных

правоотношений, в отличие от материальных отношений, в основе которых лежит стабильность.

19. Фундаментом возникновения нормотворческих отношений законодательных органов субъектов Российской Федерации выступают законодательные нормы в сфере нормотворческой деятельности законодательных органов субъектов.

20. Нормотворческие отношения характеризуются фактическим содержанием. У законодателя отсутствует стремление к упорядочиванию абсолютно всех нормотворческих отношений законодательных органов субъектов Российской Федерации. В основе регулирования данных отношений лежат глубоко творческие и созидательные мотивы, несовместимые с чрезмерной правовой регламентацией.

21. Одной из наиболее остро стоящих в настоящее время проблем в сфере регионального нормотворчества законодательных органов власти является несоответствие региональных актов федеральным законодательным актам.

На территории Российской Федерации совершенно необходимо обеспечить существование единого правового пространства, для чего требуется придерживаться ряда определенных направлений в деятельности законодательных органов всех уровней.

22. Для того чтобы определять качество регионального нормотворчества, требуется использовать ряд характеристик, определяющих качество региональных нормативных актов.

23. Нами предлагается следующее определение механизма обеспечения единого правового пространства: «Механизм обеспечения единого правового пространства представляет собой располагающую определенным ресурсным обеспечением систему государственных и иных органов, призванных обеспечивать соответствие региональных НПА федеральному законодательству».

24. На территории Тюменской области проведение общественной экспертизы проектов нормативных актов законодательных органов осуществляет Общественная палата. Данный орган обладает рядом определенных полномочий, возможностей воздействия на качество региональных нормативных актов. Законодательство напрямую не предусматривает возможность Общественной палаты воздействия на качество региональных законов. В то же время, Общественной палатой осуществляется открытое и гласное обсуждение общественных проблем, доведение до законодательных органов региона мнение населения. В круг данных вопросов вполне целесообразно также внести и обсуждение дефектов тех или иных нормативных актов области.

25. В процессе регионального нормотворчества проявляется проблема, связанная с принятием региональных кодексов. В ее основе лежит отсутствие предмета регулирования в необходимом объеме, что влечет за собой дублирование положений федеральных кодексов. Для преодоления этого затруднения необходимо предпринять действия по конкретизации положений региональных кодексов в форме обычных законов субъектов РФ, фиксируя в них исключительно нормы, обусловленные региональной спецификой.

26. Перспективы развития нормотворчества законодательных органов субъектов Российской Федерации заключаются в большей степени в повышении профессионализма государственного аппарата. Хочется отметить, что развитие всех вышеперечисленных оставляющих возможно при надлежащей работе органов, осуществляющих управление государственной службы.

27. Региональные органы исполнительной власти являются наиболее активными субъектами нормотворчества.

28. Подзаконное нормотворчество органов исполнительной власти субъектов РФ является особым видом нормотворчества.

29. Высшие должностные лица и высшие исполнительные органы субъектов РФ обладают особым статусом, необходимым им как субъектами нормотворческого процесса.

30. В процессе изучения темы нашего исследования, мы выделили ряд характерных проблем, присущих современной системе нормотворчества органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, разрешение которых может помочь в дальнейшем развитии системы российского права.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

Нормативные источники

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993 (с учетом поправок, внесенных Законами Российской Федерации от 30.12.2008 № 6-ФКЗ и от 30.12.2008 № 7-ФКЗ) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2009. - № 4. - Ст. 445;
2. Федеральный конституционный закон от 17.12.1997 . № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - №51. - Ст. 5712;
3. Федеральный закон от 06.10.1999. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации от 18.10.1999. - 1999. - № 42. - Ст. 5005;
4. Федеральный закон от 06.12.1994 . «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 38. - Ст.3406;
5. Федеральный закон от 17.01.1992. № 2202-І «О прокуратуре Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. – 1992. - № 8. - Ст. 366;
6. Федеральный конституционный закон от 30 января 2002 г. № 1-ФКЗ «О военном положении» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2002. - № 5. - Ст. 375;
7. Федеральный закон от 15.07.1995. № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 29. - ст. 2757;

8. Федеральный закон от 21.07.1997. № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 30. - ст. 3589;
9. Федеральный закон от 24.06.1999. № 120-ФЗ «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. -1999. -№ 26. -Ст. 3177;
10. Федеральный закон от 06.10.1999. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 42. - Ст. 5005;
11. Федеральный закон от 27.05.2003 г. № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2003 - № 22. - Ст. 2063;
12. Указ Президента РФ от 22 октября 1993 г. № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) (утратил силу) // Собрание актов Президента и Правительства РФ. - 1993. - № 43. - Ст. 4089;
13. Указ Президента РФ от 15.07.2015. № 364 «О мерах по совершенствованию организации деятельности в области противодействия коррупции» (с изменениями и дополнениями) // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1994. - № 32. - ст. 3337;
14. Указ Президента РФ от 02.08.1999. № 954 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1999. - № 32. - Ст. 4043;
15. Указ Президента РФ от 10.08.2000. № 1486 «О дополнительных мерах по обеспечению единства правового пространства Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2000. - № 33. - Ст. 3356;

16. Указ Президента Российской Федерации от 03.06.1996. «Основные положения региональной политики в РФ» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 23. - С. 2756;

17. Указ Президента РФ от 02.08.1999 г. № 954 «Вопросы Министерства юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 2004. - № 42. - Ст. 4108;

18. Постановление Правительства РФ от 03.06.1995 № 550 «О дополнительных функциях Министерства юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1995. - № 24. - Ст. 2281;

19. Постановление Правительства РФ от 07.10.1996 № 1177 «Об утверждении концепции реформирования органов и учреждений юстиции Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 42. - Ст. 4806;

20. Постановление Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 33. - Ст. 3894;

21. Приказ Министерства юстиции РФ от 18.10.2000 № 296 «Об утверждении Временного порядка проведения юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» // Бюллетень Минюста РФ. - 2000. - № 11;

22. Приказ Министерство юстиции РФ от 29.10.2003. № 278 «Об утверждении рекомендаций по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации» // Бюллетень Минюста РФ. - 2003. - № 11;

23. Информационное письмо Генеральной прокуратуры Российской Федерации от 21.03.2003 № 7/5-1-786-2000, [Электронный ресурс], режим доступа: <http://www.scli.ru>. – свободный, режим доступа – 08.09.2020.;

24. Конституция Республики Адыгея. 10 марта 1995 г. // Конституции Республик в составе Российской Федерации. - М.: Астра, 2015. – Т.1. - С.84;

25. Конституция Республики Башкортостан от 24 декабря 1993 г. // Конституции Республик в составе Российской Федерации. - М.: Астра, 2015. – Т.1. - С.184;
26. Конституция Республики Бурятия (принята Верховным Советом Республики Бурятия 22 февраля 1994 г.) // Конституции Республик в составе Российской Федерации. - М.: Астра, 2015. – Т.1. - С.284;
27. Конституция Республики Дагестан. 1993 г. (с изменениями от 12 октября 2005 г., 4 апреля 2006 г.) // Конституции Республик в составе Российской Федерации. - М.: Астра, 2015. – Т.1. - С.384;
28. Конституция Республики Ингушетия (принята 27 февраля 1994 г.) // Конституции Республик в составе Российской Федерации. - М.: Астра, 2015. – Т.1. - С.484;
29. Конституция (Основной Закон) Кабардино-Балкарской Республики // Конституции Республик в составе Российской Федерации. - М.: Астра, 2015. – Т.2. - С.84;
30. Конституция Республики Коми // Конституции Республик в составе Российской Федерации. - М.: Астра, 2015. – Т.2. - С.184;
31. Конституция Республики Мордовия принята 21 сентября 1995г. // Конституции Республик в составе Российской Федерации. - М.: Астра, 2015. – Т.2. - С.284;
32. Конституция Республики Северная Осетия-Алания (принята Верховным Советом Республики Северная Осетия 12 ноября 1994 г.) // Конституции Республик в составе Российской Федерации. - М.: Астра, 2015. – Т.2. - С.384;
33. Конституция (Основной Закон) Республики Саха (Якутия) Принята Верховным Советом Республики Саха (Якутия) 4 апреля 1992 г. // Конституции Республик в составе Российской Федерации. - М.: Астра, 2015. – Т.2. - С.484;

34. Конституция Республики Татарстан. 6 ноября. 1992 г. // Конституции Республик в составе Российской Федерации. - М.: Астра, 2015. – Т.3. - С.84;
35. Конституция Республики Тыва (с изменениями от 24 июня 2003 г., 28 декабря 2005 г.)// Конституции Республик в составе Российской Федерации. - М.: Астра, 2015. – Т.3. - С.184;
36. Конституция Удмуртской Республики. 7 декабря 1994 г. // Конституции Республик в составе Российской Федерации. - М.: Астра, 2015. – Т.3. - С.284;
37. Конституция Республики Хакасия (с изменениями от 26 июня 2006 г.) // Конституции Республик в составе Российской Федерации. - М.: Астра, 2015. – Т.3. - С.184;
38. Конституция (Основной Закон) Чувашской Республики. 24 ноября 1993 г.// Конституции Республик в составе Российской Федерации. - М.: Астра, 2015. – Т.3. - С.284;
39. Устав Архангельской области. 23 мая 1995 г. (с последующими изм. и доп.)// Конституции Республик в составе Российской Федерации. - М.: Астра, 2015. – Т.3. - С.384;
40. Устав (Основной закон) Владимирской области // Конституции Республик в составе Российской Федерации. - М.: Астра, 2015. – Т.3. - С.484;
41. Устав (Основной Закон) Воронежской области. 20 июля 1995 г. // Конституции Республик в составе Российской Федерации. - М.: Астра, 2015. – Т.3. - С.584;
42. Устав Иркутской области от 19 января 1995 г. // Конституции Республик в составе Российской Федерации. - М.: Астра, 2015. – Т.4. - С.84;
43. Устав Калужской области. 27 марта 1996 г. // Конституции Республик в составе Российской Федерации. - М.: Астра, 2015. – Т.4. - С.184;
44. Об Общественной палате Тюменской области (с изменениями на 13.02.2019): Закон Тюменской области от 10.06.2010. № 29 // Тюменская область сегодня. – 2010. - № 103;

45. Постановление Тюменской областной Думы от 07.12.1997. № 92 // Вестник Тюменской областной Думы. – 1997. - № 9;
46. Положение о Совете Губернаторов Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа, Ямало-Ненецкого автономного округа, утверждено постановлением Совета Губернаторов от 10.04.1997. № 194 // Тюменские известия. - 1997. - № 75;
47. Рекомендации по ведению федерального регистра нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утверждены приказом Министерства юстиции РФ от 27 ноября 2001 г. № 313;
48. Рекомендации по проведению юридической экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, утвержденные приказом Министерства юстиции Российской Федерации от 26 февраля 2002 г. № 59.

Научная литература

49. Алексеев С.С. Государство и право / С.С.Алексеев. - М.: Юридическая литература, 1996. – 331 с.;
50. Алексеев С.С. Восхождение к праву. Поиски и решения / С.С.Алексеев. - М., Норма, 2011. С. 168-169 с.;
51. Алексеев С.С. Право: азбука – теория – философия. Опыт комплексного исследования / С.С.Алексеев. - М.: ЛитерА, 2019. – 376 с.;
52. Антонов А.И. О стадиях правотворческого процесса / А.И. Антонов. // Правоведение. – 2016. - № 1. С. 19 – 25;
53. Атаманчук Г.В. Сущность советского государственного управления / Г.В.Атаманчук. - М.: Советское право, 1980. – 315 с.;
54. Атаманчук Г.В. Управление: всегда есть варианты / Г.В.Атаманчук. – М.: Издательство РАГС, 2019. – 473 с.;
55. Афанасьев В.Г. Человек в управлении обществом / В.Г. Афанасьев - М. : Советское право, 1977. – 221 с.;

56. Баглай М.В., Габричидзе Б.Н. Конституционное право Российской Федерации / М.В.Баглай, Б.Н.Габричидзе. - М.: ЛитерА, 2016. – 273 с.;
57. Бачило И.Л. Организация советского государственного управления: Правовые проблемы / И.Л.Бачило. - М.: Советское право, 1984. – 220 с.;
58. Давид Р. Основные правовые системы современности / Р.Давид. - М.: Правовед, 1988. – 519 с.;
59. Дрейшев Б.В. Правотворчество в советском государственном управлении / Б.В. Дрейшев. - М.: ЛитерА, 1978. – 333 с.;
60. Добрынин Н. М. Конституционно-правовые основы отношений края или области с входящими в их состав автономными округами / Н.М.Добрынин. – Тюмень: изд-во ТюмГУ, 2018. – 391 с.;
61. Гузнов А.Г., Кененов А.А., Рождественская Т.Э. Современный законодательный процесс: основные институты и понятия / А.Г.Гузнов, А.А. Кененов, Т.Э. Рождественская. – Смоленск: ТРАСТ-ИМАКОМ, 2015. - С. 56-57.;
62. Ершова Е.А. Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации, содержащие нормы трудового права / Е.А.Ершова // Трудовое право. - 2018. - №1. – С.75 - 77.;
63. Иванов В.В. Российский федерализм и внутригосударственная договорная политика / В.В.Иванов. – Красноярск: Листра, 2017. – 252 с.;
64. Исаков В.Б. Основы права / В.Б. Исаков.- М.: Норма, 2017 – 312 с.;
65. Керимов Д.А. Конституция СССР и развитие политико-правовой теории / Д.А.Керимов. М.: Светский юрист, 1979. – 229 с.;
66. Ковачев Д.А. Механизм правотворчества социалистического государства / Д.А.Ковачев. - М.: Соцправо, 1977. – 491 с.;
67. Казанцев М.Ф. Региональное законодательство и правотворчество в России: основные теоретические характеристики и юридические свойства / М.Ф.Казанцев // Антиномии – 2018. - №3. – С.12 – 15.

68. Козлов Ю.М. Исполнительная власть: региональный уровень / Ю.М.Козлов // Вестник Московского Университета. - Серия 11. - 2018. - № 1. - С. 18 – 21;
69. Коваль Л.В. Административно - деликтное отношение / Д.В.Коваль. - К.: Вища школа, 1979 – 313 с.;
70. Ковачев Д.А. Механизм правотворчества социалистического государства / Д.А.Ковачев. - М.: Норма, 1977. – 375 с.;
71. Лабутина В.А. Конституционно-правовые основы правотворческой деятельности дис. ... канд. юрид. наук.- Ростов-на-Дону, 2016 / В.А.Лабутина.- 75 с.;
72. Лексин И.В. Договорное регулирование федеративных отношений в России / И.В.Лексин. - М.: Линкинс, 2018. – 362 с.;
73. Липатов Э.Г. Правотворчество органов власти субъектов российской федерации качественная характеристика субъектов Российской Федерации / Э.Г.Липатов // Пробелы в российском законодательстве. Юридический журнал. – 2019. - №3. – С.84 – 89.
74. Лукьянова Е.Г. Теория процессуального права / Е.Г.Лукьянова. - М.: НОРМА. 2019. – 513 с.;
75. Лысенко В.Н. Разделение власти и опыт Российской Федерации. Федерализм власти и власть федерализма / В.Н Лысенко // Федерализм. – 2016. - № 3. - С. 14 – 18;
76. Кнорринг В.И. Теория, практика и искусство управления / В.И. Кнорринг. - М.: Норма, 2019. 612 с.;
77. Лившиц Р.З. Современная теория права / Р.З.Лившиц. - М.: Перелада, 2012. – 518 с.;
78. Манохин В.М., Адушкин Ю.С. Российское административное право / В.М.Манохин, Ю.С.Адушкин. – Саратов: Презумпция, 2010. - 388 с.;
79. Москалькова Т. Н., Черников В. В. Нормотворчество: науч.-практ. Пособие / Т.Н.Москалькова, В.В.Черников. - М.: Аспера, 2014. – 512 с.;

80. Муромцев Г.И. Основные правовые системы прошлого и современности / Г.И.Муромцев. - М.: Норма, 2011. – 281с.;
81. Нашиц А. Правотворчество. Теория и законодательная техника / А. Нашиц.- М.: Запад, 1974. 333 с.;
82. Нерсесянц В.С. Общая теория права и государства / В.С.Нерсесянц. - М.:НОРМА-ИНФРА, 2019. – 415 с.;
83. Пиголкин А.С. Правотворчество. Проблемы общей теории права и государства / А.С.Пиголкин. - М.: ЛитерА.: НОРМА-ИНФРА, 2020. - 321 с.;
84. Поленина С.В. Теоретические проблемы системы советского законодательства / С.В.Поленина. - М.: Советское право, 1979. – 616 с.;
85. Рудкин Р.Д. Правотворческие производства: природа, структура, разновидности. дис. ... доктора юрид. наук / Р.Д. Рудкин.- Харьков, 1983.- 93 с.;
86. Соколов Н.Я. Официальное оглашение нормативного акта как стадия правотворческого процесса / Н.Я. Соколов // Право и правотворчество: вопросы теории. - М.: ИГПАН, 2012. - С. 90 – 94;
87. Тихомиров Ю.А. Управление делами общества: Субъекты и объекты управления в социалистическом обществе / Ю.А.Тихомиров. - М.: Право, 2014. – 482 с.;
88. Тихомиров Ю.А. Управленческое решение / Ю.А.Тихомиров. - М.: Право, 2014. – 312 с.;
89. Тихомиров Ю.А. Механизм реализации законов / Ю.А.Тихомиров // Законы области как субъекта Российской Федерации. Воронеж, 1996. С. 150-151.
90. Пиголкин А.С. Проблемы общей теории права и государства /А.С.Пиголкин. М.: Ликбез, 2020 – 843 с.;
91. Постникова А.Е. Избирательное право России. Научное и учебное издание / А.Е.Постникова. – М.: Право - М, 2016. – 734 с.;

92. Постышев В.М., Соколова Н.С. Законодательство субъектов Федерации: проблемы и пути развития / В.М. Постышев, Н.С.Соколова. - М.: Мимикрия, 1997. – 330 с.;
93. Самигуллин В.К. Законодательная деятельность субъектов Федерации и пути ее совершенствования (на примере Республики Башкортостан) / В.К.Самигуллин // Журнал российского права. - 2018. - № 4/5. - С 76.;
94. Сиоткова М.В. Основные принципы российского нормотворчества / М.В.Сиоткова // Государство и право в XXI веке. – 2014. - №6. – С.34 – 38.;
95. Сычев А.П. Актуальные вопросы развития российского федерализма. Федерализм власти и власть федерализма / А.П.Сычев. - М.: Волтер Клувер, 2016. – 497 с.;
96. Умнова И.А. Конституционные основы современного российского федерализма /И.А.Умнова. - М.: Дело, 1998. – 206 с.;
97. Халфина Р.О. Научные основы советского правотворчества / Р.О. Халфина. - М.: Совправо, 1981. – 394 с.;
98. Шахрай С.М. Роль договорных процессов в укреплении и развитии российского федерализма. Федерализм власти и власть федерализма / С.М. Шахрай. - М.: Монолитс, 2017. – 284 с.;
99. Шугрина Е.С. Техника юридического письма / Е.С.Шугрина. - М.: ЛитерА, 2020. – 283 с.;
100. Ярмонова Е. Н. Отличие нормотворчества от правотворчества как одна из основных проблем юриспруденции / Е.Н.Ярмонова // Научно-методический электронный журнал «Концепт». - 2016. - № S16. - URL: <http://e-koncept.ru/2016/76189.html>;
101. Geny F. Science et technique en droit privé positif, - Paris. - Т.III. - 1921.;
102. Dabin J. La technique de lelaboration du droit positif, - Bruxelles, Paris. - 1935.

Судебная практика

103. Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 16.10.2009 г. № 19 // Российская Газета от 30.10.2009. - 2009. - № 207(5031);

104. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности Закона Московской областной Думы» в связи с запросом судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 24 декабря 1996г. // Собрание законодательства Российской Федерации. - 1997. - № 2. - С. 348.;

105. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18.01.1996 № 2-П по делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного закона) Алтайского края.// Собрание законодательства Российской Федерации. - 1996. - № 4. - Ст. 409;

106. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 09.01.1998 № 1-П по делу о проверке конституционности Лесного кодекса Российской Федерации// Собрание законодательства Российской Федерации. - 1998. - № 3. - Ст. 429;

107. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации по делу № 45-Г01-14 от 12.04.2001, [Электронный ресурс], режим доступа : <http://www.scli.ru> – свободный, дата обращения – 08.09.2020.;

108. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации по делу № 46-ГОЗ-Ю от 07.07.2003, [Электронный ресурс], режим доступа : <http://www.scli.ru> – свободный, дата обращения – 08.09.2020.;

109. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации по делу № 11-Г04-26 от 29.09.2004, [Электронный ресурс], режим доступа : <http://www.scli.ru> – свободный, дата обращения – 08.09.2020.;

110. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации по делу № 44-Г05-12 от 15.06.2005, [Электронный ресурс], режим доступа : <http://www.scli.ru> – свободный, дата обращения – 08.09.2020.

Электронный ресурс

111. Соколова Н.С. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: пути совершенствования [Электронный ресурс], URL: <http://www.centrlaw.ru/publikacii/Sokolova/index.html>. – режим доступа: свободный, (дата обращения: 06.06.2020).