

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
д-р юрид. наук, профессор
_____ Г.Н. Чеботарев
_____ 2020 г.

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА
магистра

ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА
СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕГИОНАЛЬНОМ
ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ (НА ПРИМЕРЕ
ХАНТЫ-МАНСИЙСКОГО АВТОНОМНОГО ОКРУГА – ЮГРЫ)

40.04.01 Юриспруденция

Магистерская программа «Правовая организация деятельности органов
публичной власти»

Выполнила работу
студентка 3 курса
заочной формы обучения

Теплякова
Наталья
Владимировна

Научный руководитель
д-р юрид. наук,
профессор

Сунцов
Александр
Павлович

Рецензент
руководитель Аппарата
Губернатора – заместитель
Губернатора Ханты-Мансийского
автономного округа – Югры

Уткин
Анатолий
Валерьевич

Тюмень
2020

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	3
ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕГИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ	8
1.1. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	8
1.2. ОСНОВНЫЕ СФЕРЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК УЧАСТНИКА РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА И ЕГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ОРГАНЕ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ.....	23
ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ УЧАСТИЯ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕГИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ	39
2.1. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ВЫСШИМ ДОЛЖНОСТНЫМ ЛИЦОМ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ, ЕГО УЧАСТИЕ В ПОДГОТОВКЕ ЗАКЛЮЧЕНИЙ НА ЗАКОНОПРОЕКТЫ И РАССМОТРЕНИИ ЗАКОНОПРОЕКТОВ	39
2.2. ПОДПИСАНИЕ И ОБНАРОДОВАНИЕ ВЫСШИМ ДОЛЖНОСТНЫМ ЛИЦОМ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗАКОНА, ПРАВО ЕГО ОТКЛОНЕНИЯ.....	45
ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ УЧАСТИЯ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕГИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ	51
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	62
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК	68

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы диссертационного исследования. Региональный законотворческий процесс в настоящее время является практически одним из основных элементов законотворческой деятельности Российской Федерации. Его понятие в сущности сводится к **совокупности** последовательных процедур, закрепленной правовыми нормами, которую осуществляют органы власти субъекта Российской Федерации в целях принятия соответствующего регионального закона.

Поскольку федеральный и региональный законотворческие процессы практически аналогичны, последний не получил особо широкого исследования в юридической литературе. Однако он обладает определенной спецификой, в связи с чем его изучение является достаточно перспективным.

Так, особое место в региональном законотворческом процессе занимает высшее должностное лицо либо, как позволяет федеральный законодатель, руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Можно сказать, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации является самым активным участником регионального законотворческого процесса, поскольку участвует непосредственно или косвенно практически во всех стадиях регионального законотворческого процесса.

Кроме того, в 2020 году в результате масштабной проделанной работы, с учетом мнения граждан Российской Федерации, выраженного в ходе общероссийского голосования, вступили в силу поправки в Конституцию Российской Федерации [Конституция Российской Федерации] – основной закон страны. Указанные изменения предусматривают укрепление положений, определяющих основы социально-экономической политики нашего государства, а также уточнение отдельных правоотношений, связанных с осуществлением государственной власти в Российской Федерации и ее субъектах. При этом Президент Российской Федерации В.В. Путин во время встречи с рабочей группой по подготовке поправок в Конституцию Российской

Федерации 3 июля 2020 года отметил необходимость приведения законодательной базы России в соответствие с обновленным Основным законом страны. Отдельно он подчеркнул важность участия в актуализации законодательства глав регионов: «Обращаюсь к правительству, главам регионов, парламентариям. Приоритеты, те ценности, за которые отдали свои голоса наши граждане, должны быть в полной мере реализованы в конкретных вещах, в конкретных делах, в бюджетах, во всех федеральных программах и нацпроектах».

В связи с чем участие высших должностных лиц Российской Федерации в региональном законотворческом процессе на сегодняшний день является особенно важным и актуальным направлением, учитывая, в том числе, названное поручение главы России.

Полномочия высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации в области участия в региональном законотворческом процессе осуществляется в следующих направлениях:

осуществление законодательной инициативы на стадия внесения законопроектов,

реализация права утверждения (отклонения) закона, принятого законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации (региональным парламентом),

подписание и обнародование принятых законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации законов, направленных главе региона,

подготовка обязательных заключений при принятии законов, которые регулируют отношения, связанные с налоговой, финансовой, бюджетной сферами, в субъектах Российской Федерации.

Однако указанными направлениями его участие в региональном законотворческом процессе не ограничивается, в связи с чем можно сказать, что деятельность в сфере законотворчества высшего должностного лица субъекта

Российской Федерации по сути охватывает весь законотворческий процесс субъекта Российской Федерации.

Целью настоящей работы является комплексное исследование правовых основ участия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в региональном законотворческом процессе (на примере Ханты-Мансийского автономного округа – Югры).

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие задачи:

рассмотреть конституционные основы законотворческого процесса субъекта Российской Федерации,

изучить основные сферы деятельности высшего должностного лица субъекта Российской Федерации как участника регионального законотворческого процесса и его представительство в законодательном органе субъекта Российской Федерации.

исследовать осуществление высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации законодательной инициативы, его участие в подготовке заключений на законопроекты и рассмотрении законопроектов,

рассмотреть порядок подписания и обнародования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации закона, право его отклонения,

выявить основные направления совершенствования законодательства в сфере участия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в региональном законотворческом процессе.

Объектом исследования настоящей работы являются общественные отношения, складывающиеся в сфере участия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в региональном законотворческом процессе (на примере Ханты-Мансийского автономного округа – Югры).

Предмет выпускной квалификационной работы – нормативные правовые акты, научная и учебная литература, акты судебных органов, статистика, отражающие различные аспекты участия высшего должностного лица субъекта

Российской Федерации в региональном законотворческом процессе (на примере Ханты-Мансийского автономного округа – Югры).

Теоретической основой исследования стали научные труды в области права таких ученых как Евдокимов В.Б., Тухватуллин Т.А., Велиева Д.С., Пресняков М.В., Белкин А.А., Пискунова Е.А., Марченко А.И., Ковачев Д.А., Абрамова А.И., Храмцов А.В., Хамидов А.М., Фомичева О.А, Холодилова Е.А., Юхнова В.А., Лебедев В.А и др.

Нормативную основу составили: Конституция Российской Федерации, федеральные законы, постановления Правительства Российской Федерации, подзаконные и ведомственные правовые акты, региональное законодательство.

Методологическую основу исследования составили общенаучный (диалектический), а также частнонаучные методы познания. Основным явился общенаучный (диалектический) метод познания, который в реальной действительности позволил выявить устойчивые связи в развитии правоотношений, складывающихся между органами государственной власти субъектов Российской Федерации в ходе осуществления регионального законотворческого процесса. Кроме того, были использованы положения системного, информационного и социологического подходов, а также структурно-функциональный и системный анализы. В магистерской диссертации также применены логико-юридический, сравнительно-правовой и конкретно-социологический методы.

Теоретическая и практическая значимость исследования состоит в том, что содержащиеся в работе научные результаты и теоретические выводы о правовых основах участия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в региональном законотворческом процессе (на примере Ханты-Мансийского автономного округа – Югры) позволят расширить теоретические взгляды на природу и содержание данного явления, выявить новые подходы к его совершенствованию.

Структура выпускной квалификационной работы включает в себя введение, три главы, состоящие из четырех параграфов, заключение и

библиографический список. Соответствующее содержание обосновано ее целью и задачами.

ГЛАВА 1. ТЕОРЕТИКО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ УЧАСТИЯ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕГИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

1.1. КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Российская Федерация в соответствии с Конституцией Российской Федерации (далее также – Конституция, РФ, страна, государство) является федеративным государством, в связи с чем законодательство ее формируется на нескольких уровнях, в том числе региональном. Учитывая это, на сегодняшний день проявляется тенденция к разработке новых механизмов совершенствования законодательной системы субъектов Российской Федерации не только в целях укрепления общей правовой системы государства, но и улучшения уровня его социально-экономического развития.

Исходя из положений юридической науки, а также всего законодательства Российской Федерации, основная, уникальная, роль в регулировании создания системы законодательства России и ее субъектов принадлежит Конституции, которая, являясь основным законом государства, определяет основополагающие начала, главные направления, в соответствии с которыми должно развиваться государство, реализовываться политика.

Это связано с тем, что Конституция – особенный документ, имеет свои специфические черты, к которым, в частности, относится закрепление за ней статуса нормативного правового акта, имеющего высшую юридическую силу, в связи с чем оказывает непосредственное действие на все законодательство государства. Учитывая это, высший закон страны – Конституция – имеет прямое действие на всей территории нашего государства. При этом по отношению ко всем другим элементам правовой системы России она также имеет высшую силу, оказывает непосредственное влияние, поэтому все законы, другие правовые акты не должны ей противоречить.

Установленные таким образом основополагающие, фундаментальные свойства основного закона государства реализуются в равной степени в применении закона и в деятельности по созданию всех правовых норм.

Поскольку Конституция является основой всего законодательства, то она не только своего рода руководство для создания правовых, в том числе ненормативных актов, но и имеет также законодательный потенциал, определяет форму всего законодательства. Например, Конституция определяет виды законов, иных правовых актов, а также соответствующие компетентные органы, органы местного самоуправления, организации. Она также определяет содержание правовой системы, определяет, среди прочего, правовой статус отдельных органов власти и должностных лиц, разграничивает законодательные полномочия не только в конкретных сферах, но и обеспечивает уровень законодательной компетенции: федеральный, региональный, муниципальный (вертикальный), а в зависимости от сферы общественных отношений – отрасли законодательства (горизонтальные) [Соболева, с. 46].

Хоть положения Конституции и содержат лишь краткое регулирование вопросов, связанных с осуществлением законотворческой деятельности субъектами Российской Федерации, практически не называя их конкретно, она оказывает большое воздействие как и на процесс создания регионального законодательства, так и на само законодательство субъектов России.

В первую очередь, это связано с тем, что конституции и уставы субъектов Федерации (то есть их основные законы, аналогичные федеральному основному закону), другие законы регионов и их иные правовые акты должны в полной мере соответствовать Конституции по всем вопросам, являющимся основополагающими и предусматривающим закрепление в настоящий момент основных принципов конституционного строя нашего государства, прав человека и гражданина.

Вместе с тем по остальным вопросам субъекты Российской Федерации вправе самостоятельно определять свои основополагающие принципы,

не противоречащие Конституции, а также регулировать определенные сферы отношений в пределах своих полномочий, обеспечивая соответствие законодательства федеральным нормам.

Прежде всего для целей настоящей работы, в том числе для оценки влияния Конституции на региональный законотворческий процесс, следует определить его содержание.

В настоящее время ни в сфере науки, ни в обычной жизни не сформировалось однозначного толкования категории «региональный законотворческий процесс». Анализ научной литературы показал, что единое мнение относительно содержания законотворческого процесса, а также его понятие на сегодняшний день до сих пор не сформировано, даже с учетом наличия научных трудов в указанной области.

Во-первых, все еще не сформировано точное мнения относительно того, как соотносятся понятия «правотворческий процесс», «законотворческий процесс» и «законодательный процесс» [Пискунова, 2017, с. 19], в связи с чем следует посредством сравнительно-правового анализа их разграничить в настоящей работе.

Относительно понятия «правотворческий процесс» есть, например, следующие мнения, согласно которым под ним понимается:

«сложная система организационных действий, процесс технологии создания нормативно-правового акта, состоящий из последовательных операций, в результате осуществления которых в правовую систему вливается новый официально действующий акт» (Алексеев С.С.) [Алексеев, с. 313];

«порядок осуществления юридически значимых действий по подготовке, принятию, опубликованию нормативного акта, которые процессуально оформлены, юридически опосредованы, носят официальный характер» (Пиголкин А.С.) [Пиголкин, с. 85].

Сущность законотворческого процесса предлагаем рассмотреть с позиции Ивлиева Г.П. и Гаджимагомедова Г.А., представляемой, по нашему мнению, наиболее точной и конкретно сформулированной. Согласно мнению указанных

авторов законотворческий процесс – это «регламентированная деятельность компетентных органов государственной власти и должностных лиц по разработке, внесению и рассмотрению законопроектов, а также по принятию, одобрению, подписанию, обнародованию (официальному опубликованию) и реализации законов» [Ивлиев, Гаджимагомедов, с. 14-21].

Одним из основных авторов, к трудам которых мы обращались при осуществлении настоящего исследования, явилась Пискунова Е.А., научные работы которой в большей мере посвящены законотворческому процессу. Среди прочего, этим автором в результате юридико-теоретических исследований был сделан вывод, согласно которому есть так же законодательный процесс, под которым понимается «деятельность определенных Конституцией, федеральными законами, а также законами субъектов Российской Федерации, их конституциями и уставами, субъектов, связанная с реализацией права законодательной инициативы, рассмотрению, обсуждению, включая возможность привлечения общественности, принятию, подписанию и обнародованию, изменению и отмене законов Российской Федерации о поправке к Конституции, федеральных конституционных законов, федеральных законов, а также конституций, уставов и законов субъектов Российской Федерации» [Пискунова, 2013, с. 8].

Анализ вышеизложенных точек зрения, а также иных научных трудов, позволяет сказать, что указанные понятия, суть которых рассматривалась выше, не синонимичны, их следует разграничивать. Основания для этого, на наш взгляд, следующие.

Правотворческий процесс включает в себя законотворческий, поскольку отличается не только конечный результат указанных процессов, но и субъект их реализации. Такое заключение сделано в связи с тем, что в результате правотворческого процесса принимается любой правовой акт, который может быть как нормативным, так и ненормативным, а также это может быть и закон, и подзаконный акт. Конечный результат при осуществлении законотворческого процесса – это исключительно принятие закона. При этом в Российской

Федерации законы, в том числе региональные законы, являются лишь одним из элементов правовой системы нашего государства, совокупности правовых актов России. При этом, как отмечалось выше, отличаются и субъекты реализации указанных процессов. Так, относительно законотворческого процесса таким субъектом является представительный (законодательный) орган государственной власти Российской Федерации (региона), а при реализации правотворческого процесса его субъектом могут выступать как вышеуказанные органы, так и государственные органы исполнительной власти Российской Федерации и ее субъектов, иные органы власти.

Вместе с тем законотворческий процесс шире законодательного, поскольку последний является структурным элементом первого. Законотворческий процесс в отличие от законодательного имеет первую стадию, которая практически не формализована, включающую возникновение «законодательной идеи», представляющей собой возникновение варианта, в соответствии с которым можно урегулировать какие-то конкретные правоотношения, в том числе общественные. Эта стадия включает в себя в том числе деятельность по приданию такой законопроектной идее юридически оформленного вида, то есть разработку законопроекта. В отличие от него начало законодательному процессу дает стадия законодательной инициативы, то есть представление в орган власти, принимающий законы (парламент) непосредственно разработанного законопроекта на рассмотрение.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод, что законотворческий процесс в настоящее время представляет собой, по сути, урегулированную нормами права последовательную деятельность уполномоченных органов государственной власти, включающую в себя процесс разработки, внесения и рассмотрения законопроектов, принятия, подписания и обнародования законов.

Согласно Конституции наше государство является федеративным государством, ее целостность обуславливается в том числе тем, что она состоит из субъектов, к которым относятся республики, края, области, города федерального значения, автономные области, автономные округа. Стоит

заметить, что такие субъекты равноправны между собой, несмотря на свою частичную самостоятельность, они подчиняются федеральному центру, имеют свою конституцию (устав) и законодательство.

Анализ научных юридико-теоретических трудов, в которых рассматриваются основы общей теории права, основы конституционализма Российской Федерации, позволяет заключить, что в основном, все они посвящены изучению не регионального, а федерального законотворческого процесса. Вместе с тем, по нашему мнению, они не имеют принципиальных различий, за исключением следующих:

уровень органов государственной власти, уполномоченных на осуществление законотворческого процесса – в федеральном законотворческом процесса это компетентные федеральные органы власти, в региональном – компетентные органы государственной власти субъектов Российской Федерации;

конечный результат – на уровне федеральном принимаются федеральные законы и федеральные конституционные законы, на уровне субъектов Российской Федерации – принимаются законы субъекта Российской Федерации.

В связи с этим при формулировании понятия регионального законотворческого процесса необходимо, в первую очередь, опираться на уже сформулированное понятие федерального законотворческого процесса, учитывая установленные нами особенности.

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что под региональным законотворческим процессом следует понимать урегулированную нормами права деятельность определенных законодательством Российской Федерации и ее субъектов органов государственной власти субъектов Российской Федерации по разработке, внесению и рассмотрению законопроектов, одобрению, принятию, подписанию и обнародованию законов субъектов Российской Федерации.

Важнейшими положениями Конституции, определяющими ее влияние на региональный законотворческий процесс, являются следующие:

Согласно статье 5 Конституции Федеративное устройство Российской Федерации основано на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации, что предопределяет тесную взаимосвязь Конституции, федерального законодательства и регионального законодательства.

Региональное законодательство на основании статей 72, 73, 76 Конституции разрабатывается в соответствии с конституционным принципом разграничения сфер совместного ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и их субъектами.

Статьи 71 и 72 Конституции определяют вопросы ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации.

Однако пока как в юридической науке, так и в правоприменительной сфере вопрос об определении совместной юрисдикции Российской Федерации и ее субъектов, является проблемным в науке конституционного права, все еще остается дискуссионными.

К тому же на практике эта задача вызывает множество трудностей при ее реализации. Это связано с тем, что Конституция содержит лишь перечень вопросов, подлежащих разграничению, но не определяет компетенцию Российской Федерации и компетенцию субъектов Российской Федерации в вопросах совместного ведения [Велиева, с. 17-27].

На наш взгляд, конкретнее, это различие можно провести двумя способами: путем определения точной компетенции каждого субъекта совместного ведения федеральным законом или путем подписания договоров

(соглашений) между Федеральным центром и конкретным субъектом Российской Федерации.

Вместе с тем, по нашему мнению, заключение вышеуказанных договоров (соглашений) является более целесообразным методом установления компетенции Российской Федерации и ее субъектов в решении тех или иных вопросов, чем их закрепление в федеральных законах. Такой вывод основан прежде всего на том, что субъекты Российской Федерации в силу географического расположения, социально-экономического развития имеют различный потенциал для реализации тех или иных полномочий.

Согласно данным Федеральной службы государственной статистики за 2019 год [Сайт Росстата] экономические и социальные показатели регионов страны достаточно широко отличаются. Так, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре (далее также – ХМАО) низкий показатель безработицы, один из самых высоких уровней жизни населения по стране, значительные показатели валового регионального продукта и др. Указанное явно свидетельствует о наличии больших возможностей для осуществления государственной политики в социально-экономической сфере силами региона, чем в других субъектах Российской Федерации с более низкими показателями, о возможности передачи в его ведение больших вопросов для самостоятельного регулирования.

Однако в обоих случаях как при закреплении юрисдикции в соответствии с федеральным законом, так и при заключении договоров (соглашений), как правило, остаются противоречивые и даже спорные вопросы федерального и регионального законодательства.

В науке конституционного права в качестве основного выделяется такой вид влияния Конституции на региональное право, как обеспечение его соответствия Конституции: признание нормативно-правовых актов, в том числе конституций и уставов, не противоречащих Конституции; признание какого-либо положения конституции или устава, или закона неконституционным; необходимость принятия отдельных нормативных правовых актов напрямую

определяется конституционными положениями; разрешение коллизий между Конституцией и законодательством субъектов Российской Федерации; воспроизведение положений Конституции в основных законах субъектов Российской Федерации [Белкин, с. 10].

На наш взгляд, также необходимо обратить особое внимание на Конституционный Суд Российской Федерации. Он является, по сути, одним из основных элементов воздействия Конституции на региональное законодательство, влияет на региональный законодательский процесс посредством использования таких методов как конституционно-правовое толкование законов, проверяемых на соответствие Конституции, заявление о несоответствии нормы права субъекта Российской Федерации Конституции. В последнем случае соответствующая норма автоматически утрачивает свою юридическую силу.

Вышеуказанные положения свидетельствуют о том, что в первую очередь при осуществлении регионального законодательского процесса следует избегать вторжения в исключительную юрисдикцию Российской Федерации, а также особое внимание необходимо обращать на непозволительность превышения полномочий при разделении компетенции, в соответствии с которой предусмотрена общая юрисдикция Российской Федерации и ее регионов. Кроме того, особое значение при регулировании правоотношений, являющихся объектом настоящего исследования, имеет требование о недопустимости установлений норм, ограничивающих основные права и свободы человека и гражданина, выходящих за рамки положений федеральных законов, в том числе Конституции.

Особая роль в правовой системе Российской Федерации, включая реализацию региональной законодательной процедуры, принадлежит судебной власти, особенно если рассматривать конституционное влияние в этой сфере, судебному конституционному контролю [Соболева, с. 6].

Фактически, любое решение Конституционного Суда Российской Федерации, в котором содержится указание на правовую позицию указанного

органа, определяет наступление серьезных последствий в отношении конституционализации регионального законодательства в России. При этом не имеет значение было ли региональное законодательство в этом случае прямым предметом рассмотрения судебного дела.

Стоит отметить, что как и Конституция на федеральном уровне, так и конституции (уставы) субъектов Российской Федерации устанавливают основные положения, касающиеся законотворческого процесса. Учитывая, что Конституция прямо не устанавливает процедуру принятия законов ни на уровне Российской Федерации, ни тем более на региональном уровне, а лишь содержит отдельные положения, определяющие ее, законотворческий процесс в субъектах Российской Федерации практически аналогичен федеральному. При этом в Конституции содержатся отдельные положения, связанные с осуществлением законотворческого процесса, в связи с чем законодатель на региональном уровне обычно включает аналогичные положения в свои конституции (уставы), чем предопределяет содержание регионального законотворческого процесса.

Статьей 104 Конституции предусматриваются лица, которым принадлежит право законодательной инициативы. Интересно, что в этот список включен Президент Российской Федерации, как глава государства, но не включено высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. Учитывая, что в юридической теории проводится параллель в отношении значимости указанных лиц, их политического влияния на положение регионов и страны в целом, представляется достаточно неоправданным тот факт, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не наделено правом законодательной инициативы на федеральном уровне, а указанное право от имени субъектов предоставлено их законодательным (представительным) органам.

Также в указанной статье Конституции установлено, что законопроекты вносятся в Государственную Думу, отдельные законопроекты могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации. Поскольку Конституция, как отмечалось выше, оказывает прямое

влияние на осуществление законотворческого процесса в регионах страны, аналогичные положения также применяются при осуществлении законотворческого процесса в субъектах Российской Федерации, но могут быть видоизменены. Например, согласно пункту 3 статьи 49 Устава (Основного закона) ХМАО [Устав (Основной закон) ХМАО] законопроекты, аналогичные тем, что указаны в части 3 статьи 104 Конституции, рассматриваются Думой ХМАО при соблюдении одного из следующих условий: должны быть представлены Губернатором ХМАО либо на такой законопроект должно быть заключение ХМАО. Стоит заметить, что на региональном уровне указанный субъект предоставил право дать заключение на высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации по аналогии с положениями Конституции, а высшему должностному лицу субъекта Российской Федерации, что на наш взгляд, сделано для установления персональной ответственности главы региона за содержание представленных законопроектов.

Содержание статей 105 – 108 Конституции, определяющих отдельные вопросы осуществления законотворческого процесса на федеральном уровне, частично повторяются в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации. Основное отличие, обычно, состоит в том, что на региональном уровне обычно законодательный (представительный) орган государственной власти является «цельным», не разделен на палаты, как Федеральное Собрание Российской Федерации, в связи с чем в субъектах Российской Федерации не проводится разграничение между компетенцией палат, как в Российской Федерации, – Государственной Думой и Советом Федерации. Вместе с тем согласно пункту 5 статьи 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ] (далее – Закон № 184-ФЗ) в субъектах Российской Федерации могут быть и двухпалатный законодательный

(представительный) орган государственной власти. На сегодняшний день регионы ушли от практики двухпалатного парламента.

В целом же, остальные положения транслируются в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации. Например, в части числа голосов должностных лиц законодательного (представительного) органа государственной власти региона, необходимого для принятия закона (например, части 2, 4 статьи 105 Конституции и пункт 2 статьи 51 Устава (Основного закона) ХМАО), установления порядка обнародования законов Российской Федерации (статья 107 Конституции) и региональных законов (например, статья 52 Устава (Основного закона) ХМАО).

При этом стоит отметить, что в отношении опубликования законов Конституция устанавливает только то, что они подлежат официальному опубликованию, неопубликованные законы не могут применяться. Регионы же в своих конституциях (уставах), в основном, расширяют такие положения. Например, статей 52 Устава (Основного закона) ХМАО установлены в том числе сроки, в течение которых необходимо опубликовать принятый закон.

Достаточно интересным также представляется тот факт, что Конституция не предусматривает порядка вступления в силу федеральных законов, однако основополагающие документы регионов в некоторых случаях содержат такие положения. Так, на федеральном уровне принят Федеральный закон «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов, федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» [Федеральный закон от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ], а также Закон № 184-ФЗ, устанавливающий порядок вступления в силу региональных законов. В ХМАО соответствующие положения закреплены непосредственно в статье 52 его Устава (Основного закона), в Ямало-Ненецком автономном округе – в статье 7 его Устава (Основного закона) [Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа]. В Уставе Тюменской области [Устав Тюменской области] отсутствуют такие положения, но аналогичные положения закреплены в статье 33 Закона Тюменской области от 7 марта 2003 года № 121 «О порядке

подготовки, принятия и действия правовых актов Тюменской области» [Закон Тюменской области от 7 марта 2003 года № 121].

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что в большинстве своем в части установления основных направлений и принципов осуществления законотворческого процесса в регионах предусматривается схожий с Конституцией порядок его правового регулирования, закрепления отдельных положений, определяющих осуществление регионального законотворческого процесса, по аналогии с Конституцией в своих конституциях (уставах).

Поправками к Конституции [Федеральный конституционный закон от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ] усилена роль Конституционного Суда Российской Федерации в законодательном процессе, в том числе его влияние на региональный законотворческий процесс. Так, он наделен полномочием по осуществлению по запросу Президента Российской Федерации проверки конституционности законов субъекта Российской Федерации до их обнародования высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) (пункт «в» части 5.1 статьи 125 Конституции).

Несмотря на то, что указанное нововведение, в основном, усиливает контроль, а впоследствии и должно способствовать улучшению качества принимаемых на региональном уровне законов, применение указанной нормы представляется затруднительным.

Как уже было сказано выше, в силу статьи 73 Конституции субъекты Российской Федерации вне пределов ведения Российской Федерации и совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов «обладают всей полнотой государственной власти». При этом предусмотренная поправками норма об осуществлении проверки конституционности законов субъектов Российской Федерации, предполагает ее проведение также в отношении законов, принимаемых в сфере исключительного ведения регионов. В связи с чем при осуществлении такой проверки, Конституционному Суду Российской Федерации

Федерации необходимо учитывать специфику всех принятых в регионе законов, нормативных правовых актов в указанной сфере, что, как указывает Малютин Н.С., «не соотносится с идеей федерального конституционного контроля и обозначенной выше автономии субъектов» [Малютин, с. 65].

Кроме того, введение указанной нормы требует приведения законодательства Российской Федерации в соответствии с ней. Так, в статье 110.8 ФКЗ «О конституционном суде Российской Федерации» [Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ], вступившей в силу с 16 ноября 2020 года, предусматривается, что внесение в Конституционный Суд Российской Федерации указанного выше запроса приостанавливает течение установленного в субъекте Федерации срока для обнародования его закона до вынесения решения указанного суда по данному запросу и исключает обнародование такого закона до вынесения указанного решения.

Вместе с тем, в статье 8 Закона № 184-ФЗ установлена обязанность глав регионов обнародовать принятый региональным парламентом закон в срок, предусмотренный основным законом такого субъекта Федерации, но не позднее 14 дней с момента его поступления. Таким образом, проявляется противоречие названных федеральных актов: в случае поступления запроса в Конституционный суд РФ в силу ФКЗ срок обнародования принятого закона приостанавливается, но по смыслу Закона № 184-ФЗ необнародование главой региона направленного ему закона субъекта в 14-дневный срок будет свидетельствовать о нарушении требований указанного закона.

В связи с этим необходимо в обязательном порядке внести изменения в Закон № 184-ФЗ, предусматривающие, что глава региона обязан обнародовать принятый и направленный ему региональным парламентом закон субъекта в срок, установленный конституцией (уставом) субъекта РФ, не позднее 14 дней с момента поступления, но за исключением случаев, предусмотренных ФКЗ «О конституционном суде Российской Федерации».

Право законодательной инициативы в соответствии со статьей 6 Закона № 184-ФЗ в субъекте Российской Федерации принадлежит депутатам, его

высшему должностному лицу, представительным органам местного самоуправления. Конституцией (уставом) субъекта Российской Федерации круг субъектов права законодательной инициативы может быть расширен. Например, в ХМАО согласно пункту 1 статьи 49 его Устава (Основного закона) такое право принадлежит также группе депутатов Думы ХМАО, в том числе фракциям, комитетам Думы ХМАО, Ассамблее представителей коренных малочисленных народов Севера, Правительству ХМАО, прокурору ХМАО, органам местного самоуправления муниципальных образований ХМАО, а также в порядке народной инициативы гражданам, проживающим на территории ХМАО, обладающим избирательным правом, при наличии не менее двадцати тысяч подписей.

На наш взгляд, при совмещении Губернатором должности руководителя Правительства субъекта Российской Федерации неоправданно предоставлено право законодательной инициативы Правительству региона и его высшему должностному лицу отдельно, о чем пойдет речь в главе 2 настоящей работы.

Среди субъектов законодательной инициативы на региональном уровне особо выделяется высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, поскольку данное должностное лицо занимает приоритетное место в государственно-властном механизме региона, а его предложения о принятии тех или иных законов должны рассматриваться законодательным органом в приоритетном порядке.

Учитывая приведенные выше положения НПА и теоретических положений, следует определить, что важнейшими конституционными положениями, влияющими на региональный законотворческий процесс, понятие которого выведено в настоящем параграфе, являются: конституционный принцип разграничения сфер ведения Федерации и регионов; обеспечение соответствия регионального законодательства Конституции; установление правового статуса правотворческих органов; конституционно-правовое толкование законов; конституционный судебный контроль; закрепление в основных законах регионов по отношению к их

законотворческому процессу аналогичных положений Конституции, определяющих отдельные вопросы осуществления федерального законотворческого процесса.

1.2. ОСНОВНЫЕ СФЕРЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК УЧАСТНИКА РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОТВОРЧЕСКОГО ПРОЦЕССА И ЕГО ПРЕДСТАВИТЕЛЬСТВО В ЗАКОНОДАТЕЛЬНОМ ОРГАНЕ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Прежде всего, рассмотрим особенности правового статуса высших должностных лиц субъектов Российской Федерации.

На наш взгляд, в результате анализа научной литературы и законодательства Российской Федерации и ее субъектов, правовому статусу главы региона можно дать следующее общее определение: это система взаимосвязанных правовых норм федерального и регионального уровней, определяющих процессуальные процедуры, связанные с назначением и прекращением полномочий высших должностных лиц субъектов Российской Федерации, их компетенцию, порядок ее реализации.

Приведенное таким образом определение позволяет обозначить следующие элементы правового статуса главы субъекта Российской Федерации: место в системе государственных органов субъекта Российской Федерации, порядок назначения и прекращения полномочий, подотчетность, полномочия, порядок взаимодействия с органами государственной власти Российской Федерации и ее регионов.

В настоящее время основным применяемым правовым актом, положения которого в большей степени раскрывают сущность правового статуса главы региона, является закон № 184-ФЗ. В целом в этом документе изложены принципиальные вопросы, связанные с формированием системы государственных органов субъектов Российской Федерации полностью.

Согласно статье 2 указанного закона в субъекте Российской Федерации обязательным считается наличие следующих органов: законодательного

(представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, высшего исполнительного органа Российской Федерации и иных государственных органов субъекта Российской Федерации, образованных в соответствии с конституцией (уставом) региона страны. При этом не уточняется, какие органы власти принадлежат к «иным». В принципе, такая формулировка предполагает, что хотя бы один орган, отличный от указанного в этой статье в субъекте Российской Федерации должен быть обязательным. Но в этом законе не определяется, какие именно. На наш взгляд, федеральному законодателю следует указанное положение, предусматривающее наличие иных органов власти из разряда «обязательных» перевести в так называемый разряд «дополнительных», то есть указать, что конституциями (уставами) регионов могут быть предусмотрены иные органы государственной власти и должности помимо законодательного (представительного) и высшего исполнительного.

Так, например, в Законе № 184-ФЗ в такой разряд «необязательных» отнесено высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. Буквальное толкование соответствующей правовой нормы позволяет сделать вывод, что должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не относится к основным элементам системы государственной власти субъекта Российской Федерации. Так же остается открытым вопрос, входит ли указанная должность в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Это связано с тем, что с одной стороны, должность главы региона можно отнести к «иным» органам власти, о которых мы говорили выше, с другой стороны указанная должность намеренно выделена в Законе № 184-ФЗ отдельно, что подразумевает ее отличие, особый правовой статус по сравнению с теми органами власти, которые Закон № 184-ФЗ относит к «иным». Кроме того, в законодательстве вообще не называется высшее должностное лицо как орган власти – указывается, что это должность. То есть по сути, толкуя Закон № 184-ФЗ буквально, следует сделать вывод, что раз глава региона – это должность, то она не может входить в систему органов государственной власти

субъекта Российской Федерации. С другой стороны, указание на нее содержится в статье «система органов государственной власти субъекта Российской Федерации», что предполагает ее как элемент указанной системы.

Вместе с тем, основы правового статуса главы субъекта Российской Федерации предусмотрены в статье 18 Закона № 184-ФЗ, которая относится к разделу «Система органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации». На наш взгляд, таким образом федеральный законодатель относит ее к одному из элементов исполнительных органов власти региона. Однако, как мы уже отмечали выше, должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации не является органом власти, в связи с чем целесообразность отнесения ее именно к органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации остается под вопросом.

Учесть следует также тот факт, что в первоначальной редакции статьи 17 закона № 184-ФЗ установлено, что высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации является руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации. Таким образом, понималось, что данная должность законодательно соотносилась с исполнительной властью субъекта Российской Федерации. В настоящее время законодательный орган исключил данную норму, поручив принимать решение о самостоятельности должности главы региона непосредственно субъектам Российской Федерации.

Принимая во внимание указанные положения, законодатель, раскрывая правовой статус высшего должностного лица региона Федерации, уточняет, что вместо него руководитель высшего исполнительного органа субъекта Российской Федерации может осуществлять соответствующие права и обязанности. На наш взгляд, такая норма права порождает задвоение полномочий, неопределенность компетенций, функций высшего должностного лица субъекта Российской Федерации при принятии отдельных решений, в том числе создает невозможность четкого определения правового статуса главы региона.

Поскольку ни Конституция, ни Закон № 184-ФЗ, ни иные федеральные законы не устанавливают обязательного наличия в регионе высшего должностного лица, субъекты Российской Федерации при определении своих систем органов власти вправе не включать указанную должность, наделяя всеми соответствующими полномочиями главу исполнительной ветви власти субъекта Российской Федерации. Вместе с тем, отдельные полномочия глав субъектов и глав высших исполнительных органов регионов закреплены федеральным законодательством, что в некоторых случаях порождает неопределенность при реализации ими своих функций.

Например, в соответствии с Правилами разработки и реализации межрегиональных и региональных программ газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций [постановление Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2016 года № 903] региональные программы газификации утверждают руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Толкование указанной нормы в соотношении с действующим законодательством не позволяет заключить, кто именно должен утверждать такие программы. Исходя из смысла Закона № 184-ФЗ, руководители высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации – это должностные лица, осуществляющие свои полномочия как отдельный властный элемент, без привязки непосредственно к высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации, То есть, по сути, это лица, наделенные полномочием высшего должностного лица региона при отсутствии нормативного закрепления указанной должности в законодательстве субъекта. В связи с чем создается неопределенность в регионах, где должность высшего должностного лица введена: утверждать такие программы должен губернатор субъекта либо все-таки руководитель высшего исполнительного органа. Возможен и третий вариант – утвердить такую программу газификации непосредственно высшим исполнительным органом субъекта Российской Федерации. Именно по такому

пути пошли в ХМАО. Однако, на наш взгляд, ни один из указанных вариантов не будет соответствовать законодательству по следующим причинам: в ХМАО нет отдельной должности руководителя высшего исполнительного органа государственной власти ХМАО; утверждение соответствующего документа высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, а не его руководителем, может выходить за пределы компетенции указанного органа и являться коррупциогенным фактором в соответствии с федеральной методикой [постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96]. При этом без внесения изменений в федеральное законодательство в регионах, где введена должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, невозможно буквально и конкретно реализовать указанную норму без нарушения правового акта.

Это не единственный случай, когда компетенция высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации федеральным законодательством определена недостаточно корректно. В связи с чем возникают правовые коллизии, что ведет к несовершенству законодательства страны и ее регионов и чего федеральный и региональный законодатель должны избегать в первую очередь.

Основополагающие принципы определения компетенции главы региона изложены в законе, определяющем статус органов государственной власти регионов (№ 184). Сюда входят, в частности, процедура избрания (назначения) главы субъекта Федерации на должность, в том числе условия, необходимые для этого, срок, в течение которого губернаторы вправе осуществлять свои полномочия, а также наименование их должности и непосредственно сами основные полномочия.

В последние 10 лет предусмотрено, что если должность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в нем введена на основании конституции или устава региона, то на основании федерального законодательства должно быть определено наименование такой должности.

Стоит отметить, что такое наименование не должно содержать слов и словосочетаний, имеющих в наименовании должности главы страны – Президента Российской Федерации. Это обязательное требование. На сегодняшний день во всех субъектах страны, где введена должность их главы, предусмотрено наименование, соответствующее указанному требованию. Однако в Республике Татарстан в названии должности ее высшего должностного лица по-прежнему присутствует слово «президент» (ст. 89 Конституции Республики Татарстан [Конституция Республики Татарстан]).

Представляется также недостаточно урегулированным вопрос исполнения обязанностей главы субъекта России в случае его временного отсутствия. По смыслу положений Закона № 184-ФЗ исполнение обязанностей высшего должностного лица региона во время его отсутствия осуществляет лицо, определенное согласно основному закону такого региона. Вместе с тем, этот же закон устанавливает, что в тех же случаях Президент Российской Федерации имеет право назначить временное высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации. Возникает вопрос: в каких случаях временное исполняющее обязанности главы региона назначает Президент РФ, а когда определяют сами субъекты. При этом, наиболее логичным представляется тот факт, что Президент реализует такое право в случае прекращения полномочий главы региона до назначения (избрания) нового, а не в случае временного отсутствия по иной причине, например, по болезни. Однако в Законе № 184-ФЗ такого разграничения не приводится. В связи с чем для правоприменения остается неразрешенной проблема, в соответствии с которой не представляется возможным определить, в каких конкретных случаях назначить временно исполняющего обязанности главы региона может Президент России, а когда такое лицо определяется на основании положений регионального законодательства.

На наш взгляд, для решения данной проблемы необходимо закрепить в федеральном законодательстве норму, согласно которой осуществление функций главы субъекта Российской Федерации другим лицом в соответствии с

законодательством региона имеет место только до тех пор, пока Президент РФ не примет решение об осуществлении соответствующих прав. Однако, на наш взгляд, необходимо закрепить положения о конкретных случаях, когда Президент Российской Федерации может назначать временное высшее должностное лицо региона страны.

Учитывая, что Закон № 184-ФЗ определяет только общие положения о главе региона, конкретизация его правового статуса осуществляется на региональном уровне, в законодательстве субъектов страны.

Так, в регионе, законодательство которого является предметом настоящего исследования, основы правового статуса высшего должностного лица закреплены в его Уставе (Основном законе), а также в окружном Законе «О Губернаторе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», [Закон ХМАО от 19 ноября 2001 года № 75-оз] (далее – Закон № 75-оз).

В результате проведенного нами анализа регионального законодательства ХМАО представляется целесообразным сделать вывод, согласно которому основные элементы правового статуса Губернатора автономного округа, предусмотренные региональными законами, повторяют элементы, определенные Законом № 184-ФЗ.

Вместе с тем в законодательстве ХМАО в указанной сфере содержатся определенные дополнительные положения, более конкретно раскрывающие статус главы региона. Также здесь наиболее полно предусматриваются полномочия Губернатора округа, что, по сути, является наиболее значимым элементом правового статуса.

Вышеуказанное свидетельствует о необходимости внесения изменений в федеральное законодательство, в соответствии с которыми следует, на наш взгляд, закрепить обязанность наличия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации во всех регионах в целях четкого распределения полномочий и разграничения компетенции.

Учитывая вышеизложенное, необходимо сделать вывод, что основы правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

устанавливаются Конституцией, федеральным законодательством и конкретизируются в законах субъектов Российской Федерации. При этом некоторые нормы, устанавливающие правовые основы полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, требуют пересмотра и доработки.

Рассмотрим стадии регионального законотворческого процесса.

Как уже отмечалось выше, законотворческий процесс включает в себя законодательный, которому предшествует стадия разработки законопроекта.

В законодательстве Российской Федерации общее понятие разработки законопроектов как отдельного этапа законотворческой деятельности не закреплено. Вместе с тем, в результате анализа действующих нормативных правовых актов Российской Федерации и ее субъектов можно выделить следующие основные черты стадии разработки законопроектов.

Стадии разработки законопроекта предшествует неформальный этап так называемой «законопроектной идеи». Он заключается в возникновении у какого-либо субъекта варианта урегулирования общественного отношения. На этом этапе существует только законодательная концепция. Для начала стадии разработки законопроекта необходимо преобразовать эту «законопроектную идею, концепцию» в письменный вид, учитывая при этом нормы действующего законодательства, и направить субъекту, обладающему правом разработки законопроектов. Отличительной чертой этого этапа является неопределенный круг субъектов его реализации. Например, граждане Российской Федерации согласно статье 104 Конституции Российской Федерации не имеют права законодательной инициативы. Вместе с тем у них есть возможность направить в соответствии с Федеральным законом «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» [Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ] обращения в органы государственной власти в соответствии с их компетенцией, в том числе с предложениями о разработке законопроекта.

По смыслу указанных выше положений высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации может быть источником «законопроектной идеи».

Непосредственно разработка законопроекта начинается с этапа возникновения или поступления уполномоченному субъекту «законопроектной идеи». Именно на этом этапе законотворчества составляется текст законопроекта во взаимосвязи с действующим законодательством. Рассмотрим на примере законодательства ХМАО.

По смыслу статей 23, 24 Закона ХМАО «О нормативных правовых актах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» [Закон ХМАО от 25 февраля 2003 года № 14-оз] (далее – Закон № 14-оз) первой стадией правотворческого, в том числе законотворческого, процесса ХМАО является разработка проекта нормативного правового акта. Анализ статей 27 – 31 указанного закона позволяет заключить, что в ХМАО к этой стадии относится внесение в соответствующий правотворческий орган предложения о разработке нормативного правового акта, создание рабочих групп по подготовке проекта нормативного правового акта, подготовка его специалистами, а также публичные слушания и обсуждение.

Учитывая вышеуказанные нормы, Губернатор ХМАО как высшее должностное лицо ХМАО, является правотворческим органом, вправе принимать участие в разработке законопроектов. Вместе с тем, на практике разработкой законопроектов занимаются должностные лица в установленной сфере деятельности. Так, по смыслу Инструкции по делопроизводству в государственных органах ХМАО и исполнительных органах государственной власти ХМАО [постановление Губернатора ХМАО от 30 декабря 2012 года № 176] (далее – Инструкция по делопроизводству ХМАО), ответственными за подготовку проектов правовых актов, обеспечение проведения антикоррупционной экспертизы, организацию согласования являются сотрудники органов государственной власти ХМАО.

Следовательно, хоть формально Губернатор ХМАО и наделен полномочием по разработке проектов нормативных правовых актов, в том числе законопроектов, фактически он не реализует его.

Вместе с тем, Губернатор ХМАО играет особую роль на данной стадии законотворческого процесса, поскольку обладает реальными возможностями привлечения к этой работе широкого круга специалистов.

Например, в ХМАО образован исполнительный орган государственной власти, обеспечивающий деятельность Губернатора ХМАО и Правительства ХМАО – Аппарат Губернатора ХМАО (далее – Аппарат Губернатора ХМАО). В соответствии с Положением о нем [постановление Губернатора ХМАО от 30 декабря 2015 года № 172] указанный орган наделен полномочиями по осуществлению правовой, юридико-технической, лингвостилистической экспертизы проектов законов ХМАО и изменений к ним; по проведению антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов ХМАО; по осуществлению подготовки заключений (отзывов) на законопроекты, иные проекты нормативных правовых актов; организации подготовки законопроектов для внесения их Губернатором ХМАО, Правительством ХМАО в Думу ХМАО в порядке законодательной инициативы.

Кроме этого, структурные подразделения Аппарата Губернатора ХМАО наделены полномочием по направлению исполнительным органам государственной власти ХМАО обязательных для исполнения требований, связанных с необходимостью принятия, изменения или признания утратившими силу правовых актов ХМАО в целях приведения их в соответствие с действующим законодательством, решениями Конституционного Суда Российской Федерации, иных федеральных судов, правилами юридической техники; осуществлению координации нормотворческой деятельности исполнительных органов государственной власти ХМАО по результатам мониторинга законодательства .

Также Инструкцией по делопроизводству ХМАО установлены юридико-технические требования к оформлению законопроектов или проектов

нормативных правовых актов, порядок их согласования с заинтересованными органами, учреждениями, организациями.

Вышеуказанное позволяет сделать вывод, что Губернатор в соответствии с законодательством субъекта Российской Федерации принимает косвенное участие в реализации стадии подготовки законопроектов, наделяя соответствующими полномочиями иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Реализация стадии подготовки законопроекта позволяет дать начало законодательному процессу. Существует несколько подходов к количественному определению стадий законодательного процесса. Так, Пискунова Е.А. выделяет 4 обязательные стадии (осуществление права законодательной инициативы, подготовка законопроекта к рассмотрению законодательным органом, обсуждение законопроекта и принятие закона, санкционирование, официальное опубликование закона, вступление его в юридическую силу) и 2 факультативные (общественное обсуждение, общественная экспертиза законопроекта, отклонение принятого закона высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации, создание согласительных комиссий) [Пискунова, 2017, с 49].

По мнению Ю.А.Тихомирова существует шесть стадий законодательного процесса, к которым относятся: прогнозирование и планирование, внесение предложений о разработке законопроекта, разработка концепции и подготовка законопроекта, рассмотрение и принятие, опубликование и вступление в силу [Тихомиров, 2017, с. 182].

На наш взгляд, сегодня на теоретическом уровне происходит «дробление» крупных стадий законодательного процесса на более мелкие. Представляется наиболее оптимальным выделить следующие основные стадии законодательной процесса: осуществление права законодательной инициативы, обсуждение законопроекта и принятие закона, подписание и обнародование закона (в том числе вступление его в силу).

Перейдем ко второй стадии законотворческого процесса и соответственно первой стадии законодательного – осуществление права законодательной инициативы.

На сегодняшний день в законодательстве Российской Федерации не закреплено понятие права законодательной инициативы. Вместе с тем Пискунова Е.А. определяет его как «возможность носителя права (субъекта) законодательной инициативы вносить в законодательный орган законопроект или иную форму реализации права, предусмотренную законодательством; возможность требовать от законодательного органа включения проекта в повестку заседания» [Пискунова, с. 56].

Как указывалось выше, право законодательной инициативы в субъектах Российской Федерации определяется в соответствии с Законом № 184-ФЗ и конституциями (уставами) субъекта Российской Федерации. Губернатор ХМАО согласно названным правовым актом обладает соответствующим правом при участии в региональном законотворческом процессе.

По смыслу статьи 49 Устава (Основного закона) ХМАО право законодательной инициативы реализуется путем внесения в Думу ХМАО законопроекта, в связи с чем следующей стадией регионального законотворческого процесса является обсуждение законопроекта и принятие закона.

Обсуждение законопроекта включает в себя процесс его рассмотрения на слушаниях законодательного (представительного) органа государственной власти. Так, в соответствии со статьей 7 Закона № 184-ФЗ проект закона субъекта Российской Федерации рассматривается законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта Российской Федерации не менее чем в двух чтениях. Решение о принятии либо отклонении проекта закона, а также о принятии закона оформляется постановлением законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Федерации.

В силу статьи 37 Закона № 14-оз принятие нормативных правовых актов ХМАО осуществляется в порядке, установленном его Уставом (Основным законом), законами ХМАО и регламентами соответствующих правотворческих органов.

Уставом (Основным законом) ХМАО не предусмотрены процедуры участия Губернатора ХМАО в стадии обсуждения и принятия законопроекта. Однако, на основании Закона № 75-оз Губернатор ХМАО вправе участвовать в работе Думы ХМАО с правом совещательного голоса непосредственно, а также направлять своего постоянного представителя для участия в работе Думы ХМАО с правом совещательного голоса. Кроме того, согласно Регламенту Думы ХМАО, утвержденному постановлением Думы ХМАО [постановление Думы ХМАО от 16 июня 2016 года № 2171], при рассмотрении проекта закона ХМАО заслушиваются замечания и предложения в том числе Губернатора ХМАО или уполномоченного им лица. Таким образом, Губернатор ХМАО как высшее должностное лицо ХМАО также принимает участие в рассмотрении законопроектов в Думе ХМАО.

Последней стадией регионального законотворческого процесса является подписание и обнародование закона, в чем высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации принимает непосредственное участие.

Статьей 8 Закона № 184-ФЗ регламентирована процедура обнародования и вступления в силу нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, в том числе законов. Так, принятые законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации законы обнародует высшее должностное лицо такого субъекта, в том числе посредством его подписания или издания специального акта. Срок обнародования устанавливается в конституциях (уставах) регионов. Так, например, согласно статье 52 Устава (Основного закона) ХМАО законы ХМАО, направленные Думой ХМАО Губернатору ХМАО не позднее семи дней со дня их принятия, Губернатор ХМАО обязан обнародовать путем подписания не позднее 14 дней с момента их поступления. Также Законом № 184-ФЗ,

конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации регламентируется процедура отклонения принятых законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации законов.

Таким образом, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации принимает активное участие в региональном законотворческом процессе, осуществляя свои полномочия на каждой из его стадий, о чем более подробно пойдет речь в главе 2 настоящей работы.

В отдельных субъектах Российской Федерации для усовершенствования процедуры осуществления регионального законотворческого процесса высшие должностные лица субъектов Российской Федерации могут назначать своих постоянных представителей в законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации.

Так, в ХМАО статьей 26 Закона № 14-оз предусмотрено, что Губернатор ХМАО может направлять в Думу ХМАО своего полномочного представителя.

Интересным представляется тот факт, что такое право представлено также Правительству ХМАО, а не только Губернатору.

Здесь, на наш взгляд, как внутри нормы, так и в связи со статьей 6 Закона ХМАО «О Правительстве Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» [Закон ХМАО от 12 октября 2005 года № 73-оз] возникает правовая коллизия. Так, в Законе № 14-оз указано, что «Губернатор ХМАО и Правительство ХМАО могут направлять в Думу ХМАО своего полномочного представителя». При этом указанная формулировка предполагает наличие только одного лица, представляющего интересы Губернатора ХМАО и Правительства ХМАО одновременно, что подтверждает также дальнейшая расшифровка указанного положения: «представитель Губернатора и Правительства автономного округа в Думе вправе беспрепятственно в приоритетном порядке излагать позицию представляемых правотворческих органов автономного округа при рассмотрении законопроектов в комитетах Думы автономного округа». Однако, наличие в указанной фразе слова «могут» предполагает наличие двух разных должностей – представителя Губернатора ХМАО и представителя

Правительства ХМАО. В статье 6 Закона ХМАО «О Правительстве Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» предусмотрено, что в целях обеспечения взаимодействия с Думой ХМАО Правительство ХМАО вправе назначить своего полномочного представителя. Кроме того, Правительством ХМАО утверждено Положение о полномочном представителе Правительства ХМАО в Думе ХМАО [постановление Правительства ХМАО от 20 октября 2011 года № 388-п], в соответствии с которым его полномочия осуществляются только для представления Правительства ХМАО, а не Губернатора ХМАО.

В связи с чем, по нашему мнению, законодательство ХМАО, регулирующее указанные выше положения, требуется актуализировать, устранив двусмысленное толкование. При этом стоит заметить, что в связи с принятием постановления Губернатора ХМАО «О Реестре должностей государственной гражданской службы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» [постановление Губернатора ХМАО от 14 апреля 2010 года № 70] отдельная должность государственной гражданской службы ХМАО «полномочный представитель Губернатора в Думе автономного округа, Уставном суде автономного округа» утратила силу.

Таким образом, основополагающие элементы правового статуса главы региона устанавливаются в Конституции, федеральных законах и иных федеральных НПА, и в региональных законах уточняются. По сути, губернатор участвует в законотворческом процессе соответствующего региона как непосредственно, так и через своих официальных представителей, что позволяет оптимизировать и усовершенствовать процедуру принятия законов субъектов Российской Федерации. При этом выделяются такие основные направления его деятельности в указанной сфере, как осуществление права законодательной инициативы, подготовка заключений на законопроекты, рассмотрение законопроектов до их внесения в региональный парламент; участие в рассмотрении законопроектов с правом совещательного голоса непосредственно или через представителя; обнародование законов, отклонение их; мониторинг законодательства; привлечение общественности к

законотворческому процессу в регионе. Вместе с тем обсуждение законопроекта включает в себя процесс его рассмотрения на слушаниях парламента, в чем главы регионов могут принимать как прямое участие, так и через своих представителей в региональном парламенте, имея при этом, в основном, право совещательного голоса. Учитывая это, можно сказать, что в стадии обсуждения законопроекта главы региона обладают наименьшими полномочиями и практически не влияют на ее реализацию.

ГЛАВА 2. ОСНОВНЫЕ ФОРМЫ УЧАСТИЯ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕГИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

2.1. ОСУЩЕСТВЛЕНИЕ ВЫСШИМ ДОЛЖНОСТНЫМ ЛИЦОМ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ИНИЦИАТИВЫ, ЕГО УЧАСТИЕ В ПОДГОТОВКЕ ЗАКЛЮЧЕНИЙ НА ЗАКОНОПРОЕКТЫ И РАССМОТРЕНИИ ЗАКОНОПРОЕКТОВ

Понятие законодательной инициативы в научной литературе толкуется по-разному. Например, право законодательной инициативы определяется в качестве права компетентных лиц, в том числе органов, вносить предложения в орган, осуществляющий законодательное регулирование, о принятии новых законов, изменении или отмене старых, обязательные для рассмотрения таким органом. Также под правом законодательной инициативы можно определить «внесение предложений законодательного порядка, обращенных в законодательный орган, по отношению к которому у законодательного органа нет обязанности принимать их к рассмотрению» [Лебедев, с. 10].

«Наделение высшего должностного лица региона правом законодательной инициативы объясняется тем, что они обладают всей полнотой информации и необходимыми возможностями для адекватного реагирования на изменения в жизни общества» [Юхнова, с 3].

Рассмотрим порядок участия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в данной стадии правотворческого процесса на примере ХМАО. В соответствии со статьей 8 Закона № 75-оз Губернатор ХМАО осуществляет право законодательной инициативы и вносит проекты законов ХМАО в Думу ХМАО. Согласно положению об Аппарате Губернатора ХМАО он организует подготовку законопроектов для внесения их Губернатором ХМАО в Думу ХМАО в порядке законодательной инициативы, осуществляет правовое сопровождение в Думе проектов законов ХМАО, внесенных Губернатором ХМАО, а также законов ХМАО, отклоненных Губернатором ХМАО.

Резюмируя вышесказанное, можно заключить, что высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, обладая правом законодательной инициативы, осуществляет его как непосредственно, так и с привлечением органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, проанализировав повестки заседаний Думы ХМАО за период с 2015 года по настоящее время [Сайт Думы ХМАО], было установлено, что в течение этого времени ни один из рассмотренных законопроектов не был внесен в Думу ХМАО Губернатором ХМАО. При это проявилась тенденция, при которой право законодательной инициативы на уровне субъекта, в основном, реализует Правительство ХМАО. При этом, поскольку Губернатор ХМАО в силу Устава (Основного закона) ХМАО возглавляет Правительство ХМАО, можно сказать, что он участвует в региональном законотворческом процессе на стадии реализации права законодательной инициативы опосредованно.

На наш взгляд, в ХМАО таким образом выделяется проблема неиспользования Губернатором ХМАО права законодательной инициативы. В связи с чем возникает вопрос необходимости наделения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации таким правом вообще. А также поднимается проблема невозможности определения причины неиспользования Губернатором ХМАО такого права: поскольку большая часть законопроектов вносится на рассмотрение Думы ХМАО Правительством ХМАО, создается впечатление, что таким образом ответственность передается от одного лица к коллективной.

По нашему мнению, закрепление за Губернатором ХМАО в Уставе (Основном законе) ХМАО, иных законах ХМАО права законодательной инициативы в настоящее время носит декларативный характер, обеспечивает исключительно соответствие регионального законодательства федеральному. В связи с чем представляется целесообразным рассмотреть вопрос уточнения Закона № 184-ФЗ, в соответствии с которым высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации наделено указанным правом, в части передачи

определения субъектов законодательной инициативы в региональном законодательном процессе на субъектовый уровень. На наш взгляд, это позволит избежать декларативного характера закрепленных в региональном законодательстве соответствующих норм.

Изучив федеральное законодательство, законодательство ХМАО, иных субъектов Российской Федерации мы пришли к выводу, что за высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации не закреплено исключительное право внесения в законодательный (представительный) орган региона отдельных законопроектов. На наш взгляд, стоит детальнее рассмотреть этот вопрос. С одной стороны, наделение таким исключительным правом главы региона не позволит иным субъектам законодательной инициативы выражать свои интересы. С другой стороны, высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации является ответственным за реализацию государственной политики в регионе, в связи с чем определение его исключительной компетенции в отдельных направлениях является целесообразным.

Например, согласно законодательству ХМАО, проект закона о бюджете ХМАО на очередной финансовый год и плановый период вносит Правительство ХМАО.

Учитывая, что выше рекомендовалось распределять право законодательной инициативы на региональном, а не федеральном уровне, представляется оптимальным при этом закреплять и исключительную компетенцию права законодательной инициативы за определенными органами власти.

Как уже отмечалось выше, отдельные законопроекты вносятся на рассмотрение законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации только при наличии положительного заключения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, либо, как в случае с ХМАО, по его представлению. К таким законопроектам относятся: о введении или отмене налогов, об освобождении от их уплаты, изменении

финансовых обязательств субъекта Российской Федерации, о выпуске ценных бумаг под обязательства региона, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

Распоряжением Губернатора ХМАО утвержден порядок подготовки вышеуказанных заключений [распоряжение Губернатора ХМАО от 3 апреля 2013 года № 213-рг], определяющий соответствующую процедуру при условии подготовки таких законопроектов иными, кроме Губернатора ХМАО, субъектами права законодательной инициативы. Указанным порядком предусмотрено взаимодействие исполнительных органов государственной власти ХМАО при подготовке заключения, особая роль отведена Аппарату Губернатора ХМАО, Департаменту финансов ХМАО и профильному органу. По результатам рассмотрения законопроекта готовится проект заключения Губернатора либо проект ответа органу, подготовившему его, о невозможности подготовки заключения Губернатора ХМАО в связи с нарушением требований, установленных законодательством Российской Федерации и законодательством ХМАО. В таком случае ответ с изложением соответствующих причин направляет за своей подписью не Губернатор ХМАО, а руководитель Аппарата Губернатора – заместитель Губернатора ХМАО.

На наш взгляд, указанный выше ответ о невозможности подготовки заключения Губернатора ХМАО также должен подписываться Губернатором ХМАО, иначе возникает «недоработка» Губернатором ХМАО своего полномочия, поскольку заключение от имени Губернатора ХМАО, как того требует Устав (Основной закон) ХМАО не представлено, а Губернатор ХМАО, по сути, никак не реализовав свое полномочие, нарушает установленную законом процедуру, дав право подписи соответствующих ответов при невыдаче заключений своему заместителю. Представляется наиболее целесообразным уточнить указанные положения, предоставив право подписи ответов о невозможности подготовки заключения Губернатора ХМАО непосредственно Губернатору ХМАО.

Кроме того, изучив законы ХМАО в указанных выше сферах, принятые за последние несколько лет, автором было установлено, что все они вносились в Думу ХМАО в качестве законодательной инициативы Правительства ХМАО, то есть, по сути, по представлению Губернатора ХМАО, в связи с чем заключение Губернатора ХМАО на такие законопроекты не подготавливались.

В связи с чем возникает проблема неисполнения Губернатором ХМАО своего полномочия в принципе. Норма, установленная Уставом (Основным законом) ХМАО по факту не реализуется: соответствующие законопроекты вносятся Правительством ХМАО, что лишь косвенно можно считать «по представлению Губернатора ХМАО», т.к. Губернатор ХМАО и Правительство ХМАО – это разные органы государственной власти региона. При внесении Правительством ХМАО соответствующих законопроектов в Думу ХМАО и направлении сопроводительного письма Губернатор ХМАО действует не как высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, что подразумевается предусмотренной в Уставе (Основном законе) ХМАО нормой, а как лицо, возглавляющее высший исполнительный орган государственной власти ХМАО. В связи с чем, на наш взгляд, указанные формулировки законодательства ХМАО требуют доработки в соответствии со сложившейся в ХМАО ситуацией, либо необходимо реализовывать их на практике, чтобы избежать нарушения действующих норм.

Еще одним важным элементом участия главы субъекта Российской Федерации в региональном законотворческом процессе на стадии законодательной инициативы является рассмотрение иных, помимо указанных выше, законопроектов и подготовка заключений по ним органом государственной власти, обеспечивающим деятельность высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Так, как отмечалось выше, в ХМАО Аппарат Губернатора ХМАО осуществляет правовую, юридико-техническую, лингвостилистическую экспертизу проектов законов автономного округа и изменений к ним,

антикоррупционную экспертизу проектов нормативных правовых актов ХМАО, подготовку заключений (отзывов) на законопроекты.

Учитывая, что в ХМАО на сегодняшний день Губернатор обычно выступает с законодательной инициативой посредством осуществления соответствующего права Правительством ХМАО, как правило, Аппарат Губернатора ХМАО рассматривает проекты распоряжений Правительства ХМАО о проекте закона. В таких распоряжениях указывается на внесение в Думу ХМАО прилагаемого проекта закона ХМАО, назначается представитель в Думе ХМАО при рассмотрении такого проекта на заседании. Согласно Инструкции по делопроизводству ХМАО обязательным условием внесения на рассмотрение Правительства проекта закона является положительное заключение Правового управления Аппарата Губернатора ХМАО. Кроме того, Правовое управление Аппарата Губернатора ХМАО в обязательном порядке дает заключение и на иные проекты законов, внесенные в Думу ХМАО для рассмотрения иными субъектами законодательной инициативы. Таким образом, Губернатор ХМАО на стадии законодательной инициативы опосредованно участвует во внесении в законодательный (представительный) орган государственной власти ХМАО всех проектов законов ХМАО.

На основании вышеизложенного участие главы субъекта Федерации в региональном законотворческом процессе на стадии законодательной инициативы имеет весомое значение, поскольку, по сути, ни один законопроект не вносится на рассмотрение регионального парламента без предварительного одобрения главы региона. Кроме того, губернатор может быть источником «законопроектной идеи», может привлекать к этой работе специалистов различных отраслей и общественность. В соответствии с региональным законодательством главы регионов в основном принимают косвенное участие в реализации стадии подготовки законопроектов, наделяя соответствующими полномочиями иные органы власти субъекта. В отношении же реализации права законодательной инициативы глав регионов следует сделать вывод, что оно определяется в соответствии с Законом № 184-ФЗ и основными законами

регионов. Во всех субъектах Российской Федерации их высшие должностные лица обладают соответствующим правом при участии в региональном законотворческом процессе. Однако на практике такое право зачастую носит декларативный характер.

2.2. ПОДПИСАНИЕ И ОБНАРОДОВАНИЕ ВЫСШИМ ДОЛЖНОСТНЫМ ЛИЦОМ СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ЗАКОНА, ПРАВО ЕГО ОТКЛОНЕНИЯ

Основные положения, определяющие порядок подписания, обнародования законов субъекта Российской Федерации закреплены в статье 8 Закона № 184-ФЗ. В соответствии с ней определяются право главы региона подписи принятого законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации закона, либо издания соответствующего специального акта, а также полномочие по отклонению такого закона. Также согласно указанной нормы конкретная процедура осуществления таких действий, в том числе с указанием сроков, предусматривается в конституциях (уставах) регионов.

Так, на основании статьи 52 Устава (Основного закона) ХМАО не позднее семи дней со дня принятия Думой ХМАО закона он направляется Губернатору ХМАО для обнародования. Губернатор ХМАО, в свою очередь, обнародует такой закон не позднее 14 дней с момента поступления. При этом в ХМАО обнародование закона происходит посредством его подписания главой региона.

Более точная процедура устанавливается в Законе № 14-оз и подзаконных правовых актах: предъявляются требования к оформлению и порядку направления Губернатору ХМАО принятого Думой ХМАО закона.

В ХМАО принято положение об организации работы с законами ХМАО, направленными Думой ХМАО для подписания Губернатором ХМАО [постановление Губернатора ХМАО от 15 декабря 2008 года № 181]. В соответствии с ним определены подразделения исполнительных органов государственной власти ХМАО, ответственные за оформление соответствующих документов, направление их Губернатору ХМАО. При этом

действующая редакция указанного постановления на настоящий момент не соответствует законодательству ХМАО: в нем называются такие должностные лица, подразделения и органы власти как «Администрация Губернатора ХМАО», «Юридическо-правовое управление Администрации Губернатора ХМАО», «Председатель Правительства ХМАО». Однако Администрация Губернатора ХМАО являлась органом государственной власти указанного региона до вступления в силу постановления Губернатора ХМАО «Об Аппарате Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» [постановление Губернатора ХМАО от 17 мая 2010 года № 87], в соответствии с которым органом, обеспечивающим деятельность Губернатора ХМАО и Правительства ХМАО установлен Аппарат Губернатора ХМАО. Кроме того, в соответствии с действующим положением об Аппарате Губернатора ХМАО его структурным подразделением, отвечающим за работу с законами, законопроектами является Правовое управление. Также в соответствии с Уставом (Основным законом) ХМАО, Законом ХМАО «О Правительстве Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» в настоящий момент должность председателя Правительства ХМАО упразднена. На основании указанных положений положение об организации работы с законами ХМАО, направленными Думой ХМАО для подписания Губернатором ХМАО, требуется привести в соответствие с действующим законодательством ХМАО.

Федеральным законодательством, Уставом (Основным законом) ХМАО Губернатору ХМАО предоставлено право отклонять законы. При этом Закон № 14-оз расширяет указанное полномочие: Губернатор ХМАО до истечения срока, в течение которого он должен его обнародовать, вправе не просто отклонить принятый Думой ХМАО закон, но и вернуть его со своими предложениями. Мотивированный возврат должен содержать либо новую редакцию закона в целом, отдельных его частей, либо уведомление о незаконности принятия такого акта в принципе.

Если же отклоненный Губернатором ХМАО закон при повторном рассмотрении Думой ХМАО в прежней редакции поддержали не менее двух

третьей от установленного числа депутатов Думы ХМАО, Губернатор ХМАО обязан в течение трех дней со дня поступления такого закона обнародовать его, не имея право повторного отклонения.

Законы ХМАО должны быть официально опубликованы для всеобщего сведения.

При этом стоит отметить недостаточную урегулированность оснований отклонения закона. Так, нив Уставе (Основном законе) ХМАО, ни в иных законах, подзаконных правовых актах ХМАО не предусмотрены конкретные основания, по которым Губернатор ХМАО может отклонить закон. Например, в вышеобозначенном положении содержится указание только на проведение антикоррупционной экспертизы принятого закона.

На наш взгляд, основаниями отклонения законов могут служить, например, недостаточная определенность концепции либо изменение первоначальной концепции закона; несоответствие либо противоречие принятого закона Конституции, федеральным законам и законодательству региона, несоблюдение установленного порядка принятия законов.

Автором установлено, что в период с 2010 года по настоящее время Губернатор ХМАО единожды использовал свое право на отклонение принятого Думой ХМАО закона. Так, на заседании Думы ХМАО 27 мая 2011 года Думой ХМАО принят закон «Об энергосбережении на территории Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», направлен для обнародования Губернатору ХМАО. Однако 7 июня 2011 года Губернатор ХМАО направил в адрес Думы ХМАО письмо о несоответствии принятого закона федеральному законодательству. Указанное письмо содержит девять оснований, по которым принятая Думой ХМАО редакция закона не может быть подписана Губернатором ХМАО, в том числе несоответствие Федеральному закону от 23 ноября 2009 года № 261-ФЗ «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», внутреннее противоречие норм, отсутствие разграничения полномочий органов государственной власти ХМАО

и органов местного самоуправления. В результате закон ХМАО, принятый Думой ХМАО, был пересмотрен и с учетом замечаний Губернатора ХМАО принят в новой редакции повторно [постановление Думы ХМАО пятого созыва от 6 июля 2011 года № 141, Закон ХМАО от 7 июля 2011 года № 67-оз «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре»].

Вышеприведенные нормы свидетельствуют о том, что право вето Губернатора ХМАО в законодательстве ХМАО урегулировано достаточно лаконично, вместе с тем, представляется, что оно заслуживает большего внимания.

Так, например в Чеченской республике согласно регламенту ее Парламента [постановление Парламента Чеченской Республики от 30 октября 2008 года № 2-2П], при наличии разногласий по законам, в том числе при отклонении Главой Чеченской республики законов, принятых Парламентом, его председатель организует проведение согласительных процедур, при необходимости могут быть образованы согласительные комиссии.

На наш взгляд, образование таких комиссий при наличии разногласий между законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации и его высшим должностным лицом является оптимальным решением по следующим основаниям.

В случае отклонения главой региона принятого закона он исходит не от субъективного мнения, а мотивирует свое решение несоответствием законодательству, внутренними противоречиями и т.д. То есть право отклонения закона основано на наличии объективных причин. Вместе с тем, повторное принятие неодобренной высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации редакции закона при наборе необходимого количества голосов в региональном парламенте свидетельствует об оставлении мнения главы региона без внимания, а также о возможном нарушении правовых норм в принятом в итоге законе. Представляется, что образование согласительных комиссий в данном случае с участием представителей регионального парламента и главы

региона позволит избежать нарушения законодательства в принимаемых законах, а также принимать во внимание и учитывать как мнение высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, так и мнение его законодательного (представительного) органа при решении спорных вопросов.

Подписание и обнародование региональных законов высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации является существенным элементом законодательной процедуры, которым обеспечивается разделение властей и обретение законом, принятым законодательным (представительным) органом, силы правового акта единой системы органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Практика показывает, что в органы власти ХМАО достаточно часто поступают обращения от граждан, содержащие просьбу о разъяснении положений, связанных с опубликованием принятых Губернатором ХМАО правовых актов, подписанных им законов. В соответствии с Инструкцией ХМАО опубликованию подлежат принятые уполномоченным органом власти правовые акты, законы, где на месте подписи такого уполномоченного лица ставится соответствующая печать. В связи с чем у граждан возникает вопрос, имеют ли силу указанные акты, если в них нет так называемой «подлинной» подписи принявшего органа власти. Учитывая, что подлинник подписанного документа хранится в соответствующем органе власти ХМАО, а опубликование его копии с печатью соответствует региональному законодательству, нам кажется целесообразным разместить на портале органов власти ХМАО в информационно-телекоммуникационной сети Интернет соответствующие разъясняющие положения, что позволит укрепить правосознание граждан, избежать повторного направления ответом на аналогичные обращения.

На основании вышеизложенного подписание и обнародование закона является последней стадией регионального законотворческого процесса, в чем высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации принимает непосредственное участие. Важнейшим элементов участия главы региона в этой стадии является закрепление за ним права вето на принятый региональным

парламентом закон, которое в настоящее время реализуется крайне редко. При этом законодательством субъектов Российской Федерации процедура обнародования высшим должностным лицом региона принятых законов, порядок их отклонения регулируется, в целом, одинаково, но предусматриваются отдельные особенности. В основном, она конкретно не регламентирована, установлены лишь общие черты, в связи с чем необходимо совершенствовать региональное законодательство в указанной области.

ГЛАВА 3. ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В СФЕРЕ УЧАСТИЯ ВЫСШЕГО ДОЛЖНОСТНОГО ЛИЦА СУБЪЕКТА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В РЕГИОНАЛЬНОМ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ

Конституция гарантировала право субъектов Российской Федерации формировать собственное законодательство. При этом создание системы законодательства субъектов Российской Федерации требует точного, оптимального процесса, обеспечивающего регулярность и систематизацию правил составления и принятия законов в регионах нашей страны.

Анализ федерального законодательства, регулирующего процессуальные моменты, связанные с участием главы субъекта Федерации в законотворческом процессе (как на федеральном, так и на региональном уровне), показывает наличие значительного числа регулирующих его правовых норм.

При этом, в основном, федеральный законодатель закрепляет лишь основы осуществления регионального законотворческого процесса, конкретный его порядок регламентируется непосредственно законодательством субъектов Российской Федерации. По сути, федеральное законодательство лишь разграничивает сферу ведения Российской Федерации и ее субъектов, наделяет главу региона правом законодательной инициативы, обнародования и отклонения принятого закона. Вместе с тем, все другие правовые нормы и положения, предусматривающие элементы участия глав субъекта Федерации в региональном законотворческом процессе, регулируются на региональном уровне.

Однако прослеживается проблема, когда такие правовые нормы не всегда связаны и зачастую носят декларативный, неосуществимый характер.

На наш взгляд, совершенствование законодательства в сфере участия высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в региональном законотворческом процессе может развиваться в трех направлениях: уточнение федерального законодательства; доработка действующих правовых актов субъектов Российской Федерации в целях устранения пробелов, коллизий в них;

учет опыта иных субъектов Российской Федерации при разработке правовых актов, регламентирующих региональный законотворческий процесс и степень участия главы региона в нем.

Следует обратить внимание на Закон № 184-ФЗ, где подобает конкретизировать статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, сделать его единообразным во всех субъектах государства. По смыслу Закона № 184-ФЗ глава субъекта Федерации не является обязательным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, относится к системе исполнительных органов государственной власти региона. Вместе с тем такое лицо наделено достаточно широким объемом полномочий. Представляется целесообразным определить в Законе № 184-ФЗ обязательное наличие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, в том числе в целях разграничения его компетенции и компетенции высшего исполнительного органа государственной власти региона.

Кроме того, как уже отмечалось выше, оптимально возложить принятие решений о наделении правом законодательной инициативы конкретных лиц на регионального законодателя, что позволит избежать декларативного характера соответствующих норм.

Также следует установить конкретные случаи, при которых исполняющего обязанности главы региона назначает Президент страны, и при наступлении каких событий такое лицо определяется в соответствии с региональным законодательством.

Все меры, предусмотренные настоящим исследованием для реализации на федеральном уровне, необходимо осуществлять в целях определения правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации. Совершенствование законодательства в любой сфере всегда начинается с основных документов, определяющих фундаментальные основы правоотношений в таких сферах. Поэтому, на наш взгляд, первоначальное принятие мер в целях совершенствования законодательства в сфере участия глав регионов в региональном законотворческом процессе должно

осуществлять посредством внесения изменений, прежде всего, в Закон № 184-ФЗ, поскольку именно в нем устанавливаются принципиальные положения, касающиеся правового статуса глав субъектов Федерации.

Требует актуализации Закон № 184-ФЗ в части установления случаев, предусмотренных ФЗ «О конституционном суде Российской Федерации», в качестве исключения при течении сроков обнародования главой региона законов, принятых парламентом субъекта Российской Федерации.

Кроме того, в обязательном порядке необходимо актуализировать иные федеральные законы, нормативные правовые акты федерального уровня, определяющие компетенцию высшего должностного лица региона России, руководителя высшего исполнительного органа субъекта РФ, самого высшего исполнительного органа субъекта РФ. Принятие таких изменений позволит, во-первых, избежать принятия правовых актов за пределами компетенции, во-вторых, привести законы и иные правовые акты Российской Федерации и регионов в соответствие друг с другом, устранив правовые коллизии и пробелы.

Относительно регионального законодательства следует отметить, что его совершенствование в области участия глав регионов в региональном законотворческом процессе необходимо осуществлять, в основном, начиная с приведения его в соответствие с правовыми актами федерального уровня, а также внутренним законодательством. Вторым этапом должен стать учет практики иных субъектов Российской Федерации в осуществлении законотворческого процесса.

Так, в июле 2020 года в Правовое управление Аппарата Губернатора ХМАО поступил запрос от аналогичного подразделения органа власти Забайкальского края, в котором было выражено предложение о предоставлении информации, в каком порядке осуществляется в ХМАО работа в области проведения экспертизы законопроектов, проектов иных правовых актов органов власти, мониторинга соответствующего законодательства. На такой запрос Правовое управление направило ответ с описанием основных принципов

работы в ХМАО в указанной сфере и предложением о регулярном обмене опытом в соответствующей области.

Представляется, что указанное взаимодействие органов власти регионов, которые обеспечивают деятельность их высших должностных лиц, позволит более узконаправленно проводить мероприятия, связанные с совершенствованием регионального законодательства и процедурой участия различных органов власти, в том числе глав регионов, в деятельности по его созданию.

Что касается непосредственно ХМАО, то в первую очередь, необходимо устранить правовые пробелы и коллизии, выявленные в ходе настоящего исследования:

Следует обязательно уточнить в Законе № 14-оз наименование и количество лиц, которые могут представлять интересы Губернатора ХМАО и (или) Правительства ХМАО в региональном парламенте, устранив правовые коллизии, связанные с возможным наличием двух разных должностей – представителя Губернатора ХМАО и представителя Правительства ХМАО, а также в целях совершенствования регионального законодательства, а также ускорения процесса межведомственного взаимодействия при принятии законов округа, необходимо определить постоянного представителя Губернатора ХМАО, а не Правительства ХМАО в указанном органе власти.

Также, на наш взгляд, целесообразно закрепить за Губернатором ХМАО, иными органами государственной власти ХМАО исключительную компетенцию при осуществлении права законодательной инициативы в отдельных направлениях, что позволит преодолеть по сути декларативно закрепленное за Губернатором ХМАО на настоящий момент право законодательной инициативы, а также качественно повысить уровень регионального законодательства в связи с установлением за такими органами власти персональной ответственности за принятые законами в соответствии с внесенными ими законопроектами.

Кроме того, в обязательном порядке следует внести изменения в распоряжение Губернатора ХМАО от 3 апреля 2013 года № 213-рг «О Порядке подготовки заключений Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на законопроекты, предусмотренные пунктом 3 статьи 49 Устава (Основного закона) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», где закрепить право подписи ответов о невозможности подготовки заключения Губернатора ХМАО непосредственно за Губернатором ХМАО, а не за его заместителем. Это, во-первых, способствует устранению правовых коллизий, в том числе повышению качества регионального законодательства, а во-вторых, позволит предусмотреть оконченную процедуру принятия соответствующих документов, связанных с осуществлением регионального законотворческого процесса, непосредственное влияние на которые оказывает глава региона.

На наш взгляд, необходимо привести в соответствие со сложившейся ХМАО практикой положения законодательства ХМАО, предусматривающие направления в Думу ХМАО отдельных законопроектов исключительно по представлению Губернатора ХМАО либо с заключением Губернатора ХМАО. Поскольку в настоящее время соответствующие законопроекты вносятся в Думу Правительством ХМАО, представляется целесообразным возложить полномочие по их внесению на Правительство ХМАО, либо полномочие на дачу таких заключений передать не высшему должностному лицу региона, а структурному подразделению органа власти, обеспечивающего его деятельность. Также есть вариант, при котором следует без внесения изменений в действующее законодательство ХМАО осуществлять выдачу таких заключений на необходимые законопроекты, либо вносить их в Думу ХМАО непосредственно главой ХМАО.

Требует актуализации постановление Губернатора ХМАО от 15 декабря 2008 года № 181 «Об утверждении Положения об организации работы с законами автономного округа, направленными Думой автономного округа для подписания Губернатором автономного округа», где содержатся наименования органов власти ХМАО, структурных подразделений органов власти ХМАО,

которых на настоящий момент не существует, в связи с чем межведомственное взаимодействие в соответствии с ним невозможно, а принятые в результате процедуры, предусмотренной таким актом, решения по своей сути являются не основанными на законодательстве.

В целях совершенствования регионального законотворческого процесса, регионального законодательства в целом, посредством участия в соответствующих процедурах высшего должностного лица ХМАО, необходимо, учитывая практику субъектов Российской Федерации, предоставить Губернатору ХМАО право образования согласительных комиссий при наличии разногласий по законам, уже принятым Думой ХМАО, в том числе при использовании Губернатором ХМАО права отклонения принятого закона, а также по законам, рассматриваемым на заседании Думы ХМАО. Принятие соответствующего решения способствует более узконаправленному и скорейшему решению разногласий, урегулированию конфликтов, принятию законных обоснованных решений.

Учитывая, что на сегодняшний день законодательство Российской Федерации, отдельных ее субъектов, в том числе ХМАО, не содержит основания, при которых принятый законодательным (представительным) органом власти субъекта Российской Федерации закон может быть отклонен его высшим должностным лицом, на наш взгляд, следует обязательно предусмотреть, например, в законах, устанавливающих процедуру принятия законов, нормативных правовых актах, а может быть и в конституциях (уставах) регионов страны такие основания. Внесение указанных изменений в законодательство регионов позволит исключить личную заинтересованность органов власти в принятии тех или иных законов, а также способствует открытости деятельности системы органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Нельзя также упустить тот момент, что в отдельных правовых актах, определяющих составы, порядки деятельности комиссий, иных совещательных, координационных органов, так или иначе связанных с законотворческой

деятельностью, достаточно часто встречаются положения, не соответствующие действительному положению дел. В основном, они касаются составов таких органов, в которых встречаются лица, чьи полномочия уже прекращены, либо указаны неправильные наименования должностей и т.п. В целях корректной и качественной работы соответствующих органов при осуществлении отдельных элементов регионального законотворческого процесса такие правовые акты необходимо актуализировать.

Также следует отметить наличие такого элемента законотворческой деятельности как планирование законодательной работы. Зачастую, как отмечают многие авторы, при планировании законопроектной деятельности органы власти не всегда учитывают планы законодательной работы Государственной Думы, Правительства Российской Федерации, Послания Президента. Это приводит к тому, что региональные планы законопроектной деятельности составляются без учета необходимости внесения изменений в региональное законодательство в связи с уточнением федеральных актов.

В связи с чем представляется интересной практика ХМАО, в соответствии с которой в Аппарате Губернатора ХМАО, как органе, обеспечивающем деятельность Губернатора ХМАО, введено специальное структурное подразделение, в компетенцию которого входит мониторинг законодательства.

Постановлением Губернатора ХМАО от 15 апреля 2020 года № 31 была дополнена Инструкция по делопроизводству ХМАО разделом, предусматривающим деятельность в части мониторинга законодательства, под которым понимается систематическая комплексная деятельность, осуществляемая исполнительными органами государственной власти ХМАО в пределах своих полномочий по сбору, анализу, обобщению и оценке информации для обеспечения принятия, изменения или признания утратившими силу нормативных правовых актов ХМАО.

Если до вступления в силу указанных изменений полномочия по анализу необходимости приведения правовых актов ХМАО в соответствие с

федеральным, региональным законодательством возлагались исключительно на отдел мониторинга и законотворческой деятельности Правового управления Аппарата Губернатора ХМАО, а положения об исполнительных органах государственной власти ХМАО не содержали такого их полномочия, то теперь соответствующий мониторинг полномочны осуществлять все исполнительные органы государственной власти ХМАО, а Аппарат Губернатора ХМАО наделен правом по координации нормотворческой деятельности указанных органов по результатам мониторинга.

Стоит отметить, что федеральным законодательством закреплён лишь принцип соответствия ему регионального. При этом сроки приведения законов субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством не установлены. Однако в силу Инструкции по делопроизводству ХМАО в новой редакции проект закона, разработанный исполнительным органом государственной власти ХМАО по результатам мониторинга законодательства, должен быть принят или внесён на рассмотрение соответствующего органа власти в случае приведения его в соответствие с нормативными правовыми актами Российской Федерации и ХМАО, имеющими более высокую юридическую силу, в течение 3 месяцев со дня принятия нормативного правового акта, имеющего более высокую юридическую силу, если иное не предусмотрено указанным нормативным правовым актом.

Закрепление указанной нормы позволяет обеспечивать своевременное приведение законодательства ХМАО в соответствие с федеральным.

Новеллой также является установление для руководителей исполнительных органов власти ХМАО персональной ответственности за организацию мониторинга законодательства, в том числе за несвоевременное приведение нормативных правовых актов ХМАО в сфере ведения соответствующего исполнительного органа государственной власти ХМАО законодательству Российской Федерации и ХМАО. Губернатор ХМАО по предложению руководителя Аппарата Губернатора – заместителя Губернатора

ХМАО вправе инициировать проведение служебных проверок по фактам несвоевременного принятия нормативных правовых актов автономного округа по результатам мониторинга законодательства, мерах дисциплинарного воздействия, снижения ежемесячного денежного поощрения в отношении должностных лиц, по отношению к которым Губернатор ХМАО является представителем нанимателя, допустивших указанные нарушения.

Кроме того, теперь по результатам проведенного мониторинга законодательства ежеквартально составляется план-график подготовки проектов нормативных правовых актов, в том числе законов, на следующий квартал.

В период с 15 апреля 2020 года по 1 августа 2020 года в адрес исполнительных органов государственной власти ХМАО было направлено 116 писем Правового управления Аппарата Губернатора ХМАО о необходимости приведения правовых актов ХМАО в соответствие с федеральным и региональным законодательством, включающих в том числе обоснования необходимости актуализации региональных законов.

Установление указанных норм позволяет Губернатору ХМАО контролировать своевременность актуализации законодательства ХМАО, что влечет совершенствование всей законодательной системы региона. В связи с чем предлагается указанную практику внедрить во всех субъектах Российской Федерации.

Также представляется достаточно интересной практика ХМАО, связанная с включением в ход регионального законотворческого процесса совещательных, консультативных органов.

Норм, закрепляющих единый правовой статус общественных советов при высших должностных лицах субъектов Российской Федерации, на данный момент в федеральном законодательстве не существует. Но их деятельность в практике представляется интересной и полезной для решения ряда проблемных вопросов, в том числе и в законотворческой сфере, что часто требует

привлечения к разработке решений квалифицированных специалистов различных отраслей.

В качестве примера можно привести Общественный совет по реализации Стратегии социально-экономического развития ХМАО до 2030 года при Губернаторе ХМАО.

Кроме того, при исполнительных органах государственной власти ХМАО действуют общественные советы, которые рассматривают и одобряют (не одобряют) проекты правовых актов, в том числе, законопроектов, разрабатываемых исполнительными органами государственной власти ХМАО. Также такие общественные советы могут давать рекомендации органам государственной власти ХМАО по совершенствованию законодательства. Губернатор ХМАО не раз в своих выступлениях подчеркивала важность такого участия общественности в правовой сфере [постановление Губернатора ХМАО от 25 декабря 2014 года № 142].

Указанная форма участия общества в законотворческом процессе, даже практически не закрепленная юридически, весьма продуктивна при выработке эффективной реализации взаимодействия органов государственной власти при осуществлении законотворческих инициатив, в связи с чем ее реализация на уровне субъектов Российской Федерации также способствует совершенствованию законодательства регионов.

Представляется целесообразным прилагать усилия к повышению качественной и количественной составляющей института привлечения к региональному законотворческому процессу представителей общественности. Поскольку указанный процесс, как мы уже отмечали выше, начинается со стадии возникновения «законопроектной идеи», общественность может активно участвовать в этой стадии, тем более, что она формально нигде не установлена. Усиление такой формы участия общества в области формирования регионального законодательства позволит намного быстрее и точнее реагировать на имеющиеся и возникающие проблемы в жизни населения, а

следовательно, оптимально принимать решения на уровне законов регионов и подзаконных актов, направленные на их устранение.

Кроме того, в целях улучшения качества законопроектной работы должностные лица органов власти ХМАО регулярно получают дополнительные навыки посредством повышения квалификации, что также является одним из основополагающих факторов при осуществлении регионального законотворческого процесса.

Безусловно, любые предлагаемые изменения должны носить комплексный, системный характер и адекватно интегрироваться в действующее законодательство.

Таким образом, совершенствование законодательства в сфере участия глав регионов в региональном законотворческом процессе должно реализовываться на двух уровнях: федеральном и региональном: федеральному законодателю следует дать большую свободу действий субъектам Российской Федерации при осуществлении законотворческого процесса, придавая значение особенностям развития таких субъектов, а также определить конкретный правовой статус высшего должностного лица субъекта Российской Федерации и привести отдельные правовые акты, определяющие компетенцию глав регионов в том или ином вопросе, в соответствие с Законом № 184-ФЗ. В отношении регионального законодательства, в первую очередь, следует вовремя устранять в нем правовые коллизии и пробелы, актуализировать его, законодательно установить процедуру осуществления мониторинга законодательства Российской Федерации и ее субъектов, оптимизировать механизм привлечения общества к участию в региональном законотворческом процессе, а также учитывать положительный опыт в указанной сфере других субъектов Российской Федерации.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Подводя итог, можно сделать следующие выводы.

Под региональным законотворческим процессом понимается деятельность определенных законодательством Российской Федерации и ее субъектов органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которая урегулирована нормами права, и осуществляется в части разработки, внесения и рассмотрения законопроектов, одобрения, принятия, подписания и обнародования законов субъектов Российской Федерации.

Важнейшими конституционными положениями, влияющими на региональный законотворческий процесс, являются: конституционный принцип разграничения сфер совместного ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и ее субъектами; обеспечение соответствия регионального законодательства Конституции; установление правового статуса правотворческих органов; конституционно-правовое толкование законов; конституционный судебный контроль; закрепление в конституциях (уставах) субъектов Российской Федерации по отношению к их законотворческому процессу аналогичных положений Конституции, определяющих отдельные вопросы осуществления законотворческого процесса на федеральном уровне.

Основы правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации устанавливаются Конституцией, федеральным законодательством и конкретизируются в законах субъектов Российской Федерации. Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации является участником регионального законотворческого процесса как непосредственно, так и через своих официальных представителей, что позволяет оптимизировать и усовершенствовать процедуру принятия законов субъектов Российской Федерации.

Проанализировав взгляды ученых на региональный законотворческий процесс, определив роль высшего должностного лица субъекта Российской Федерации

Федерации на каждом его этапе, можно выделить следующие основные направления его деятельности в указанной сфере:

осуществление права законодательной инициативы, подготовка заключений на законопроекты, рассмотрение законопроектов до их внесения в законодательный (представительный) орган субъекта Российской Федерации;

участие в рассмотрении законопроектов с правом совещательного голоса непосредственно или через представителя;

обнародование законов, отклонение их;

мониторинг законодательства;

привлечение общественности к законотворческому процессу в регионе.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации может быть источником «законопроектной идеи», обладает реальными возможностями привлечения к этой работе широкого круга специалистов. В соответствии с региональным законодательством Российской Федерации губернаторы регионов в основном принимают косвенное участие в реализации стадии подготовки законопроектов, наделяя соответствующими полномочиями иные органы государственной власти субъекта Российской Федерации.

Право законодательной инициативы глав регионов определяется в соответствии с Законом № 184-ФЗ и конституциями (уставами) субъекта Российской Федерации. Во всех субъектах Российской Федерации их высшие должностные лица обладают соответствующим правом при участии в региональном законотворческом процессе. Обсуждение законопроекта включает в себя процесс его рассмотрения на слушаниях законодательного (представительного) органа государственной власти, в чем главы региона могут принимать как прямое участие, так и через своих представителей в региональном парламенте, имея при этом, в основном, право совещательного голоса. Учитывая это, можно сказать, что в стадии обсуждения законопроекта главы региона обладают наименьшими полномочиями и практически не оказывают влияния на ее реализацию. Последней стадией регионального законотворческого процесса является подписание и обнародование закона, в

чем высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации принимает непосредственное участие. Важнейшим элементом участия главы региона в этой стадии является закрепление за ним права вето на принятый региональным парламентом закон, которое в настоящее время реализуется крайне редко.

Стоит отметить, что некоторые права, предоставленные высшим должностным лицам субъектов Российской Федерации, в настоящее время в отдельных субъектах Российской Федерации зачастую носят декларативный характер.

Совершенствование законодательства в сфере участия высшего должностного лица в региональном законотворческом процессе должно реализовываться на двух уровнях: федеральном и региональном.

В первую очередь, учитывая сложившуюся обстановку в стране, регионах, федеральному законодателю следует дать большую свободу действий субъектам Российской Федерации при осуществлении законотворческого процесса, придавая значение особенностям развития таких субъектов.

При этом первоначально следует определить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации, во-первых, как орган государственной власти, входящий в систему органов государственной власти субъекта Российской Федерации, во-вторых, определить обязательное наличие его во всех регионах страны в целях недопущения совмещения органов государственной власти субъекта Российской Федерации в одном лице.

Кроме того, на федеральном уровне следует привести отдельные правовые акты, определяющие компетенцию глав регионов в том или ином вопросе, в соответствии с законом № 184-ФЗ в части конкретного указания на орган власти (должностное лицо), принимающее то или иное решение.

Требует также приведения в соответствие с ФКЗ «О конституционном суде Российской Федерации» Закон № 184-ФЗ в части установления случаев, предусмотренных указанным ФКЗ, в качестве исключения при течении сроков обнародования главой региона законов, принятых парламентом субъекта Российской Федерации.

Относительно законодательства ХМАО, на наш взгляд, в первую очередь, следует устранить выявленные в ходе настоящего исследования проблемы, в частности:

уточнить в Законе № 14-оз наименование и количество лиц, которые могут представлять интересы Губернатора ХМАО и (или) Правительства ХМАО в региональном парламенте;

закрепить за Губернатором ХМАО, иными органами государственной власти ХМАО исключительную компетенцию при осуществлении права законодательной инициативы в отдельных направлениях, что позволит преодолеть декларативно закрепленное за Губернатором ХМАО на настоящий момент право законодательной инициативы;

уточнить распоряжение Губернатора ХМАО от 3 апреля 2013 года № 213-рг «О Порядке подготовки заключений Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на законопроекты, предусмотренные пунктом 3 статьи 49 Устава (Основного закона) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», в том числе закрепив право подписи ответов о невозможности подготовки заключения Губернатора ХМАО непосредственно за Губернатором ХМАО;

привести в соответствие со сложившейся ХМАО практикой положения законодательства ХМАО, предусматривающие направление в Думу ХМАО отдельных законопроектов исключительно по представлению Губернатора ХМАО либо с заключением Губернатора ХМАО;

актуализировать постановление Губернатора ХМАО от 15 декабря 2008 года № 181 «Об утверждении Положения об организации работы с законами автономного округа, направленными Думой автономного округа для подписания Губернатором автономного округа»;

предоставить Губернатору ХМАО право образования согласительных комиссий при наличии разногласий по законам, уже принятым Думой ХМАО, в том числе при использовании Губернатором ХМАО права отклонения

принятого закона, а также по законам, рассматриваемым на заседании Думы ХМАО;

предусмотреть в законодательстве ХМАО основания, при которых принятый Думой ХМАО закон может быть отклонен Губернатором ХМАО;

актуализировать составы, порядки деятельности комиссий, иных совещательных, координационных органов, так или иначе связанных с законотворческой деятельностью в регионе.

Кроме того, на региональном уровне предлагается учитывать практику в указанной сфере других субъектов Российской Федерации.

Например, положительный опыт ХМАО в исследуемой области следует учесть в части установления обязательного наличия органа власти либо структурного подразделения органа власти, являющегося ответственным за обеспечение деятельности главы региона, в компетенцию которого будет входить мониторинг законодательства Российской Федерации и ее субъектов, а также взаимодействие с иными региональными органами власти в целях приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным, и в целях недопущения правовых коллизий, пробелов в региональном законодательстве. При необходимости в соответствующих правовых актах следует предусмотреть механизм привлечения должностных лиц к ответственности за несвоевременное осуществление действий, направленных на актуализацию регионального законодательства.

Вместе с тем необходимо оптимизировать механизм привлечения общества, в том числе совещательных, консультационных органов, созданных при органах власти, при главах регионов, в состав которых входят граждане – представители различных отраслей и сфер жизни общества, к участию в региональном законотворческом процессе, например, предоставив им право по формулированию идей и предложений органам власти субъектов Российской Федерации, направленных на совершенствование законодательства региона.

Таким образом, на региональном уровне следует более ответственно подходить к принятию законов, иных нормативных правовых актов,

регламентирующих осуществление регионального законотворческого процесса, в целях его оптимизации. Кроме того, необходимо учитывать практику других субъектов Российской Федерации, позволяющую совершенствовать подходы к участию высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в региональном законотворческом процессе.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

Правовые акты

1. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года с изменениями, одобренными в ходе общероссийского голосования 1 июля 2020 года) // Официальный текст Конституции Российской Федерации с внесенными поправками от 14 марта 2020 года опубликован на Официальном интернет-портале правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 4 июля 2020 года
2. Федеральный конституционный закон от 21 июля 1994 года № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 25.07.1994, № 13, ст. 1447
3. Закон Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 года № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» // «Собрание законодательства Российской Федерации», 16.03.2020, № 11, ст. 1416
4. Федеральный конституционный закон от 9 ноября 2020 года № 5-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 16.11.2020, № 46, ст. 7196
5. Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 18.10.1999, № 42, ст. 5005
6. Федеральный закон от 2 мая 2006 года № 59-ФЗ «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» // «Собрание законодательства РФ», 08.05.2006, № 19, ст. 2060
7. Федеральный закон от 14 июня 1994 года № 5-ФЗ «О порядке опубликования и вступления в силу федеральных конституционных законов,

федеральных законов, актов палат Федерального Собрания» // «Собрание законодательства РФ», 20.06.1994, № 8, ст. 801

8. Постановление Правительства Российской Федерации от 26 февраля 2010 года № 96 «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // «Собрание законодательства РФ», 08.03.2010, N 10, ст. 1084

9. Постановление Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2016 года № 903 «О порядке разработки и реализации межрегиональных и региональных программ газификации жилищно-коммунального хозяйства, промышленных и иных организаций» // «Собрание законодательства РФ», 19.09.2016, № 38, ст. 5552

10. Конституция Республики Бурятия // «Бурятия», № 43, 09.03.1994

11. Устав Тюменской области // «Тюменские известия», № 133, 15.07.1995

12. Устав Пензенской области // «Пензенские вести», № 133-134, 13.09.1996

13. Устав (Основной закон) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры // «Новости Югры», № 44, 23.04.2005, «Новости Югры», № 45, 26.04.2005

14. Устав (Основной закон) Ямало-Ненецкого автономного округа // «Ведомости Государственной Думы Ямало-Ненецкого автономного округа», № 1, февраль, 2008

15. Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 19 ноября 2001 года № 75-оз «О Губернаторе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // «Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа», 17.11.2001, № 10, ст. 1234

16. Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 25 февраля 2003 года № 14-оз «О нормативных правовых актах Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // «Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа», 20.03.2003, № 2, ст. 103

17. Закон Тюменской области от 7 марта 2003 года № 121 «О порядке подготовки, принятия и действия правовых актов Тюменской области» // «Вестник Тюменской областной Думы», № 4, февраль, 2003

18. Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 12 октября 2005 года № 73-оз «О Правительстве Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // «Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», 31.10.2005, № 10, ст. 1094

19. Закон Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 7 июля 2011 года № 67-оз «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» // «Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», 15.07.2011, № 7 (часть I), ст. 632

20. Постановление Парламента Чеченской республики от 30 октября 2008 года № 2-2П «О Регламенте Парламента Чеченской республики» // Официальный сайт Парламента Чеченской республики. Электронный ресурс. URL: <http://www.parlamentchr.ru/> (дата обращения: 15.08.2020)

21. Постановление Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 6 июля 2011 года № 141 «О Законе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры «Об энергосбережении и о повышении энергетической эффективности в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре» // СПС «КонсультантПлюс». Электронный ресурс (дата обращения: 15.05.2020)

22. Постановление Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 16 июня 2016 года № 2171 «О Регламенте Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // «Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», 30.06.2016, № 6 (часть II, том 1), ст. 683

23. Постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 15 декабря 2008 года № 181 «Об утверждении Положения об организации работы с законами автономного округа, направленными Думой

автономного округа для подписания Губернатором автономного округа»
// «Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», 19.12.2008, № 12 (часть II), ст. 1895

24. Постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 14 апреля 2010 года № 70 «О Реестре должностей государственной гражданской службы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // «Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», 01.04.2010-30.04.2010, № 4, ст. 342

25. Постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 17 мая 2010 года № 87 «Об Аппарате Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // «Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», 04.05.2010-17.05.2010, № 5 (часть I), ст. 411

26. Постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 30 декабря 2012 года № 176 «Об Инструкции по делопроизводству в государственных органах Ханты-Мансийского автономного округа - Югры и исполнительных органах государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // «Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры», 31.12.2012, № 12 (часть II, том 1), ст. 1492

27. Постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 25 декабря 2014 года № 142 «О Порядке образования общественных советов и Типовом положении об общественном совете при исполнительном органе государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // «Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа-Югры», 31.12.2014, № 12 (часть II, том 1), ст. 1500

28. Постановление Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 30 декабря 2015 года № 172 «Об Аппарате Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // «Собрание

законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», 31.12.2015, № 12 (часть II, том 1), ст. 1456

29. Постановление Правительства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 20 октября 2011 года № 388-п «О полномочном представителе Правительства Ханты-Мансийского автономного округа - Югры в Думе Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // «Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», 31.10.2011, № 10 (часть II), ст. 1031

30. Распоряжение Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры от 3 апреля 2013 года № 213-рг «О Порядке подготовки заключений Губернатора Ханты-Мансийского автономного округа – Югры на законопроекты, предусмотренные пунктом 3 статьи 49 Устава (Основного закона) Ханты-Мансийского автономного округа – Югры» // «Собрание законодательства Ханты-Мансийского автономного округа – Югры», 15.04.2013, № 4 (часть I), ст. 368

31. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 18 января 1996 года № 2-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава (Основного Закона) Алтайского края»

32. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 1 февраля 1996 года № 3-П «По делу о проверке конституционности ряда положений Устава – Основного Закона Читинской области»

33. Постановление Конституционного Суда Российской Федерации от 14 февраля 2013 года № 4-П «По делу о проверке конституционности Федерального закона «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в связи с запросом группы депутатов Государственной Думы и жалобой гражданина Э.В. Савенко»

34. Абрамова А.И. Право законодательной инициативы: проблемы обеспечения и защиты // Журнал российского права, 2006. № 3. С. 12-21
35. Алексеев С.С. Общая теория права: В 2-х т, Т. I. – М.: «Юридическая литература», 1981. 361 с.
36. Андреева Л.А. К вопросу о законодательном процессе в субъекте Федерации // Актуальные проблемы юриспруденции. Сборник статей по материалам XVIII международной научно-практической конференции, 2019. С. 35-46
37. Анциферова О.В. Повышение качества подготовки законов как один из факторов обеспечения единства законодательной власти // Вестник ЧелГУ. 2007. № 2. С. 43-49
38. Артамонов А.Н. Законотворчество субъектов Российской Федерации: стадии законодательного процесса // Российская юстиция. 2011. № 5. С. 48-52
39. Баев В.Г., Марченко А.Н., Мещерякова С.В. Качество нормативных правовых актов об ответственности законодательной власти за результаты своей деятельности // Современное право. 2016. № 3. С. 5-10
40. Белкин А.А. Понятие и виды конституционного воздействия в действующем законодательстве // Вестник Ленинградского университета. 1984. № 17
41. Велиева Д.С., Пресняков М.В. Регулирование и защита прав человека и гражданских прав в России: проблема разграничения законодательной власти между Российской Федерацией и ее субъектами // Российское право. 2017. № 5. С. 17-27
42. Горелов Н.А. Методология научных исследований: учебник и практикум для вузов / Н.А. Горелов, Д.В. Круглов, О.Н. Кораблева – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2020. 365 с.
43. Горохова С.С. Юридическая техника: учебник и практикум для вузов / С.С. Горохова – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2020. 311 с.

44. Григорьев А.С. Юридическая техника: учебное пособие для вузов / А.С. Григорьев.– Москва: Издательство Юрайт, 2020. 183с.
45. Гущева Ю.В. Согласительные процедуры в законотворчестве: теория, практика, техника // Юридическая наука и практика: Вестник Нижегородской академии МВД России. 2011. № 1 (14)
46. Демидов М.В. Исполнительная власть субъекта Российской Федерации: конституционно-правовой аспект ее статуса // Конституционное и муниципальное право. 2017. № 1. С. 62-65
47. Денисов С.А. Злоупотребление властных субъектов нормами конституционного права // Конституционное и муниципальное право. 2016. № 6. С. 3-10
48. Законодательный процесс. Понятие. Институты. Стадии: Научно-практическое пособие / Отв. ред. Р.Ф. Васильев. М., Юриспруденция, 2000. 202 с.
49. Ивлиев Г.П., Гаджимагомедов Г.А. Участие Правительства Российской Федерации в законодательной деятельности. М.: Норма, 2008. 222 с.
50. Иналкаева К.С. Законодательный процесс регионального парламента // Государственная власть и местное самоуправление. 2016. № 3. С. 35-40
51. Кильметова Р.Р. Высшее должностное лицо в системе государственной власти субъекта Российской Федерации // Общество и право. 2010. № 2 (29). С. 47-51
52. Колдаева, Н.П. Законодательная инициатива как правовой институт // Советское государство и право. 1970. - № 9. С. 117-123
53. Добрынин Н.М. Конституционное (государственное) право Российской Федерации: современная версия новейшей истории государства. Добрынин Н.М. Учебник: в 2-х томах. Новосибирск, 2016. С. 455-470
54. Кравцова Е.А. Планирование законодательного процесса как часть законотворческой деятельности законодательных (представительных) органов

субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2018. № 1. С. 46-48

55. Краснов Ю.К., Надвикова В.В., Шкатулла В.И. Юридическая техника: учебник. М.: Юстицинформ, 2014

56. Лебедев В.А. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации как процедурно-процессуальное средство обеспечения единства отечественного законодательства // Проблемы права № 1 (75)/2020. С. 7-15

57. Леоненко Н.Т. Право законодательной инициативы в региональном законодательном процессе: сущность, проблемы, предложения // Российский юридический журнал, 2011 г. № 5. С. 88-95

58. Малютин Н.С. Тенденции модернизации конституционного контроля в Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. 2020. № 3. С. 63-68

59. Айрапетян М.И. Особенности законодательного процесса в субъектах Российской Федерации // Вестник Московского университета МВД России. 2018. № 6

60. Мещеряков А.Н. О некоторых проблемах нормативного регулирования правового положения высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Вестник Уральского юридического института МВД России. 2017. № 3

61. Михайлов И.П. Общественное участие в региональном законотворческом процессе // Известия РГПУ им. А.И. Герцена. 2006. № 23

62. Некрасов С. И. Конституционное право РФ: учебное пособие для бакалавров / С.И. Некрасов. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2020. 364 с.

63. Нечкин А.В. Конституционное право. Практика высших судебных инстанций России с комментариями: учебное пособие для вузов / А.В. Нечкин, О.А. Кожевников. – Москва: Издательство Юрайт, 2020. 373 с.

64. Обеспечение единого правового пространства Российской Федерации: мониторинг регионального законодательства: отчет о деятельности

Регионального юридического центра Дагестанского государственного университета, изд. Просвете. Юридические науки, Асоц. Д.Ш. Pirbudagova. Махачкала: ИПЦ ДГУ, 2011

65. Общая теория государства и права: академический курс: в 3 т. Т. 2 / отв. ред. проф. М.Н.Марченко. 2-е изд., перераб. и доп. М.: Зерцало-М, 2002

66. Пиголкин А.С. Процессуальные формы правотворчества / под ред. П.Е. Недобайло, В.М. Горшенева. М.: Юрид.лит., 1976. 329 с.

67. Писаренкова Л.А. Правовая основа законотворческого процесса в субъектах Российской Федерации // Форум молодых ученых, 2016. № 4. С. 740-745

68. Пискунова Е.А. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации: монография / Е.А. Пискунова. – М.: ИД «Юриспруденция», 2017. 160 с.

69. Пискунова Е.А. Понятие законодательного процесса в Российской Федерации // Russian Journal of Education and Psychology. 2013. № 9 (29)

70. Полатов З.Т. Двойственность правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в системе власти субъектов Российской Федерации // Образование и общество. 2011. № 4 (69). С. 99-101

71. Протасов В.Н. Теория государства и права: учебник и практикум для вузов / В.Н. Протасов. – Москва: Издательство Юрайт, 2020. 487 с.

72. Романовский Г.Б. Изменение устава (конституции) субъекта Российской Федерации: сравнительно-правовой аспект // «Государственная власть и местное самоуправление», 2006, № 9

73. Свиначев В. Подготовка и сопровождение региональных законодательных инициатив // Государственная служба. 2010. № 3

74. Соболева Е.А. Конституционализация законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации // Юридический вестник ДГУ. Т. 23. 2017 № 3. С. 46-53

75. Станкин А.Н. Федеральный законодательный процесс: некоторые проблемы совершенствования // Вестник науки и образования. 2018. № 9 (45)

76. Умнова-Конюхова И.А. Конституционное право Российской Федерации: учебник и практикум для вузов / И.А. Умнова-Конюхова, И.А. Алешкова. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2020. 536 с.

77. Федотова О.В. Нормативно-правовые подходы к закреплению статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации // Образование. Наука. Научные кадры. 2017. № 2. С. 21-24

78. Фомичева О.А. Об особенностях регионального законотворческого процесса // Право и политика. 2020. № 6. С. 25-38.

79. Фомичева О.А. Особенности участия в законотворческом процессе субъекта законодательной инициативы // Российский юридический журнал. 2020. № 3. С. 64-69

80. Фомичева О.А. Субъекты права реализации законодательной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2018. № 1. С. 20-24

81. Холодилова Е.А. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации (проблемы теории и практики): Дис. . канд. юрид. наук: 12.00.02. / Ю.В. Холодилова. Уральская государственная юридическая академия. – Екатеринбург. 2005. 206 с.

82. Червяковский А.В. Нормативное регулирование вопросов официального опубликования законов в Конституции Российской Федерации и конституциях государств ближнего зарубежья // Современное право. 2016. № 10. С. 17-20

83. Червяковский А.В. Промульгация и официальное опубликование законов // Современное право. 2017. № 9. С. 12-15

84. Черкасов К.В., Осипов Д.А. Представитель главы региона в региональном парламенте: место, роль и значение в механизме осуществления публичной власти // Вестн. Том. гос. ун-та. 2017. № 418

85. Шашкова Л.В. Особенности участия законодательных органов государственной власти субъектов Федерации в законодательном процессе // Вестник РУК. 2014. № 1 (15)

86. Шаяхметова Е.А., Возняк О.А., Бабаджанян Е.Л. Понятие и конституционные принципы законотворческого процесса // Евразийский Союз Ученых. 2015. № 10-6 (19)

87. Шугрина Е.С. Общая характеристика ответственности органов публичной власти и их должностных лиц // Евразийский юридический журнал. 2013. № 4. С. 100-106

88. Юхнова В.А. Участие высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в региональном законотворческом процессе (на примере Дальневосточного федерального округа) // Автореферат на соискание ученой степени кандидата юридических наук. Владивосток, 2011

Электронные ресурсы

89. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/> (дата обращения: 21.06.2020)

90. Официальный сайт Думы Ханты-Мансийского автономного округа – Югры. URL: <https://www.dumahmeo.ru/> (дата обращения: 13.08.2020)

91. Официальный сайт Парламента Чеченской республики. URL: <http://www.parlamentchr.ru/> (дата обращения: 15.08.2020)

92. Справочно-поисковая система «КонсультантПлюс»

93. Справочно-поисковая система «КонсультантПлюс Регион»

94. eLIBRARY.RU: научная электронная библиотека. URL: <https://elibrary.ru/> (дата обращения: 10.06.2020)