

МИНОБРНАУКИ РОССИИ
Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**«САРАТОВСКИЙ НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ
ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ Н.Г. ЧЕРНЫШЕВСКОГО»**

Кафедра конституционного и муниципального права

**Правовое регулирование участия высшего должностного лица субъекта
Российской Федерации в законодательном процессе (на примере
Саратовской области)**

Автореферат магистерской диссертации

Студентки 3 курса 361 группы
направления 40.04.01 Юриспруденция
юридического факультета
профиль: "Правовое обеспечение деятельности органов публичной власти"
Бирюковой Веры Владимировны

Научный руководитель
доцент, к. филол. наук

Р.В. Яровой

Зав. кафедрой конституционного и муниципального права
д.ю.н, профессор

Г.Н. Комкова

Саратов 2025

Актуальность темы исследования. Согласно ч. 1 ст. 77 Конституции РФ система органов государственной власти субъекта РФ (республик, краев, областей, городов федерального значения и т.д.) устанавливается субъектами РФ самостоятельно в соответствии с основами конституционного строя России, а также общими принципами, установленными федеральным законом. Это касается и исполнительных органов государственной власти субъектов РФ.

Конституционный принцип разделения властей, распространяя свое действие в отношении устройства системы органов государственной власти субъектов РФ, обязывает учитывать на региональном уровне функциональное распределение полномочий, прежде всего, между органами законодательной и исполнительной власти. При этом достижение баланса между ними – важный вопрос. Наличие института высших должностных лиц субъектов РФ обусловлено, прежде всего, необходимостью обеспечения действия принципов федерализма в государстве, соблюдения оптимального баланса при распределении полномочий между федеральными и региональными органами государственной власти.

В последнее время правовой статус высшего должностного лица претерпевает изменения. Поэтому правовой статус высшего должностного лица требует детального изучения. Это касается и правового регулирования участия высшего должностного лица субъекта РФ в законодательном процессе на примере Саратовской области.

Таким образом, изучение заявленной тематики является актуальным для государства, общества и конкретной личности. Ее необходимо детально изучить.

Объектом исследования является совокупность общественных отношений, возникающих в процессе правового регулирования участия высшего должностного лица субъекта РФ в законодательном процессе на примере Саратовской области.

Предмет исследования составили нормы отечественного права (в том числе рассматриваемые в историческом дискурсе), материалы правоприменительной практики, статистические данные, исследования ученых.

Цель исследования заключается в комплексном изучении правового регулирования участия высшего должностного лица субъекта РФ в законодательном процессе на примере Саратовской области, проблем такого регулирования, формулировании теоретических и практических рекомендаций в указанной части.

Для достижения поставленной цели необходимо решить следующие **задачи:**

- 1) рассмотреть историю развития института высшего должностного лица субъекта;
- 2) изучить полномочия и обязанности высшего должностного лица субъекта РФ (на примере Саратовской области);
- 3) выявить ограничения и ответственность высшего должностного лица субъекта РФ;
- 4) исследовать участие высшего должностного лица субъекта РФ в разработке законопроектов и планировании законопроектной деятельности (на примере Саратовской области);
- 5) проанализировать участие высшего должностного лица субъекта РФ - Саратовской области в рассмотрении законопроектов и их обнародовании; представить взаимодействие высшего должностного лица Саратовской области с законодательными (представительными) органами власти.

Теоретическую основу исследования составили труды следующих ученых: Л.И. Антоновой, Ю.М. Батурина, Р.Ф. Васильева, Л.Д. Воеводина, П.И. Гаркуша, И.О. Епифанова, А.И. Кайль, Р.Р. Кильметовой, О.А. Ковтун, Т.Ю. Леоновой, Н.В. Машьянова, А.В. Нечкина, В.Э. Оболоник, Э.А. Орловой, А.А. Панова, Е.А. Першиной, З.Т. Полатова, С.В. Полениной, А.А. Савленкова, Р.А. Сахиевой, Ю.И. Серковой, Н.С. Слепцова, В.М. Сырых и других исследователей.

Нормативная основа исследования включает: Конституцию РФ; федеральное законодательство, регулирующее участие высшего должностного лица субъекта РФ в законодательной деятельности, в том числе Федеральный

закон от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», нормативно-правовые предписания Саратовской области в указанной части, в том числе Закон Саратовской области от 29 марта 2001 г. № 13-ЗСО «О Саратовской областной Думе»; Закон Саратовской области от 02 июня 2005 г. № 46-ЗСО «Устав (Основной Закон Саратовской области); Постановление Саратовской областной Думы от 17 сентября 2008 г. № 12-478 «О Регламенте Саратовской областной Думы» и иные нормативно-правовые акты, затрагивающие тему исследования, ибо только благодаря комплексному правовому регулированию участия высшего должностного лица субъекта РФ в законодательной деятельности можно выработать эффективный механизм указанной деятельности.

Методологическую основу исследования составила совокупность общенаучных, частных и специальных методов познания. При написании работы для достижения ее целей и решения поставленных задач использовались разные методы познания.

Работа состоит из введения, двух взаимосвязанных глав, разделенных на параграфы и заключения.

Основное содержание работы

Глава 1 магистерской работы посвящена исследованию конституционно-правового статуса высшего должностного лица субъекта Российской Федерации.

Институт высшего должностного лица имеет довольно длительную историю развития.

Новое административно-территориальное деление было в 1718 г. Вся территория страны разделена на губернии, губернии на провинции, а провинции на уезды. В 1728 г. появилась новая система правления: губернаторы управляли губерниями, воеводы - провинциями и уездами.

При Екатерине II полномочия губернатора были четко определены, к ним относились борьба с правонарушениями; организация работ по преодолению стихийных бедствий; руководство губернией, предоставление центральному правительству информации о положении дел в губерниях. Но

правовое регулирование губернской власти было несовершенно, в связи с чем в 1775 г. принято Учреждение о губерниях, изменившее существовавшую систему управления на территории Российской Империи.

Полномочия губернатора получили ограничение в 1802 г. с принятием Указа «О Непреступлении Губернаторам пределов власти, назначенным им законами».

Более детальное правовое регулирование полномочий Губернаторов появилось в 1837 г. благодаря принятому «Общему наказу гражданским губернаторам».

Полномочия Губернатора расширены в период правления Александра III, в частности, губернаторы наделены полномочиями при проведении ревизий в земских учреждениях и подведомственных им исполнительных органов. Это поставило органы местного самоуправления зависимости от губернаторов.

После Октябрьской революции 1917 г. губернское управление в стране упразднено. Их полномочия осуществлялись Советами рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. С принятием Конституции РСФСР 1918 г. полномочия губернаторов в стране осуществляли секретари обкомов, окружкомов и т.д. В этот период разделение государственной власти было формальным.

Институт высшего должного лица субъекта РФ начал приобретать современные черты с принятием Закона РСФСР от 24 октября 1991 г. № 1803-1 «О выборах главы администрации», Закона РФ от 05 марта 1992 г. № 2449-1 «О Краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации».

Должности высших должностных лиц субъектов РФ учреждены Указом Президента от 22 октября 1993 г. № 1723 «Об основных началах организации с утверждением государственной власти в субъектах Российской Федерации».

С принятием в 1993 г. Конституции РФ в стране началась реформа, которая, в том числе непосредственно затронула институт высшего должного лица субъекта РФ.

Таким образом, институт высшего должностного лица субъекта РФ имеет длительную историю становления и развития, которую необходимо учитывать.

Полномочия и обязанности высшего должностного лица субъекта РФ представляют собой основные элементы его конституционно-правового статуса. Конституционно-правовой статус высшего должностного лица субъекта РФ регламентируется в том числе главой 3 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъекта Российской Федерации».

Высшее должностное лицо субъекта РФ возглавляет систему исполнительных органов субъекта РФ. В соответствии с принципом единства системы публичной власти высшее должностное лицо субъекта РФ одновременно замещает государственную должность РФ и государственную должность субъекта РФ. Данное законодательное положение транслируется в ст. 52 Устава (Основного закона) Саратовской области от 02 июня 2005 г. № 46-ЗСО, принятого Законом Саратовской области, что следует непосредственно учитывать.

Уставом (Основного закона) Саратовской области в ст. 55 определены полномочия высшего должностного лица Саратовской области, к примеру:

1) полномочия высшего должностного лица субъекта РФ, связанные с представлением субъекта РФ во взаимоотношениях с иными органами государственной власти субъекта РФ, другими субъектами РФ; федеральными органами государственной власти, а также при осуществлении иных полномочий. В частности, высшее должностное лицо субъекта РФ наделено полномочием по подписанию договоров и соглашений от имени представляемого субъекта РФ.

2) полномочия, связанные с координационной деятельностью и формированием системы исполнительных органов субъекта РФ. В частности, высшее должностное лицо субъекта наделено полномочиями по формированию высшего исполнительного органа субъекта РФ и об его отставке.

3) полномочия высшего должностного лица субъекта РФ, связанные с контролем.

полномочия высшего должностного лица субъекта РФ, связанные с правотворческой деятельностью. В частности, высшее должностное лицо

субъекта РФ имеет право законодательной инициативы, что имеет важное значение, а также имеет право подписывать и обнародовать законы субъекта РФ.

Несмотря на то, что в ст. 104 Конституции РФ, не закреплено, что высшее должностное лицо субъекта РФ обладает правом законодательной инициативы, у губернатора есть возможность вносить проекты федеральных законов несколькими способами, а именно: 1) Губернатор имеет право обратиться с просьбой внести проект в Государственную Думу к сенатору Совета Федерации, который является представителем субъекта РФ; 2) Губернатор может обратиться к депутату Государственной Думы, избранным от субъекта РФ (в том числе, Саратовской области) с предложением инициировать проект закона; 3) Также, губернатор имеет право обратиться в законодательный орган субъекта (например, Областная Дума Саратовской области) с предложением инициировать законопроект, который в установленном порядке будет направлен в Государственную Думу от субъекта РФ. Однако Губернатор не наделен полномочием напрямую обратиться в Государственную Думу с законодательной инициативой, на что требует изменения, поскольку существенно удлиняет и усложняет возможность выступить высшему должностному лицу субъекта РФ с законодательной инициативой.

Таким образом, Губернатор Саратовской области одновременно замещает государственную должность РФ и государственную должность субъекта РФ. Его правовой статус имеет определённые особенности, требующие учета и дальнейшего развития, поскольку не все полномочия получили должное правовое регулирование и не всеми он был наделен. Например, у Губернатора Саратовской области непосредственно отсутствует полномочие на прямое внесение законодательной инициативы на федеральном уровне.

Для качественного осуществления профессиональной деятельности высшее должностное лицо субъекта РФ должно соблюдать ряд ограничений. Данные ограничения для высшего должностного лица определены на законодательном уровне.

Согласно ст. 21 Закона № 414 – ФЗ высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не может быть одновременно депутатом Государственной Думы, сенатором Российской Федерации, судьей, замещать иные государственные должности Российской Федерации, иные государственные должности данного субъекта Российской Федерации, должности федеральной государственной службы, должности государственной гражданской службы субъекта Российской Федерации, а также муниципальные должности и должности муниципальной службы, не может заниматься другой оплачиваемой деятельностью, кроме преподавательской, научной и иной творческой деятельности, если иное не предусмотрено законодательством. При этом преподавательская, научная и иная творческая деятельность не может финансироваться исключительно за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не вправе входить в состав органов управления, попечительских или наблюдательных советов, иных органов иностранных некоммерческих неправительственных организаций и действующих на территории Российской Федерации их структурных подразделений, если иное не предусмотрено международным договором Российской Федерации или законодательством Российской Федерации.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации не вправе отказаться от прохождения процедуры оформления допуска к сведениям, составляющим государственную и иную охраняемую федеральным законом тайну.

Высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации представляет сведения о своих доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, а также о доходах, расходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей в порядке, установленном Президентом РФ.

На высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации распространяются ограничения и запреты, установленные для членов Правительства Российской Федерации, если иное не установлено федеральным законом.

Появление и интеграция публичной власти в субъектах РФ проводится посредством различных организационных механизмов. Одним из компонентов организации является институт ответственности.

Президент РФ выносит предупреждение высшему должностному лицу субъекта РФ в случаях, предусмотренных ч. 1 ст. 29 Закона № 414 – ФЗ: 1) издание противоречащего правовым предписаниям Конституции РФ, федерального конституционного и федерального законодательства таким лицом нормативного правового акта.

2) не издание (уклонение) в течение двух месяцев высшим должностным лицом нормативного правового акта, который бы отменял, изменял или приостановил действие нормативного правового акта, принятого высшим должностным лицом субъекта РФ в случае его приостановления действия главой государства.

Как показывает правоприменительная практика ни разу не было высшее должностное лицо субъекта РФ отрешено от должности в связи с приостановлением указом Президента РФ действие конкретного нормативного акта.

Основания отрешения Президентом РФ высшего должностного лица субъекта Российской Федерации от должности закреплены в ч. 4 ст. 29 Закона № 414 – ФЗ.

Президент Российской Федерации в порядке, установленном уголовно-процессуальным законодательством Российской Федерации (далее – УПК РФ), вправе по представлению Генерального прокурора Российской Федерации временно отстранить высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации от исполнения обязанностей в случае предъявления указанному лицу обвинения в совершении преступления.

К уголовной ответственности высшее должностное лицо субъекта Саратовской области может быть привлечено за совершение преступлений, ответственность за которые предусмотрена ст. 285 (Злоупотребление должностными полномочиями), 286 (Превышение должностных полномочий) ст. 290 (Получение взятки), ст. 291 (Дача взятки), ст. 291.1. (Посредничество во взяточничестве), ст. 291.2 (Мелкое взяточничество), ст. 292 (Служебный подлог), ст. 293 (Халатность) Уголовного кодекса Российской Федерации (далее - УК РФ).

Глава вторая выпускного исследования посвящена анализу полномочий высшего должностного лица субъекта РФ в законодательном процессе (на примере Саратовской области).

Участие высшего должностного лица субъекта РФ в разработке законопроектов и планировании законопроектной деятельности имеет важное значение, поскольку позволяет согласовывать законодательную политику в субъекте. Высшее должностное лицо – связующий элемент между двумя ветвями власти.

В некоторых субъектах РФ только высшее должностное лицо обладает правом законодательной инициативы среди всех органов исполнительной власти субъекта РФ.

В Саратовской области наряду с Губернатором как высшим должностным лицом субъекта право законодательной инициативы имеют еще и Правительство (ст. 68 Устава Саратовской области). При этом нет специального правового регулирования участия высшего должностного лица Саратовской области в разработке законопроектов, что, на наш взгляд, является недостатком, требующим устранения.

Анализ проектов законов Саратовской области с 2018 г. по 2024 г. свидетельствует, что значительное количество проектов законов в областную Думу было внесено Губернатором.

В разработке законодательной инициативы ключевое значение занимает порядок разработки законопроекта. На законодательном уровне отсутствует правовая регламентация единого порядка подготовки законопроектов, что

порождает различные действия при подготовке законопроекта. Предлагается, что эта деятельность должна быть унифицирована посредством правовых норм.

Законопроекты в Саратовской области разрабатываются и Правительством.

В соответствии со ст. 8 Закона Саратовской области от 29.03.2001 г. «О Саратовской областной Думе» разработка законопроектов области осуществляется на плановой основе.

Согласно ст. 47 Регламента Саратовской областной Думы законопроектная деятельность областной Думы осуществляется в соответствии с перспективным планом законопроектных работ областной Думы на полугодие.

При формировании и утверждении планов учитываются предложения исполнительных органов Саратовской области.

Губернатор Саратовской области как субъект права законодательной инициативы должен его надлежащим образом оформить. При этом выполнение указанной обязанности зависит от установленной парламентом техники.

Согласно ст. 66 Регламента Саратовской областной Думы необходимым условием внесения в областную Думу законопроекта, проекта постановления областной Думы является представление:

- а) сопроводительного письма на имя Председателя областной Думы;
- б) текста законопроекта или проекта постановления областной Думы с указанием на титульном листе субъекта права законодательной инициативы;
- в) пояснительной записки с обоснованием необходимости их принятия, включающим развернутую характеристику законопроекта, проекта постановления областной Думы, их целей, основных положений, места в системе действующего законодательства, а также прогноза социально-экономических и иных последствий их принятия;
- г) перечня законов области и иных нормативных правовых актов органов государственной власти области, подлежащих признанию утратившими силу, приостановлению, изменению или принятию в связи с принятием данного законопроекта или проекта постановления областной Думы;

д) финансово-экономического обоснования законопроекта, проекта постановления областной Думы.

Итак, оформление текста законодательной инициативы – обязанность субъекта. К законопроекту должен быть приложен целый комплект документов, например, пояснительную записку; финансово-экономическое обоснование; перечень нормативно-правовых актов, которые требуют отмены, изменения. Следовательно, некоторые ученые указывают на преимущество использования предложения субъектам законодательной инициативы перед законопроектом.

Действующее законодательство Саратовской области показывает, что для Губернатора Саратовской области не предусмотрена такая форма взаимодействия с областной Думой как направление в законодательный орган законодательных предложений.

К Губернатору Саратовской области как к субъекту, обладающему правом законодательной инициативы, не запрещено обратиться с законотворческой инициативой. На законодательном уровне правоотношения урегулированы в ст. 64 Регламента, согласно ч. 2 которой законопроекты, исходящие от государственных органов, общественных объединений, а также граждан, не обладающих правом законодательной инициативы, могут быть внесены в областную Думу через субъектов права законодательной инициативы.

Кроме того, в соответствии с ч. 3 ст. 64 Регламента законопроекты, внесенные Губернатором области, как высшим должностным лицом, рассматриваются на заседании областной Думы по его предложению в первоочередном порядке.

Предложения, которые вносятся в Правительство Саратовской области, относительно программ и планов законопроектной деятельности, проходят обязательную экспертную оценку в правовом управлении Правительства на соответствие имеющейся законодательной базе с привлечением отраслевых специалистов. Полученные результаты подлежат детальному изучению вице-губернатором - руководителем аппарата Губернатора или заместителями Председателя Правительства области, представительством Губернатора и

Правительства в органах власти и докладываются Губернатору Саратовской области.

Проблемным моментом законодательства Саратовской области, по мнению автора, является непроработанность вопроса, связанного с порядком формирования рабочей группы для разработки законопроекта. В большинстве субъектов РФ законопроекты разрабатываются структурными подразделениями правительства (администрации) в соответствии с их компетенцией. Непосредственная подготовка законопроекта осуществляется, как правило, рабочей группой. В Саратовской области создание такой рабочей группы для разработки конкретного законопроекта осуществляется по поручению губернатора. Для этого издаётся распоряжение, определяющее состав рабочей группы. Однако только в отдельных случаях при разработке законопроекта в рабочую группу включаются специалисты и консультанты по профилю разрабатываемого проекта. В основном, законопроект разрабатывают именно представители структурных подразделений органов исполнительной власти, что может отражаться на качестве проектируемого закона.

в субъектах РФ достаточно полно регулируется процедура принятия законов. В каждом субъекте РФ приняты регламенты законодательных (представительных) органов, в некоторых субъектах РФ действуют законы о нормативных правовых актах, которые определяют виды нормативных правовых актов, порядок принятия и вступления в силу. Однако универсальных актов, регламентирующих порядок подготовки законов, устанавливающих правила юридической техники, в субъектах РФ нет. То есть процесс подготовки законопроектов остался вне поля зрения.

участие высшего должностного лица в Саратовской области в разработке законопроектов и планировании законопроектной деятельности имеет особенности. При этом, правовая регламентация этой деятельности имеет ключевое значение, поскольку от того как будет подготовлен законопроект в субъекте зависит как законотворческая деятельность, так и правовое регулирование общественных отношений, поэтому участие Губернатора Саратовской области в разработке законопроектов и планировании

законопроектной деятельности должна быть четко определена правовыми предписаниями. Однако на законодательном уровне отсутствует правовая регламентация единого порядка подготовки законопроектов, что порождает разность в действиях должностных лиц при подготовке законопроекта.

Необходимо ответить, что Губернатор Саратовской области активно участвует в рассмотрении законопроектов и их обнародовании, однако эта процедура не лишена недостатков. Например, на законодательном уровне в области не закреплены сроки доработки законопроекта, что негативно может сказаться на законодательном процессе, поскольку принятие закона может затянуться на длительное время. В целях устранения недостатков правового регулирования в исследуемой части, полагаем необходимым внести изменения в действующие законы.

Взаимодействие с законодательными (представительными) органами власти Губернатором Саратовской области осуществляется в различных формах, например, подготовка отзывов Губернатором области на законопроекты, внесенные в Государственную Думу РФ. Однако учитывая вышеизложенное, полагаем необходимым наделить Губернатора Саратовской области правом по внесению законодательной инициативы в Государственную Думу РФ, что позволит, упростив порядок и алгоритм в этой части, увеличить количество подаваемых Губернатором Саратовской области законодательных инициатив в Государственную Думу РФ.

Заключение работы отражает основные выводы автора, сделанные в ходе всего выпускного исследования.

Основные положения выпускного исследования отражены в следующих публикациях автора:

1) "История развития института высшего должностного лица субъекта РФ": сборник статей международной научно-практической конференции "Синтез науки и образования как механизм перехода к постиндустриальному обществу" (25 июня 2025 г.) - Уфа: АЭТЕРНА, 2025.

2) "Ограничения и ответственность высшего должностного лица РФ"
научный журнал "Студенческий" № 42 (338) (публикация журнала 30.12.2025
г.).