

ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ПРОЦЕССА  
В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ  
В СОВРЕМЕННЫЙ ПЕРИОД

С. М. Бекетова

*Воронежский государственный университет*

Поступила в редакцию 27 февраля 2013 г.

**Аннотация:** *статья посвящена изменениям в законодательном процессе субъектов Российской Федерации, происходящим после принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. Анализируются особенности законодательства субъектов Российской Федерации. Рассматривается трансформация объекта, субъекта, а также стадий законодательного процесса в регионах.*

**Ключевые слова:** *законодательный процесс в субъектах Российской Федерации, объект, субъект, стадии законодательного процесса, региональное законодательство.*

**Abstract:** *this article is about the legislative procedure changes in the Russian Federation's regions after the Constitution of Russian Federation was adopt in 1993. Features of regional legislation are analyzed in this article. Also transformation of the subject, the object and stages of regional legislative procedure are considered in it.*

**Key words:** *legislative procedure in the Russian Federation's regions, the subject, the object, stages of legislative procedure, regional legislative.*

Развитие Российского государства характеризуется возрастающим уровнем законотворчества в субъектах Российской Федерации. Создание законодательного массива на уровне регионов предполагает наличие четкой процедуры, которая представляет собой упорядоченную систему юридически установленных правил подготовки и принятия законов.

Научно обоснованный и правильно организованный законодательный процесс создает предпосылки для выработки наиболее совершенных по содержанию правовых предписаний. От процедур законотворчества зависят качество принимаемых региональных законов и их жизнеспособность.

В период нормативного совершенствования политических, экономических и социальных отношений меняется и законодательный процесс: трансформируются объекты законодательства, появляются новые субъекты законодательной инициативы, выделяются новые стадии законодательного процесса.

Существенные изменения коснулись, прежде всего, объекта законодательного процесса как по содержанию, так и по форме.

Объект законодательного процесса – закон. Конечным результатом законотворческой деятельности является законодательство, под которым

понимается совокупность законов, принятых исключительно законодательными (представительными) органами государственной власти Российской Федерации или путем всенародного голосования (референдума).

После принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. регионы развернули бурную нормотворческую деятельность. Анализ принятых правовых актов позволяет выделить содержательные особенности законодательства субъектов Российской Федерации в период активных социально-экономических преобразований.

1. Сокращается число законов, имеющих самостоятельный предмет правового регулирования. Появляется всё больше нормативных правовых актов, которые вносят изменения в уже действующее законодательство.

2. Происходит скрытый процесс «преобразования» предметов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в «предметы ведения Российской Федерации». В законах по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принимаемых Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации, содержится незначительное число норм, дающих право регионам самостоятельно регулировать аналогичные правоотношения.

Как пример можно привести Федеральный закон от 29 декабря 2010 г. № 436-ФЗ «О защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и развитию»<sup>1</sup>.

В соответствии с п. «ж» ч. 1 ст. 72 Конституции Российской Федерации – защита семьи, материнства, детства – вопрос совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Однако названный Федеральный закон (ст. 3) закрепляет, что законодательство Российской Федерации о защите детей от информации, причиняющей вред их здоровью и (или) развитию, состоит из Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона, других федеральных законов и принимаемых в соответствии с ними иных нормативных правовых актов. Таким образом, четко определено, что указанные правоотношения регулируются только на уровне Российской Федерации. Как результат – все регионы отменяют аналогичные законы, хотя некоторые из них учитывали особенности и специфику развития молодежного движения именно на своих территориях.

3. Интенсивное нормотворчество характерно и для Российской Федерации. В связи с этим региональное законодательство нуждается в постоянном изменении с целью приведения в соответствие с законами Российской Федерации. Законодательство субъектов Российской Федерации приобретает «догоняющий» тип развития. Работа над постоянным внесением изменений создает иллюзию нестабильности законов субъектов Российской Федерации<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> См.: Рос. газ. 2010. 31 дек.

<sup>2</sup> См.: Доклад о состоянии Республики Татарстан. Казань, 2012. С. 8.

4. Нормы регионального законодательства часто носят декларативный характер. Они не устанавливают механизма реализации правовых предписаний, а имеют отсылочный характер, передавая решение тех или иных вопросов исполнительным органам государственной власти. В результате этого вместо одного закона появляются несколько нормативных актов, регулирующих сходные правоотношения. Или такие акты не принимаются вовсе и региональный закон остается мертвым.

5. При формировании системы законодательства в регионах очень упрощается законодательный процесс. Законы принимаются сразу в двух чтениях на одном заседании законодательного (представительного) органа государственной власти. Такая процедура, становящаяся обычной практикой, не способствует эффективному формированию законодательной базы, так как у депутатов отсутствует возможность более детально обсудить принимаемые законы.

6. Правоприменительная практика наглядно продемонстрировала, что в современный период наблюдается тенденция к увеличению числа федеральных законов, закрепляющих разграничение полномочий между различными уровнями публичной власти. Как результат – законы, изменяющие полномочия только на уровне регионов и не регулирующие каких-либо иных общественных отношений.

Обращает на себя внимание тот факт, что объект законодательного процесса модифицируется и по форме. В субъектах Российской Федерации он становится значительно шире, чем на федеральном уровне. Так, если в Российской Федерации к объектам можно отнести лишь закон, то в регионах к ним относятся не только законы субъекта Российской Федерации, но и:

- акт официального толкования регионального закона;
- проект Федерального закона в случаях участия субъектов Российской Федерации в федеральном законотворчестве (при реализации права законодательной инициативы в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации (ст. 104 Конституции Российской Федерации));
- при подготовке отзывов на законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации до принятия их в первом чтении<sup>3</sup>;
- внесение поправок в законопроекты по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, принятых в первом чтении.

Процесс видоизменения законодательного процесса в субъектах Российской Федерации коснулся и субъектов законодательной инициативы. Анализ законодательства Центрального Черноземья позволяет сделать следующие выводы.

---

<sup>3</sup> См.: Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации : федер. закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. 1999. № 42. Ст. 5005.

Существенно расширяется круг субъектов законодательной инициативы. В современный период к ним относятся, прежде всего, институты гражданского общества. Так, в Воронежской области – это Торгово-промышленная палата Воронежской области по вопросам экономики и внешнеэкономических связей, Союз сельскохозяйственных производителей Воронежской области по вопросам сельского хозяйства<sup>4</sup>.

В Тамбовской области названное право принадлежит Ассоциации «Совет муниципальных образований Тамбовской области», Уполномоченному по правам ребенка в Тамбовской области<sup>5</sup>. В Белгородской области – общероссийские, межрегиональные и региональные общественные объединения<sup>6</sup>. В Липецкой – группа избирателей, проживающая на территории области, численностью не менее 2 % от общей численности избирателей области. В Курской области – общественная организация «Федерация профсоюзных организаций Курской области»<sup>7</sup>.

Кроме того, руководствуясь Посланием Президента Федеральному Собранию от 12 декабря 2012 г., во всех субъектах Российской Федерации скоро появятся новые субъекты законодательной инициативы – депутаты Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и члены Совета Федерации от соответствующих регионов.

Всех субъектов регионального законотворчества объединяет деятельность по реализации важнейшего конституционного права на создание собственных законов. Однако функции новых участников законодательного процесса различаются по объему и содержанию и строго регламентированы в нормативных правовых актах, устанавливающих процедурные правила принятия законов.

Народ как субъект законодательного процесса также может принимать участие в создании региональных законов. Однако с момента принятия Конституции Российской Федерации 1993 г. народ продолжает оставаться не самым активным участником законодательного процесса. Его роль не всегда обоснованно ограничивается нормами федерального или регионального законодательства. Так, согласно ч. 2 ст. 66 Конституции Российской Федерации устав края, области, города федерального значения, автономной области и автономного округа принимается законодательным (представительным) органом соответствующего субъекта Российской Федерации. В данном случае норма носит императивный характер и исключает возможность принятия Основного закона региона путем референдума<sup>8</sup>.

<sup>4</sup> См.: Постановление Воронежской областной Думы от 21 апреля 2011 г. № 529-V-ОД // Собр. законодательства Воронеж. области. 2011. № 4. Ст. 213.

<sup>5</sup> См.: Постановление Тамбовской областной Думы от 30 ноября 1994 г. № 84 // Тамбовская жизнь. 1994. № 233.

<sup>6</sup> См.: Закон Белгородской области от 31 декабря 2003 г. № 108 // Сб. нормат. правовых актов Белгород. области. 2004. № 56 (ч. I).

<sup>7</sup> См.: Закон Курской области от 2 октября 2001 г. № 67-ЗКО // Сб. законодательства Курской области. 2001. № 4. Раздел первый (ч. I).

<sup>8</sup> См.: Умнова И. А. Конституционные основы современного российского федерализма. М., 1997. С. 50.

Анализ современного регионального законодательства позволяет также прийти к выводу, что далеко не во всех субъектах Российской Федерации народ наделен правом законодательной инициативы и тем самым лишен возможности влияния на творческий процесс создания законов.

Преобразования коснулись и стадий законодательного процесса. Количество этапов законодательной деятельности в субъектах Российской Федерации неодинаково. Однако можно выделить стадии, которые характерны для всех регионов. К ним относятся: планирование законодательной деятельности, внесение предложений о подготовке проекта закона; принятие закона, утверждение закона высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации), обнародование закона.

В настоящее время появляются новые стадии законодательного процесса, которые связаны с изменением как социально-политической ситуации в стране, так и федерального законодательства. К ним можно отнести следующие.

Мониторинг правоприменения.

Эффективность создания законодательства субъектов Российской Федерации неразрывно связана с оценкой качества нормативных правовых актов. Именно с помощью мониторинга определяется степень урегулированности соответствующих общественных отношений, выявляются проблемы, коллизии и противоречия. Это обеспечивает не только научно обоснованный подход к принимаемым нормативным актам, но и согласованность системы законотворчества в целом<sup>9</sup>.

В Российской Федерации мониторингом законодательства занимались с 2007 г. (Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, а также законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, где непосредственно рождается закон). Указом Президента Российской Федерации от 20 мая 2011 г. № 657 «О мониторинге правоприменительной деятельности» обязанность по проведению мониторинга возложена на Министерство юстиции Российской Федерации<sup>10</sup>.

Однако указанное не означает, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации отстранены от мониторинга своего законодательства, так как при его осуществлении выявляются тенденции и потребности правового регулирования. Например, в Воронежской области существовало большое число законов, предоставляющих льготы отдельным категориям граждан. По результатам мониторинга в целях улучшения качества и повышения эффективности регулирова-

---

<sup>9</sup> См.: Алексеев А. Н. К вопросу о понятии и сущности правового мониторинга // Рос. юстиция. 2001. № 10. С. 15.

<sup>10</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2011. № 21. Ст. 2930.

ния данных правоотношений все они были систематизированы в единый Закон Воронежской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Воронежской области». Если на момент принятия в 2005 г. он предусматривал 19 категорий граждан, меры социальной поддержки которых финансируются исключительно за счет средств областного бюджета, то на 1 июня 2012 г. их число возросло до 25. Более того, в современный период почти все субъекты Российской Федерации имеют законы либо иные нормативные правовые акты, регулирующие мониторинг<sup>11</sup>.

Именно то, что процедура мониторинга закреплена в различных правовых актах субъектов Российской Федерации, дает право сделать вывод, что это новая самостоятельная стадия законодательного процесса, в основе которой лежат процессуальные нормы, определяющие эффективность и результативность законодательства.

Не так давно в нашей стране появился новый институт гражданского общества – Общественная палата. Ее роль в создании региональных нормативных актов установлена Федеральным законом от 4 апреля 2005 г. № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» (с изм. от 27 декабря 2005 г.)<sup>12</sup>. Одной из форм работы Общественной палаты является проведение экспертизы проектов законов субъектов Российской Федерации. Хотя данная экспертиза носит рекомендательный характер, у законодательных органов государственной власти возникают определенные обязанности:

- а) представить проект закона по запросу Общественной палаты;
- б) рассмотреть заключение Общественной палаты по результатам экспертизы на заседаниях законодательного органа.

Кроме того, в последнее время расширяется предмет общественной экспертизы и появляются отдельные законы, регулирующие названные права<sup>13</sup>. Поэтому общественную экспертизу также можно выделить как новую стадию законодательного процесса.

Нельзя не упомянуть еще об одной стадии законодательного процесса – антикоррупционной экспертизе.

Антикоррупционная экспертиза проводится в целях установления необоснованно широких пределов усмотрения или необоснованного применения исключения из общих правил, а также положений, содержащих неопределенные, трудновыполнимые и (или) обременительные требования к гражданам и организациям и тем самым создающих условия для возникновения коррупции.

<sup>11</sup> См., например: О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области : закон Воронежской области от 24 января 2011 г. № 16-ОЗ // Молодой коммунары. 2011. 27 янв.

<sup>12</sup> См.: Рос. газ. 2005. 7 авг.

<sup>13</sup> См.: Об общественной экспертизе проектов законов Воронежской области, иных нормативных правовых актов Воронежской области, проектов муниципальных правовых актов : закон Воронежской области от 29 ноября 2011 г. № 175-ОЗ // Молодой коммунары. 2011. 3 дек.

В соответствии с Федеральным законом от 17 июля 2009 г. № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов» антикоррупционная экспертиза правовых актов проводится прокуратурой Российской Федерации и специально уполномоченными органами (ст. 3)<sup>14</sup>.

Однако сказанное не только не исключает право законодательных (представительных) органов государственной власти проводить антикоррупционную экспертизу, а косвенно обязывает их совершать названные выше действия. Это обеспечивает не только качество законов, но и стабильность управления в органах государственной власти. Поскольку нормативные акты проверяются прокуратурой, законодатель или иной субъект законодательной инициативы должен быть полностью уверен в отсутствии коррупциогенных факторов в принимаемых нормах права<sup>15</sup>.

На основании изложенного выше можно сделать следующий вывод: законодательный процесс – это динамичный, постоянно изменяющийся институт конституционного права. Его роль в государственном механизме достаточно велика. Он может подталкивать либо задерживать развитие тех или иных общественных отношений. Поэтому, чтобы региональное законодательство соответствовало политическому и социально-экономическому состоянию общества, уровню развития науки, внедрения инновационных технологий, в постоянном нормативном совершенствовании нуждается и региональный процесс, в результате которого и рождаются новые законы<sup>16</sup>.

---

<sup>14</sup> См.: Собр. законодательства Рос. Федерации. 2009. № 29. Ст. 3609.

<sup>15</sup> См.: О профилактике коррупции в Воронежской области : закон Воронежской области от 12 мая 2009 г. № 43-ОЗ // Собр. законодательства Воронеж. области. 2009. № 5. Ст. 172 ; Об утверждении административного регламента правительства Воронежской области по исполнению государственной функции «Проведение антикоррупционной экспертизы проектов законов Воронежской области, проектов постановлений Воронежской областной Думы и поправок к ним, вносимых в Воронежскую областную Думу губернатором Воронежской области в порядке законодательной инициативы, проектов законов Воронежской области, проектов постановлений Воронежской областной Думы, поступивших на заключение губернатору Воронежской области, законов Воронежской области, поступивших для их обнародования губернатором Воронежской области : постановление правительства Воронежской области от 28 апреля 2010 г. № 352 // Там же. 2010. № 4. Ст. 237.

<sup>16</sup> См.: Некоторые правовые и аналитические аспекты законодательного процесса в Государственной Думе / под общ. ред. М. Н. Ласточкиной. М., 2012. С. 26.

*Воронежский государственный университет*

*Бекетова С. М., кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного права России и зарубежных стран*

*E-mail: beketova@vrnoblduma.ru*

*Tel.: 8(473)220-83-78*

*Voronezh State University*

*Beketova S. M., Candidate of Legal Sciences, Associate Professor of the Russian and Foreign Constitutional Law Department*

*E-mail: beketova@vrnoblduma.ru*

*Tel.: 8(473)220-83-78*