

УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМИ СИСТЕМАМИ: ПРИНЦИПЫ, ФОРМЫ И МЕТОДЫ ЕГО ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ

УДК 342.52

ОСОБЕННОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Коды JEL: K 10, K 19, K 40

Двойменный И. А., кандидат юридических наук, доцент, заведующий кафедрой уголовного и гражданского права и процесса, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (филиал РАНХиГС), г. Воронеж, Россия
E-mail: dvoymennyu-ia@ranepa.ru; SPIN-код: 3265-9965

Поступила в редакцию 25.04.2024. Принята к публикации 16.05.2024

Аннотация

Актуальность темы. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации имеет чрезвычайное значение в процессе развития современного российского государства как государства с федеративным территориальным устройством.

Цель. Исследование института законодательного процесса в субъектах Российской Федерации.

Методология. В рамках проводимого исследования были использованы общенаучные и специальные методы познания: логические методы (анализ, синтез, систематизация), формально-юридический и структурно-функциональный методы.

Результаты и выводы. Дана общая характеристика института региональных законодательных органов, определен порядок законодательного процесса в субъектах Российской Федерации, установлены особенности организации законодательного процесса в отдельных субъектах Российской Федерации, а также проанализированы положения Конституции Российской Федерации, ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», конституции (уставы) субъектов Российской Федерации, региональные законы и регламенты законодательных органов Российской Федерации по исследуемому вопросу.

Область применения. Сфера деятельности законодательных органов в субъектах Российской Федерации.

Ключевые слова: законодательная ветвь власти, закон субъекта Российской Федерации, законодательный процесс в субъектах РФ, законодательный орган субъекта РФ, стадии законодательного процесса, конституция (устав) субъекта РФ, высшее должностное лицо субъекта РФ.

UDC 342.52

FEATURES OF LEGISLATIVE ACTIVITY IN THE SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION

JEL Codes: K 10, K 19, K 40

Dvoymenny I. A., candidate of legal sciences, associate professor, Head of the Department of Criminal and Civil Law and Procedure, Russian Academy of National Economy and Public Administration under the President of the Russian Federation ((RANEP branch)), Voronezh, Russia
E-mail: dvoymennyu-ia@ranepa.ru; SPIN-код: 3265-9965

Abstract

The relevance of the topic. The legislative process in the constituent entities of the Russian Federation is of extreme importance in the development of the modern Russian state as a state with a federal territorial structure.

Goal. A study of the Institute of the legislative process in the subjects of the Russian Federation.

Methodology. As part of the research, general scientific and special methods of cognition were used: logical methods (analysis, synthesis, systematization), formal-legal and structural-functional methods.

Results and conclusions. *The general characteristics of the institute of regional legislative bodies are given, the order of the legislative process in the subjects of the Russian Federation is defined, the peculiarities of the organization of the legislative process in individual subjects of the Russian Federation are established, and the provisions of the Constitution of the Russian Federation, the Federal Law «On General Principles of the Organization of public Power in the subjects of the Russian Federation», constitutions (charters) of the subjects of the Russian Federation, regional laws are analyzed and the regulations of the legislative bodies of the Russian Federation on the issue under study.*

Scope of application. *The sphere of activity of legislative bodies in the subjects of the Russian Federation.*

Keywords: *the legislative branch of government, the law of the subject of the Russian Federation, the legislative process in the subjects of the Russian Federation, legislative body of the subject of the Russian Federation, the stages of the legislative process, the constitution (charter) of the subject of the Russian Federation, the highest official of the subject of the Russian Federation.*

DOI: 10.22394/1997-4469-2024-65-2-126-130

Введение

Российская Федерация в соответствии с Конституцией РФ является демократическим, правовым и федеративным государством. Федеративное устройство предполагает административно-территориальное деление Российской Федерации на субъекты, которые в свою очередь наделены определёнными властными полномочиями. Одним из направлений деятельности публичных органов субъектов РФ, а именно законодательного органа субъекта РФ выступает законодательная деятельность.

Содержание и особенности стадий законодательного процесса в субъектах Российской Федерации

Система государственных органов устанавливается самими субъектами с учётом положений федерального законодательства, однако многие изменения были внесены субъектами РФ в соответствии с собственными нормативными актами. Так, например, в таких субъектах РФ как Карачаево-Черкесская Республика, Республика Карелия, Республика Саха (Якутия) и Свердловская область действовали двухпалатные парламенты, которые впоследствии были упразднены. Некоторые субъекты РФ пошли по пути создания особых административных округов с назначаемыми в них должностными лицами, а также назначения своих представителей в муниципальные образования.

Законодательная деятельность субъектов РФ представляет собой одно из важнейших направлений деятельности субъектов РФ. Об этом во многом свидетельствует и положение Конституции РФ, предусматривающее самостоятельность субъектов РФ вне пределов полномочий Российской Федерации и полномочий, относящихся к совместному ведению.

Нормативное регулирование вопроса законодательной деятельности субъектов РФ представлено Конституцией РФ, ФЗ от 21 декабря

2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», конституцией (уставом) субъекта РФ, а также регламентами законодательных органов субъектов РФ. Согласно ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» наименование и структура законодательного органа субъекта РФ устанавливается в соответствии с конституцией (уставом) субъекта РФ с учетом исторических, национальных и иных традиций развития данной территории [1]. Законодательные субъекты РФ имеют различные наименования, среди которых наиболее распространено Законодательное собрание, Областная дума, Государственный совет, Государственное собрание, Дума, Народный Совет, Собрание депутатов, Хурал и др.

Законодательный процесс в субъектах РФ следует рассматривать как деятельность законодательных органов субъектов РФ, осуществляемая в соответствии с законодательством Российской Федерации и субъектов РФ, по принятию, изменению или отмене законов субъектов РФ.

Процесс принятия, изменения и отмены законов характеризуется наличием определенных стадий и процедур, последовательно сменяющих друг друга. Традиционно законодательный процесс в субъектах РФ включает в себя следующие стадии:

- 1) реализация права законодательной инициативы;
- 2) подготовка законопроекта к рассмотрению законодательным органом;
- 3) обсуждение законопроекта и принятие закона;
- 4) подписание закона;
- 5) официальное опубликование и вступление закона в силу [2].

Следует отметить, что некоторые субъекты РФ в частности Тюменская и Костромская области относят подготовку законопроекта к стадии

ям законодательного процесса. Следовательно, можно констатировать, что субъекты РФ самостоятельны не только в вопросе наименования и структуры законодательного органа, но и в вопросе установления стадий законодательного процесса.

Первая стадия. По общему правилу к субъектам законодательной инициативы в рамках законодательного процесса в субъектах РФ относятся депутаты, высшее должностное лицо субъекта РФ, высший исполнительный орган субъекта РФ, прокурор субъекта РФ и представительные органы местного самоуправления. В соответствии с Уставом Воронежской области к субъектам законодательной инициативы в областной Думе также относятся Молодежный парламент ВО и избиратели Воронежской области путем сбора не менее 100 тысяч подписей.

Перечисленные субъекты обладают абсолютным правом законодательной инициативы, то есть могут обращаться в законодательный орган с законодательной инициативой по регулированию любых общественных отношений. Помимо прочего Уставом ВО предусмотрен перечень субъектов ограниченного права законодательной инициативы, к числу которых относится Избирательная комиссия ВО по вопросам избирательного законодательства и избирательной системе, Воронежский областной суд, Арбитражный суд ВО, уполномоченный по правам человека ВО, Контрольно-счетная палата ВО по вопросам их деятельности и т. д. [3].

Региональное законодательство традиционно предусматривает более широкий перечень субъектов законодательной инициативы, однако не все исследователи оценивают данную тенденцию положительно. В. В. Ильин в свою очередь указывает, что тенденция к расширению перечня субъектов законодательной инициативы не оправдана и снижает значимость законодательного процесса [4].

Необходимо отметить, что установление избирательного ценза для избирателей в форме необходимости сбора 100 тысяч подписей создает практически непреодолимые условия для реализации права законодательной инициативы.

Первая стадия завершается реализацией права законодательной инициативы, а именно регистрацией законопроекта, соответствующего определенным требованиям, и присвоением ему уникального регистрационного номера [5].

Вторая стадия. Подготовка законопроекта к рассмотрению законодательным органом субъекта РФ включает в себя следующие процедурные действия:

- направление законопроекта в профильный комитет для предварительного рассмотрения;

- проведение предварительных юридических и антикоррупционных экспертиз;

- создание совместных рабочих групп с представителями других комитетов (при наличии необходимости);

- внесение законопроекта в повестку заседания законодательного органа.

На данной стадии происходит оценка законопроекта с точки зрения его актуальности и необходимости его принятия, а также устанавливается соответствие положений законопроекта Конституции РФ и федеральным законам.

Третья стадия. Стадия рассмотрения законопроекта и принятия закона является центральной стадией всего законодательного процесса, в рамках которой происходит обсуждение законопроекта депутатами законодательного органа субъекта РФ и принятие закона в рамках процедуры проведения пленарных заседаний. В соответствии с федеральным законодательством процедура принятия закона должно включать не менее двух чтений, а которых законопроект рассматривается полностью и проводится голосование по его принятию. Закрепление двух чтений является достаточно распространенной тенденцией регионального законодательства, в частности, в Воронежской области парламент принимает законы именно в двух чтениях. Однако, в Свердловской и Тульской областях действует процедура рассмотрения законопроекта в трех чтениях, как это предусмотрено в рамках федерального законодательного процесса [6] [7].

Законы субъекта РФ принимаются большинством голосов от установленного числа депутатов, при этом для конституции (устава) субъекта РФ и поправок к нему предусмотрено более строгое требование в виде необходимости набора не менее 2/3 голосов от установленного числа депутатов. Ранее при существовании двухпалатных парламентов в субъектах РФ принятие закона требовало также одобрение данного закона второй палатой парламента, однако в случае выражения несогласия подобное несогласие могло быть преодолено.

Четвертая стадия. На четвертой стадии законодательного процесса в субъектах РФ происходит санкционирование закона путём его подписания высшим должностным лицом субъекта РФ. Данную стадию не следует рассматривать в качестве формальной поскольку высшее должностное лицо субъекта РФ, как и Президент РФ на федеральном уровне, обладает правом отлагательного вето [8]. При этом на высшее должностное лицо субъекта РФ возложена обязанность либо мотивировать причину неподписания принятого закона, либо вести конкретные

предложения о внесении в него изменений и дополнений.

Пятая стадия. В рамках пятой стадии происходит официальное опубликование закона и вступление его в законную силу. В соответствии с Законом ВО от 7 июля 2006 года № 86-ОЗ «О порядке обнародования, опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов органов государственной власти Воронежской области и о порядке опубликования иной официальной информации» официальным опубликованием закона в Воронежской области считается первая публикация его полного текста в газете «Воронежский курьер» или на «Официальном интернет-портале правовой информации» (www.pravo.gov.ru) [9]. Представляется целесообразным сочетание данных способов донесения информации о принимаемых законах до населения субъекта РФ, поскольку от качества ознакомления населения с принимаемыми законами зависит эффективность их исполнения, а также полнота обеспечения прав граждан и организаций [10].

По общему правилу законы субъекта РФ вступают в силу по истечению 10 дней с момента их официального опубликования, если самим законом не предусмотрен другой срок. Считаю, что установление подобного срока позволяет гражданам и органам публичной власти ознакомиться с его содержанием.

Заключение

Таким образом, законодательный процесс в субъектах Российской Федерации представляет собой достаточно сложный и динамично развивающийся институт конституционного права. Значение законодательного процесса в субъектах РФ обуславливается тем, что качество его реализации может способствовать как развитию общественных отношений, так и задерживать его. Следовательно, региональный законодательный процесс в целях соответствия уровню политическому и социально-экономическому уровню развития общества и уровню развития юридической науки нуждается в постоянном нормативном совершенствовании и внедрении современных технологий.

В настоящее время сложилась тенденция к превалированию и давлению федеральных основ, определяющих состояние регионального законодательства о процессе принятия нормативно-правовых актов. Наиболее целесообразным представляется сочетание унифицированного подхода с предоставлением самостоятельности субъекту РФ в определении ключевых вопросов регионального законодательного процесса.

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи.

ЛИТЕРАТУРА

1. Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации : [федер. закон: принят Гос. Думой 21 дек. 2021 г. № 414-ФЗ: по состоянию на 4 августа 2023 г.] // Собрание законодательства РФ. — 27.12.2021. — № 52. — Ст. 8973.
2. Маро И. А. Особенности законодательного процесса в субъектах Российской Федерации / И. А. Маро // Вестник Московского университета МВД России. — 2018. — № 6. — С. 44—46.
3. Устав Воронежской области : [принят Воронежской областной Думой 16 декабря 2022 г.: по состоянию на 6 окт. 2023 г.] // Воронежский курьер. — № 87—88. — 25.12.2022.
4. Ильин В. В. Законодательный процесс в субъектах Российской Федерации / В. В. Ильин // Столыпинский вестник. — 2021. — С. 89—93.
5. Иванова К. Л. О некоторых проблемах законодательного процесса в субъектах Российской Федерации / К. Л. Иванова // Экономика и социум. — 2023. — № 2 (105). — С. 600—605.
6. Устав Тульской области: [принят Тульской областной Думой 26 мая 2022 г.: по состоянию на 26 мая 2022 г.] // Тульские известия. — № 48. — 05.06.2022.
7. Устав Свердловской области: [принят Областной Думой Законодательного Собрания Свердловской области 30 ноября 2010 г.: по состоянию на 20 дек 2022 г.] // Областная газета. — № 37. — 09.12.2010.
8. Пискунова Е. А. О некоторых проблемах законодательного процесса в субъектах Российской Федерации / Е. А. Пискунова // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. — 2014. — С. 102—105.
9. О порядке обнародования, опубликования и вступления в силу нормативных правовых актов органов государственной власти Воронежской области и о порядке опубликования иной официальной информации : [закон Воронежской области: принят областной Думой 29 июня 2006 г.: по состоянию на 19 декабря 2022 г.] // Воронежский курьер. — Собрание законодательства РФ. — № 56. — 08.07.2006.
10. Бекетова С. М. Особенности законодательного процесса в субъектах Российской Федерации в современный период / С. М. Бекетова

ва // Вестник Воронежского государственного университета. — 2019. — № 1. — С. 25—31.

LITERATURE

1. On the general principles of the organization of public power in the subjects of the Russian Federation : [feder. law: adopted by the State Duma on December 21, 2021 No. 414-FZ: as of August 4, 2023] // Collection of legislation of the Russian Federation. — 12/27/2021. — No. 52. — Article 8973.
2. *Maro I. A.* Features of the legislative process in the subjects of the Russian Federation / I. A. Maro // Bulletin of the Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia. — 2018. — No. 6. — Pp. 44—46.
3. The Charter of the Voronezh Region : [adopted by the Voronezh Regional Duma on December 16, 2022: as of October 6, 2023] // Voronezh courier. — № 87—88. — 25.12.2022.
4. *Ilyin V. V.* The legislative process in the subjects of the Russian Federation / V. V. Ilyin // Stolypin Bulletin. — 2021. — Pp. 89—93.
5. *Ivanova K. L.* On some problems of the legislative process in the subjects of the Russian Federation / K. L. Ivanova // Economics and society. — 2023. — № 2 (105). — Pp. 600—605.
6. The Charter of the Tula region: [adopted by the Tula Regional Duma on May 26, 2022: as of May 26, 2022] // Tula Izvestia. — № 48. — 05.06.2022.
7. The Charter of the Sverdlovsk region: [adopted by the Regional Duma of the Legislative Assembly of the Sverdlovsk region on November 30, 2010: as of Dec 20, 2022] // Regional newspaper. — No. 37. — 09.12.2010.
8. *Piskunova E. A.* On some problems of the legislative process in the subjects of the Russian Federation / E. A. Piskunova // Actual problems of the humanities and natural sciences. — 2014. — Pp. 102—105.
9. On the procedure for the publication, publication and entry into force of regulatory legal acts of public authorities of the Voronezh Region and on the procedure for publishing other official information: [the law of the Voronezh Region: adopted by the Regional Duma on June 29, 2006: as of December 19, 2022] // Voronezh Courier. — Collection of legislation of the Russian Federation. — No. 56. — 08.07.2006.
10. *Beketova S. M.* Features of the legislative process in the subjects of the Russian Federation in the modern period / S. M. Beketova // Bulletin of the Voronezh State University. — 2019. — No. 1. — Pp. 25—31.