

УДК 342.4, 342.5

ОПТИМИЗАЦИЯ ЗАКОНОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В СУБЪЕКТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ – ТАМБОВСКОЙ ОБЛАСТИ

© **Илья Геннадьевич НИКИШИН**

Тамбовский государственный университет им. Г.Р. Державина,
г. Тамбов, Российская Федерация, аспирант,
кафедра теории государства и права, e-mail: institutprava@mail.ru

Проанализирована структура ныне действующей системы законодательства субъекта Российской Федерации, комплексно исследованы проблемы отечественной теории и современной практики применения национального законодательства. Процесс кодификации, например, избирательного законодательства требует своего теоретико-правового осмысления в юридической литературе, а также нормативного закрепления в правовых актах субъектов Российской Федерации. В этой связи представляется целесообразным внесение изменений и дополнений в Закон Тамбовской области «О правовых актах Тамбовской области», ориентированных на закрепление такого способа систематизации правовых актов, как кодификация, установление оснований и порядка осуществления кодификации, определение положения кодифицированных законодательных актов в системе законодательства Тамбовской области. Последнее обстоятельство представляется наиболее важным для применения данных норм. Предлагается, по опыту законодательной деятельности, на федеральном уровне разграничить юридическую силу и законов Тамбовской области, и кодифицированных законодательных актов, систематизировать их, тем самым обеспечив эффективное применение. Делается вывод о том, что возможным вариантом этого могло бы стать правило, что в случае противоречия между нормами кодифицированных законодательных актов области и областными законами, содержащими нормы той же отраслевой принадлежности, применению подлежат нормы кодексов. Резюмируя вышеизложенное, констатируется, что структурные основания системы регионального законодательства систематически нуждаются в дальнейшем совершенствовании. Сделан вывод о том, что одним из направлений могло бы стать закрепление в иерархической структуре законодательных актов субъекта Российской Федерации законов о поправках к Конституции (Уставу) субъекта Российской Федерации и кодифицированных законодательных актов.

Ключевые слова: Конституция РФ; структура системы законодательства; субъект Российской Федерации; проблемы теории и практики применения национального законодательства; Тамбовская область.

DOI: 10.20310/1810-0201-2015-20-10-180-185

Одной из наиболее актуальных проблем правового регулирования общественных отношений, отнесенных к предметам ведения субъектов Российской Федерации, на настоящем этапе является повышение качества регионального законодательства в единстве его технико-юридических и содержательных аспектов. Действующее на сегодняшний день региональное законодательство содержит целый ряд механизмов, ориентированных на повышение эффективности законодательства в субъектах Российской Федерации. Для анализа лучших практик в данной сфере мы обратимся к положительному опыту оптимизации правотворческой деятельности, сложившемуся в Тамбовской области за последние десятилетия.

В условиях, когда интенсивность законодательного процесса в последние годы на региональном уровне растет довольно замет-

ными темпами, достаточно значимой для реализации поставленных законодателем целей и задач представляется проблема оценки и коррекции качества проектов нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации уже на стадии реализации права законодательной инициативы. Расширение круга ее субъектов на субфедеральном уровне лишь усиливает актуальность разрешения данной задачи.

Положения ст. 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» к числу субъектов права законодательной в рамках регионального законодательного процесса относят:

– высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководителя выс-

шего органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации);

- депутатов законодательных органов государственной власти;
- представительные органы местного самоуправления [1].

Тем самым, систематически предоставлено при этом регионам право самим расширять в соответствии с принципом разграничения полномочий и предметов ведения круг данных субъектов за счет членов Совета Федерации, общественных объединений, граждан и иных органов. К числу «иных» Устав Тамбовской области и Закон Тамбовской области «О правовых актах Тамбовской области» (далее – Закон о правовых актах) относят:

- комитеты и депутатские объединения Тамбовской областной думы;
- прокурора области;
- Тамбовский областной суд, Арбитражный суд Тамбовской области;
- территориальный орган министерства юстиции по Тамбовской области;
- Избирательную комиссию Тамбовской области;
- областное объединение организаций профсоюзов;
- ассоциацию «Совет муниципальных образований Тамбовской области»;
- уполномоченного по правам человека в Тамбовской области;
- уполномоченного по правам ребенка в Тамбовской области;
- контрольно-счетной палату Тамбовской области [2; 3].

Несмотря на столь значительный перечень субъектов, обладающих правом разработки и внесения законопроектов в региональный парламент, в Тамбовской области, равно как и в большинстве других субъектов Российской Федерации, наиболее активно право законодательной инициативы используется руководителем высшего органа исполнительной власти – главой администрации Тамбовской области. По информации Правового управления администрации области в 2011 г. более 65 % законопроектов, рассмотренных за данный период органом законодательной власти региона, были внесены именно главой администрации области [4]. Реализация главой администрации Тамбовской области своих законодательных прерогатив обеспечивается структурными

подразделениями администрации Тамбовской области и органами исполнительной власти Тамбовской области. Согласно положениям п. 3 Постановления администрации Тамбовской области от 28 августа 2006 г. «Об обеспечении взаимодействия администрации области и органов исполнительной власти области с областной думой в сфере законопроектной деятельности», на руководителей структурных подразделений высшего органа исполнительной власти и руководителей органов исполнительной власти региона возлагается обязанность по организации разработки проектов нормативно-правовых актов [5]. То есть документов, вносимых в областную думу в порядке реализации права законодательной инициативы главы администрации области. В результате абсолютное большинство законопроектов, вносимых в законодательный орган государственной власти Тамбовской области от лица руководителя высшего органа исполнительной власти, являются результатом ведомственной законопроектной деятельности. Это обстоятельство вызывает необходимость в координации ведомственного нормотворчества. Данная задача достигается посредством реализации своих полномочий полномочным представителем главы администрации области в областной думе и комиссии администрации области по законопроектной деятельности и разработке иных нормативных правовых актов (далее – комиссии по законопроектной деятельности). Именно в их деятельности находят свое отражение правовые и организационные механизмы, обеспечивающие достижение приемлемого уровня качества нормативно-правового материала, вносимого от имени наиболее активного субъекта права законодательной инициативы в региональном законодательном процессе.

Одними из таких механизмов является осуществление законопроектной деятельности. Общая координация законопроектной деятельности, заключающейся в подготовке проектов законов области, проектов постановлений областной думы, носящих нормативный правовой характер, логично возлагается на полномочного представителя главы администрации области в областной думе, по своему статусу являющемуся также и руководителем комиссии по законопроектной деятельности. Персональный состав послед-

ней утверждается постановлением администрации Тамбовской области, однако на ее заседаниях по решению комиссии с правом решающего или совещательного голоса могут присутствовать заместители главы администрации области, а также представители структурных подразделений администрации области, органов исполнительной власти области, областной думы, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, Общественной палаты, других органов и организаций при рассмотрении вопросов, относящихся к их компетенции, чем достигается достаточно высокий уровень межведомственной координации и согласования при принятии решений.

В соответствии с «Положением о комиссии администрации области по законопроектной деятельности и разработке иных нормативных правовых актов», перед данным рабочим органом стоят задачи по повышению качества нормотворческой деятельности администрации области и органов исполнительной власти области и формированию позиции главы администрации области по проектам законов области и иных нормативных правовых актов области [6]. Решение первой из них обеспечивается за счет планирования разработки законопроектов и эффективного согласования межведомственных интересов в ходе законопроектирования.

Целями планирования законопроектной деятельности в соответствии со ст. 5 Закона о правовых актах является создание единой системы правовых актов Тамбовской области и обеспечение гласности в правотворческой деятельности. Планирование представляет собой совокупность последовательных процедурных действий, осуществляемых уполномоченными субъектами, результатом которых является разработка Плана законопроектных работ администрации области, утверждаемого лично главой администрации области. Планом определяется наименование того или иного нормативного правового акта, а также конкретное структурное подразделение администрации области, орган исполнительной власти области, ответственный за его разработку, предполагаемый срок внесения проекта нормативного правового акта в областную думу. В том случае, если предмет правового регулирования в предполагаемом к разработке законопроекте касается сфер

деятельности нескольких органов исполнительной власти или структурных подразделений администрации области, осуществляется назначение т. н. головного исполнителя, несущего всю полноту ответственности за его подготовку, а также определяется круг разработчиков-соисполнителей.

Подготовка самого же проекта Плана осуществляется правовым управлением администрации области на основе обобщенных предложений структурных подразделений администрации области, органов исполнительной власти области и территориальных органов федеральных органов исполнительной власти на период очередной пленарной сессии областной думы, формируемых ими в соответствии с направлениями своей деятельности на основании мониторинга действующего федерального и областного законодательства, а также правоприменительной практики в соответствующей сфере. Поступившие замечания и предложения к проекту Плана систематизируются и обобщаются правовым управлением, передаются полномочному представителю, который затем проводит совещания с участием руководителей структурных подразделений администрации области и органов исполнительной власти области в целях обсуждения поступивших замечаний и предложений к проекту Плана и его корректировки. Скорректированный План в конечном итоге направляется главе администрации области для утверждения. Таким образом, уже на самых ранних стадиях законопроектной деятельности четко разграничиваются ответственность различных ведомств за составление проектов нормативно-правовых актов области, намечаются возможные формы преодоления существующих разногласий между органами исполнительной власти, структурными подразделениями администрации области. Однако в наибольшей мере положительная роль механизмов оперативной координации межведомственной деятельности в правотворческой сфере обнаруживает себя на этапе согласования и утверждения законопроектов, предполагаемых к внесению от лица главы администрации в областную думу.

Проект закона области, подготовленный ответственным исполнителем или исполнителями, подлежит согласованию с заинтересованными структурными подразделениями

администрации области, органами исполнительной власти области, курирующими заместителями главы администрации области, срок которого не должен превышать семи дней. Исполнители представляют согласованный вариант проекта закона области и сопроводительные документы к нему в правовое управление администрации области, как правило, за месяц до истечения запланированного срока его внесения в областную думу. При наличии замечаний на представленный проект закона области правовое управление в течение десяти рабочих дней готовит заключение и направляет его исполнителю, который знакомится с предложениями и замечаниями, содержащимися в заключении правового управления. В случае несогласия исполнителя с заключением правового управления текст законопроекта вместе с заключением правового управления на него направляется в заинтересованные в соответствии с предметом регулирования проекта закона структурные подразделения администрации области, органы исполнительной власти области. Затем исполнитель в течение двух рабочих дней направляет текст проекта закона области вместе с поступившими от всех заинтересованных структурных подразделений администрации области, органов исполнительной власти области, соисполнителей замечаниями и предложениями к нему в адрес правового управления. На данном этапе и включаются механизмы преодоления межведомственных разногласий, обусловленные спецификой правового статуса полномочного представителя главы администрации и комиссии по законопроектной деятельности.

Правовое управление уведомляет полномочного представителя о замечаниях и предложениях, поступивших к проекту закона области, и необходимости проведения совещания или заседания комиссии администрации области по законопроектной деятельности в целях выработки единой позиции в отношении его концепции с участием исполнителей и представителей заинтересованных структурных подразделений администрации области, органов исполнительной власти области. На заседании комиссии в конечном итоге вырабатывается общая позиция всех заинтересованных в диалоге сторон относительно разработки концепции и содержания

законопроекта. Как правило, редакция проекта закона Тамбовской области, принятая в ходе деятельности комиссии, и становится окончательной, утверждаясь главой администрации области.

По оценке правовым управлением администрации Тамбовской области результатов работы комиссии за 2011 г., вышеназванная цель, которая ставилась при ее создании, была в полной мере достигнута [5]. Комиссия стала тем органом, который позволяет реально и оперативно решать различные спорные ситуации, возникающие в ходе подготовки проектов нормативных правовых актов области, принимать решения по определению концепции таких проектов. В качестве примера позитивных аспектов деятельности комиссии по законопроектной деятельности отмечаются факты оперативного рассмотрения комиссией проектов законов области «О социальной поддержке многодетных семей в Тамбовской области», «О государственной адресной социальной помощи», вопросы о совершенствовании законодательства области в жилищной сфере, об обеспечении жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, и др.

В качестве перспективных направлений совершенствования законопроектной деятельности в субъектах Российской Федерации в частности, и законодательной деятельности в целом, следует обратить внимание на необходимость привлечения к деятельности рабочих органов государственной власти субъектов Российской Федерации, сотрудников правовых отделов аппаратов региональных законодательных собраний, представителей иных субъектов права законодательной инициативы [7]. Это позволит резко повысить качество проектов нормативных правовых актов, снять все возможные межведомственные разногласия, ускорить законодательный процесс [8; 9]. Тем более это необходимо в силу того, что, как показывает практика законопроектной деятельности в Тамбовской области, исполнение решений комиссии связывается с наличием стабильно согласованной позиции между всеми заинтересованными органами исполнительной власти области, а также с депутатским корпусом и аппаратом областной думы.

1. Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: федеральный закон от 6.10.1999 г. № 184-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1999. № 42. Ст. 5005.
 2. О внесении поправок к Уставу (Основному Закону) Тамбовской области РФ: закон Тамбовской области от 25.07.2011 г. № 39-З. Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс».
 3. О правовых актах Тамбовской области: закон Тамбовской области от 23.06.2006 г. № 51-З (в ред. Закона Тамбовской области от 3.02.2010 г. № 620-З) // Тамбовская жизнь. 2006. 7 июля.
 4. Обеспечение законопроектной деятельности администрации области, органов исполнительной власти области и правового взаимодействия главы администрации области с областной думой в 2011 г.: доклад. URL: http://www.tambov.gov.ru/site/pravo/files/zakon_oproektnaya%20deiatelnost/OTChET_zh_2011.pdf (дата обращения: 16.06.2015).
 5. Об обеспечении взаимодействия администрации области и органов исполнительной власти области с областной думой в сфере законопроектной деятельности: постановление администрации Тамбовской области от 28.08.2006 г. № 963. URL: <http://www.tambov.gov.ru/pravo/4962/4978.html> (дата обращения: 16.06.2015).
 6. Положение о комиссии администрации области по законопроектной деятельности и разработке иных нормативных правовых актов. Введено постановлением администрации Тамбовской области от 24.08.2010 г. № 1008. URL: <http://www.tambov.gov.ru/pravo/4962/4978.html> (дата обращения: 16.06.2015).
 7. Роль насилия в механизмах регулирования отношений собственности в сырьевой сфере региональной промышленности // Проблемы борьбы с организованной преступностью и коррупцией. Иркутск, 2004. Вып. 2. С. 4-47.
 8. *Солодовников С.А.* Криминальная экономика и насильственные преступления против собственности граждан. Фонд содействия правоохранительным органам «Закон и право». М., 2003.
 9. *Дворецкий М.Ю., Стромов В.Ю.* Уголовная ответственность: реализация и эффективность: монография: в 4 ч. Ч. 1. Юридическая ответственность как разновидность социальной ответственности. Тамбов, 2013.
1. Ob obshchikh printsipakh organizatsii zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) i ispolnitel'nykh organov gosudarstvennoy vlasti sub"ektov Rossiyskoy Federatsii: federal'nyy zakon ot 6.10.1999 g. № 184-FZ // Sobranie zakonodatel'stva RF. 1999. № 42. St. 5005.
 2. O vnesenii popravok k Ustavu (Osnovnomu Zakonu) Tambovskoy oblasti RF: zakon Tambovskoy oblasti ot 25.07.2011 g. № 39-Z. Dostup iz spravochno-pravovoy sistemy "Konsul'tantPlyus".
 3. O pravovykh aktakh Tambovskoy oblasti: zakon Tambovskoy oblasti ot 23.06.2006 g. № 51-Z (v red. Zakona Tambovskoy oblasti ot 3.02.2010 g. № 620-Z) // Tambovskaya zhizn'. 2006. 7 iyulya.
 4. Obespechenie zakonoproektnoy deyatel'nosti administratsii oblasti, organov ispolnitel'noy vlasti oblasti i pravovogo vzaimodeystviya glavy administratsii oblasti s oblastnoy dumoy v 2011 g.: doklad. URL: http://www.tambov.gov.ru/site/pravo/files/zakonoproektnaya%20deiatelnost/OTChET_zh_2011.pdf (data obrashcheniya: 16.06.2015).
 5. Ob obespechenii vzaimodeystviya administratsii oblasti i organov ispolnitel'noy vlasti oblasti s oblastnoy dumoy v sfere zakonoproektnoy deyatel'nosti: postanovlenie administratsii Tambovskoy oblasti ot 28.08.2006 g. № 963. URL: <http://www.tambov.gov.ru/pravo/4962/4978.html> (data obrashcheniya: 16.06.2015).
 6. Polozhenie o komissii administratsii oblasti po zakonoproektnoy deyatel'nosti i razrabotke inykh normativnykh pravovykh aktov. Vvedeno postanovleniem administratsii Tambovskoy oblasti ot 24.08.2010 g. № 1008. URL: <http://www.tambov.gov.ru/pravo/4962/4978.html> (data obrashcheniya: 16.06.2015).
 7. Rol' nasiliya v mekhanizмах regulirovaniya otnosheniy sobstvennosti v syr'evoy sfere regional'noy promyshlennosti // Problemy bor'by s organizovannoy prestupnost'yu i korruptsией. Irkutsk, 2004. Vyp. 2. S. 4-47.
 8. Solodovnikov S.A. Kriminal'naya ekonomika i nasil'stvennye prestupleniya protiv sobstvennosti grazhdan. Fond sodeystviya pravookhranitel'nyim organam «Zakon i pravo». M., 2003.
 9. *Dvoret'skiy M.Yu., Stromov V.Yu.* Ugolov'naya otvetstvennost': realizatsiya i effektivnost': monografiya: v 4 ch. Ch. 1. Yuridicheskaya otvetstvennost' kak raznovidnost' sotsial'noy otvetstvennosti. Tambov, 2013.

Поступила в редакцию 11.08.2015 г.

UDC 342.4, 342.52

OPTIMIZATION OF LAW-CREATING ACTIVITY IN THE SUBJECT OF RUSSIAN FEDERATION – TAMBOV REGION

Ilya Gennadyevich NIKISHIN, Tambov State University named after G.R. Derzhavin, Tambov, Russian Federation, Post-graduate Student, Theory of State and Law Department, e-mail: instityprava@mail.ru

The structure of the existing system of legislation of subject of Russian Federation are analyzed, the problems of native theory and modern practice of national legislation implementation are studied in complex. The process of codification, for example, election legislation requires its theoretical-right understanding in legal literature, and also the normative application in legal acts of subjects of Russian Federation. According to this the expedient is making the changes and additions in Tambov region Law “About legal acts of Tambov region”, oriented on allocation of this type of systematization of legal acts as codification, establishment of basis and order of implementation of codification, defining the position of codified legal acts in the system of legislation of Tambov region. The last condition is more important for application of these norms. It is proposed that according to the experience of legislative activity, at federal level to divide legal force and laws of Tambov region, and codified legal acts, systematize them, providing effective implementation, It is concluded that the possible variant may become the variant that in case of counteraction in norms of codified legislative acts of region and regional laws, containing norms of the same branch appurtenance, the norms of codes are under implementation. Reviewing all the listed, it is established that structural basis for system of regional legislation are systematically needed in further improvement. It is concluded that one of the directions could become the establishment in hierarchy structure of legislative acts of subject of Russian Federation law about the correction in constitution (charter) of subject of Russian Federation and codified legislative acts.

Key words: Constitution of Russian Federation; structure of system of legislation; subject of Russian Federation; problems of theory and practice application of national legislation; Tambov region.

DOI: 10.20310/1810-0201-2015-20-10-180-185