

DOI: 10.15372/PHE20170406

УДК 340+342+30+316.3/.4

## ПОДЗАКОНОЕ НОРМОТВОРЧЕСТВО КАК ФАКТОР УЛУЧШЕНИЯ ЖИЗНИ СОЦИУМА: ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Л. Ф. Щербинина (Барнаул)

**Аннотация.** В настоящей статье обосновывается необходимость качественного улучшения подзаконного нормотворчества как важнейшего фактора в практической реализации законов в условиях высокой динамики общественной жизни и необходимости оперативного правового реагирования на происходящие изменения. В аспекте разграничения полномочий между Российской Федерацией и субъектами Федерации согласно Конституции России автор исследует правовую область совместного ведения Федерации и ее субъектов. Отмечает, что по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов принимаются однотипные законы, что создает избыточное количество законов и влечет за собой высокую вероятность их неисполнения, способствующее нарастанию бессистемности и хаотичности в законодательстве.

Новизну составляет предложение по-новому посмотреть на регулирование предметов ведения с учетом статьи 72 Конституции России, а именно: внести изменения в Конституцию России, вменив в обязанность субъектов РФ по предметам совместного ведения принимать не законы субъектов во исполнение установленных для них полномочий, а подзаконные нормативные акты законодательных (представительных) и исполнительных органов власти субъектов Федерации. В вузах в рамках дисциплины «Конституционное право» при изучении законодательного процесса предлагается акцентировать внимание на подзаконном нормотворчестве как важнейшем механизме исполнения законов.

**Ключевые слова:** законотворчество, подзаконное нормотворчество, законодательная деятельность, законодательная (представительная) власть, исполнительная власть, механизм исполнения законов.

## SUBORDINATE RULEMAKING AS A FACTOR OF IMPROVING THE LIFE OF SOCIETY: AN EDUCATIONAL ASPECT

L. F. Shcherbinina (Barnaul)

**Abstract.** In this article, the necessity is substantiated of qualitative improvement of subordinate rulemaking as a critical factor in the practical imple-

---

© Щербинина Л. Ф., 2017

**Любовь Фёдоровна Щербинина** – кандидат юридических наук, доцент кафедры правоведения и политологии, Алтайский технический университет им. И. И. Ползунова.

E-mail: sherbininaliubov@yandex.ru

**Lubov F. Shcherbinina** – Candidate of Legal Sciences, Docent of the Chair of Jurisprudence and Political Science, I. I. Polzunov Altai State Technical University. .

*mentation of laws in the conditions of high dynamics of social life and the need for the prompt legal response to the occurring changes. In the aspect of division of powers between the Russian Federation and subjects of Federation, according to the Russian Constitution, the author examines the legal scope of joint competence of Federation and its subjects. It is indicated that, in the joint jurisdiction of the Russian Federation and its subjects, there are accepted the same type of laws that creates an excessive number of laws and a high probability of their non-observance, giving rise to an increase in unsystematic and chaotic phenomena in the legislation.*

*The novelty is the proposal to take a fresh look at regulation of subjects of reference, in accordance with article 72 of the Constitution of Russia, namely: to amend the Constitution of Russia, charging the subjects of the Russian Federation on subjects of joint jurisdiction with accepting not the laws of subjects in fulfillment of their powers, but subordinate regulatory enactments of legislative (representative) and executive authorities of the subjects of the Federation.*

*In higher education institutions, in the discipline of «Constitutional law», while studying the legislative process, students should be encouraged to focus on subordinate rule-making as the most important mechanism of law enforcement.*

**Keywords:** *lawmaking, subordinate rulemaking, legislature, legislative (representative) power, executive power, mechanism of law enforcement.*

Гуманитарные дисциплины в системе высшего образования, в частности конституционное право, нацелены на глубокое и всестороннее изучение вопросов совершенствования правового регулирования отношений в обществе.

Уровень жизни нашего социума зависит от многих факторов государственного управления обществом. Один из них – качественное законодательство. Нами уже исследовался вопрос парламентского контроля за исполнением законов на федеральном уровне и уровне субъектов Федерации. Проанализированы и выявлены, на наш взгляд, существенные причины недостаточности в этом плане работы парламентов. Но, как усматривается, есть еще один аспект в законодательстве, который заслуживает особого внимания и изучения с целью осмысления и выработки предложений по улучшению законодательной деятельности в государстве – это подзаконное нормотворчество. Данная проблема, по сути, не нова. Учеными исследуются понятие нормотворчества [1], многообразие и хаотичность подзаконного нормотворчества в органах федеральной исполнительной власти, отсутствие его системности, несоблюдение действующих требований по подготовке подзаконных актов федеральными органами исполнительной власти [2], предлагаются рекомендации по совершенствованию нормотворческой деятельности органов исполнительной власти в Российской Федерации [3] и т. д.

По сути, подзаконное нормотворчество – это прерогатива исполнительных органов власти, поскольку главная функция исполнительного органа – исполнение законов, принятых законодательным органом власти. В идеальном представлении закон, принятый законодательным органом власти, должен иметь пакет подзаконных актов, то есть механизм исполнения данного закона [4]. Однако бесконечное множество законов как на федеральном, так и на региональном уровнях не позволяет оперативно выстраивать механизмы их исполнения.

Из Доклада на Совете Законодателей при Федеральном Собрании Российской Федерации усматривается, что Госдумой (далее – ГД) I созыва (1994–1996 гг.) принят 461 закон, из них 282 подписаны; ГД II созыва (1996–2000 гг.) принято 1036 законов, из них 715 подписаны; ГД III созыва (2000–2003 гг.) рассмотрено в разных чтениях около 2100 законопроектов; ГД IV созыва (2003–2007г.г.) рассмотрено 2712 законопроектов; ГД V созыва (2007–2011 гг.) принят 1581 федеральный закон [5]. Во время рабочей встречи В. Путина с Председателем Государственной Думы В. Володиным 6 июня 2017 г. последним было доложено, что к моменту начала работы Госдумы перешло от предыдущих созывов порядка 2020 законопроектов, вносившихся еще в 1994–1995 гг. [6].

Высочайшей активностью по внесению проектов федеральных законов отличаются и региональные законодательные органы. Так, в ГД второго созыва внесено 655 законопроектов, принято 71, отклонено 123; третьего – внесено 1469, принято 58, отклонено 370 и т. д. [5]. Не менее внушительны цифры и по законотворчеству субъектов Федерации – их 85.

Естественно, что с таким массивом законов только на федеральном уровне невозможно организовать действенные механизмы их исполнения, а также проверить их эффективность.

Закон – это нормативный правовой акт, регулирующий общие отношения, поэтому без подкрепления его подзаконным правовым актом, предусматривающим конкретные меры по его исполнению, он как бы «зависает» в воздухе. В то же время попытки федеральных исполнительных органов власти регулировать исполнение законов с использованием множественных подзаконных актов также затрудняют возможность получения результатов [2].

Статьями 71–73 Конституции РФ разграничены полномочия Федерации и ее субъектов по принятию законов и иных нормативных правовых актов [7]. Предметы ведения Федерации в этом плане закреплены в статье 71 Конституции РФ. Наиболее объемны предметы ведения, регулируемые статьей 72 Конституции, поскольку в соответствии с данными установлениями согласно каждому принятому федеральному закону (кроме законов о внесении изменений, не касающихся полномочий

субъектов Федерации) субъекты Федерации принимают свои законы в соответствии с установленными Федерацией полномочиями. Естественно, что эти полномочия в большинстве своем однотипны. Теоретически, как уже отмечалось, должны быть подготовлены подзаконные акты исполнительными органами власти для их реализации. И только статьей 73 Конституции РФ установлена полнота законодательной власти субъектов Федерации, где воля законодательных органов власти регионов не ограничивается законодательными установлениями Федерации.

Исходя из вышеизложенного, представляется, что имеются основания для пересмотра полномочий субъектов Федерации по принятию законов в рамках совместного ведения. На наш взгляд, ничуть не будут ущемлены права регионов, если федеральный законодатель самостоятельно примет федеральный закон по предметам совместного ведения с изложением, как уже отмечалось, однотипных полномочий субъектов. Субъект Федерации в этом случае принимает подзаконные акты по организации и обеспечению исполнения данного федерального закона в рамках установленных для него полномочий. В этом случае в подзаконной деятельности могут принимать участие и законодательные (представительные) органы власти субъектов Федерации, в частности, по организации исполнения установленных федеральным законом полномочий, и исполнительные органы власти в части обеспечения этих полномочий через определение конкретных мер, конкретных финансовых затрат и т. д.

В. А. Лебедев отмечает, что принимать конституцию (устав), законы и другие нормативно-правовые акты – это право, а не обязанность субъекта [8]. В таком случае законодательный (представительный) орган власти субъекта Федерации мог бы ярче проявлять свою представительскую, а также контрольную функции согласно действующему законодательству, в частности Федеральному закону «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации» № 184-ФЗ [9].

Исполнительные органы власти субъектов РФ в рамках своих полномочий, установленных Федеральным законом № 184-ФЗ, законами о самих исполнительных органах власти, например, законом Алтайского края «О Правительстве Алтайского края», могли бы усилить свою исполнительскую функцию через принятие, например, «генеральных» или основных постановлений по выработке конкретных мер относительно исполнения норм федерального закона по предметам совместного ведения [10].

Такая организация нормотворчества с усилением акцента подзаконного могла бы способствовать сокращению количества законов субъекта РФ и улучшению качества исполнения федеральных законов по предме-

там совместного ведения Федерации и ее субъектов, а также послужила бы основанием для сокращения регионального депутатского корпуса, аппарата госслужащих, а также бюджетных расходов на содержание данных структур. Это потребовало бы определенных изменений положений отдельных статей Конституции РФ и другого соответствующего законодательства. Безусловно, на наш взгляд, такое новшество в нормотворчестве по предметам совместного ведения могло бы дать только положительный результат в вопросах организации социальной жизни нашего общества.

Исходя из вышеизложенного, в процессе преподавания дисциплины «Конституционное право России», изучаемой в вузах, по нашему мнению, необходимо уделять больше внимания подзаконному нормотворчеству как важнейшему механизму исполнения законов, способствующему обеспечению прав, свобод и законных интересов граждан на более качественном уровне.

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Злобин А. В.** Подзаконные нормативные акты: понятие и юридическая природа // Системность и эффективность правовых актов в современной России: моногр. / под ред. А. В. Малько, Р. В. Пузикова. – Тамбов: ТГУ, 2011. – С. 171–198.
2. **Лапина М. А.** Подзаконное нормотворчество исполнительной власти // Вопросы экономики и права. – 2012. – № 8. – С. 10–37.
3. **Замотаева Е. К.** Законность подзаконного нормотворчества: проблемы и решения // Вестник Российской Академии интеллектуальной собственности. – 2014. – № 4. – С. 37–54.
4. **Медведев Д. А.** Вступительное слово на встрече с руководителями парламентских партий [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2009/01/212209.shtml> (дата обращения: 22.04.2017).
5. **Российское законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации: отчет / отв. ред. А. А. Клишас, В. Н. Плигин.** – М., 2013.
6. **Встреча В. В. Путина** с Председателем Государственной Думы В. Володиным. 06.06.2017. Москва. Кремль [Электронный ресурс]. – URL: <http://special.kremlin.ru/events/president/news/54698> (дата обращения: 22.04.2017).
7. **Конституция** Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 N 6-ФКЗ, от 30.12.2008 N 7-ФКЗ, от 05.02.2014 N 2-ФКЗ, от 21.07.2014 N 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
8. **Лебедев В. А.** Законотворческие полномочия субъектов Российской Федерации // Конституционное и муниципальное право. – 2014. – № 8. – С. 47–51.
9. **«Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»:** Федеральный закон от 06.10. 1999. № 184 – ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.
10. **«О Правительстве Алтайского края»:** Закон Алтайского края от 02.09.2015. № 68-ЗС [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW016&n=69521&ds t=0&profile=0&mb=MLAW&div=LAW&BAS> (дата обращения: 22.04.2017).

## REFERENCES

1. **Zlobin A. V.** *Subordinate normative acts: concept and legal nature. Consistency and effectiveness of legal acts in modern Russia*: monograph. Ed. A. V. Malko, R. V. Puzikova. Tambov: TGU Publ., 2011, pp. 171–198. (In Russian)
2. **Lapina M. A.** Subordinate rulemaking of executive power. *Questions of Economy and Law*, 2012, no. 8, pp. 10–37. (In Russian)
3. **Zamotayev E. K.** Legitimacy of subordinate rulemaking: problems and solutions. *Herald of the Russian Academy of Intellectual Property*, 2014, no. 4, pp. 37–54. (In Russian)
4. **Dmitry Medvedev's opening remarks at meeting with the leaders of parliamentary parties.** Available at: <http://www.kremlin.ru/text/appears/2009/01/212209.shtml> (accessed 04.22.2017).
5. **Russian law: 20 years of development in line with the new Constitution of the Russian Federation**: report. Ed. A. A. Klishas, B. N. Pligin. Moscow, 2013. (In Russian)
6. **The meeting of Vladimir Putin with the Chairman of the State Duma Vladimir Volodin 06.06.2017.** Moscow. The Kremlin. Available at: <http://special.kremlin.ru/events/president/news/54698> (accessed April 22, 2017). (In Russian)
7. **The Constitution** of the Russian Federation adopted by popular vote 12.12.1993 (as amended, amended Laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation from 30.12.2008 N 6-FKZ, from 30.12.2008 N 7-FCL from 05.02.2014 No. 2-FKZ, from 21.07.2014 No. 11-FCL). *Collected legislation of the Russian Federation*, 2014, no. 31, st. 4398 (accessed April 22, 2017). (In Russian)
8. **Lebedev V. A.** Legislative power of the subjects of the Russian Federation. *Constitutional and Municipal Law*, 2014, no. 8, pp. 47–51. (In Russian)
9. **«On General principles of organization of legislative (representative) and Executive state authorities of constituent entities of the Russian Federation»**: Federal law dated 06.10. 1999. No. 184 – FZ. *Collected legislation of the Russian Federation*, 1999, no. 42, st. 5005. (In Russian)
10. **«The Government of the Altai territory»**: the Law of the Altai territory from 02.09.2015. No. 68-ZS. Available at: <http://www.consultant.ru/regbase/cgi/online.cgi?req=doc&base=RLAW016&n=69521&dst=0&profile=0&mb=MLAW&div=LAW&BAS> (accessed April 22, 2017). (In Russian)

## BIBLIOGRAPHY

- Artamonov, A. N.** Principles of lawmaking in the legislative process of regional parliaments. *Russian Justice*, 2012, no. 10, pp. 20–22. (In Russian)
- Baev, V. G., Marchenko, A. N., Meshcheryakov, S. V.** Quality of regulations about the responsibility of the legislature for the results of their activities, *Modern Law*, 2016, no. 3, pp. 5–10. (In Russian)
- Bezrukov, A. V.** *Constitutional and legal aspects of the implementation of the legislature on the rule of law in Russia*: monograph. Moscow: Yustitsinform Publ., 2015, 188 pp. (In Russian)
- Boshno, S. V.** Law on normative legal acts: past, present and prospects. *Law and Modern States*, 2015, no. 2, pp. 7–22. (In Russian)
- Current problems of parliamentarism in Russia**: teach. guide. P. A. Astafiev and others. Ed. of G. N. Komkova. Moscow: Prospekt Publ., 2016, 166 pp. (In Russian)
- Enaleeva, K. S.** Legislative process of the regional Parliament. *State Power and Local Self-government*, 2016, no. 3, pp. 35–40. (In Russian)
- Ivanov, K. K.** Influence of the constitutional Court of the Russian Federation in legislative activity of Federal Assembly of the Russian Federation. *Legal Thought*, 2012, no. 3(71), pp. 53–59. (In Russian)

**Isakov, I. N.** Specification of the provisions of the bill in the lawmaking process of constituent entities of the Russian Federation. *Sociology and Law*, 2014, no. 2 (24), pp. 52–56. (In Russian)

**Isakov, N. V.** The concept of the bill and its concretization. *Total Aspects of Innovative Technologies* : Proceedings of the International scient.-pract. conf. Stavropol, 2014, no. 4, pp. 224–231. (In Russian)

**Kostenko, M. A.** Legislative activities: approaches and new traditions of modern lawmaking in Russia. *Legal Policy and Legal Life*, 2015, no. 4, pp. 100–104. (In Russian)

**Makogon, B. V.** Contribution of public authorities in law-making activities. *Lawyer*, 2015, no. 4(71), pp. 16–23. (In Russian)

**Parliamentarism in Russia.** Yu. V. Gimazova, etc. Moscow : Gos. Duma Publ., 2013, 111 pp. (In Russian)

**Pashchenko, Y. I.** Regional lawmaking and its impact on the development of the social sphere in the constituent entities of the Russian Federation. *Science. Idea*, 2016, no. 2, pp. 50–53. (In Russian)

**Rozhkova, L. P., Vlasov, P. M.** To the question on legislative activities legislative (representative) bodies of state power of subjects of the Russian Federation. *Law and Right*, 2016, no. 8, pp. 18–23. (In Russian)

**Ruvinskii, R. Z.** Lawmaking in the modern political crisis : trends, risks, strategy. *Legal Technique*, 2015, no. 9, pp. 638–643. (In Russian)

**Sokolova, M. A.** *Defects of legal documents* : monograph. Moscow : Jurisprudence Publ., 2016, 160 pp. (In Russian)

**Shashkova, L. V.** Peculiarities of participation of legislative bodies of state power of subjects of Federation in the legislative process. *Bulletin of Russian University of Cooperation*, 2014, no. 1(15), pp. 52–55. (In Russian)

**Shebanov, D. V., Dolgich, I. P.** On the problems of lawmaking in modern Russia. *Humanitarian, Socio-economic and Social Sciences*, 2014, no. 11–1, pp. 313–322. (In Russian)

**Zheldybin, T. A.** Methodological fundamentals of concretization of the law making Science. *Society. State*, 2016, vol. 4, no. 2(14), pp. 39–46. (In Russian)

**Zolotukhina, T. A.** Peculiarities of lawmaking in subjects of the Russian Federation. Historical, Philosophical, Political and Law Sciences, Culturology and Study of Art. *Issues of Theory and Practice*, 2014, no. 9–1(47), pp. 77–80. (In Russian)

Принята редакцией: 19.07.2017