

УДК 342.537

Михаил Федорович Казанцев
доктор юридических наук,
заведующий отделом права
Института философии и права УрО РАН,
г. Екатеринбург. E-mail: kazan.m@mail.ru

РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В РОССИИ: ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ И УРОВЕНЬ КАЧЕСТВА¹

В статье рассмотрены два важных аспекта регионального законодательства (законодательства субъектов Российской Федерации) – тенденции его развития и уровень качества. Предложена периодизация развития регионального законодательства, в рамках которой выделены период становления (с 25 декабря 1993 г. до 1 августа 2000 г.), период стабилизации (с 1 августа 2000 г. по 2008 г.), период оптимизации регионального законодательства (начался с 2009 г. и продолжается в настоящее время). Дана характеристика указанных периодов, выявлены тенденции формирования регионального законодательства, в том числе негативные, и их причины. Определены признаки отказа от федеративных начал в правотворчестве и федерализма вообще. Сделан вывод о том, что развитие регионального законодательства должно идти в направлении оптимизации соотношения регионального законодательства с федеральным законодательством и системой муниципальных правовых актов, а также совершенствования системы регионального законодательства с точки зрения его иерархической и предметной структуры. Главным направлением развития регионального законодательства, его оптимизации должна быть систематизация регионального законодательства. Выработана система показателей (критериев) качества нормативного правового акта и законодательства в целом. Дано определение качества нормативного правового акта как совокупности его свойств (характеристик). Выявлены факторы, влияющие на уровень качества регионального законодательства, дана оценка этого уровня.

Ключевые слова: региональное законодательство (законодательство субъектов Российской Федерации), тенденции развития регионального законодательства, периодизация развития регионального законодательства, качество регионального законодательства, показатели качества нормативного правового акта и законодательства, уровень качества регионального законодательства, недостатки регионального законодательства.

Региональное законодательство в России – относительно новый социально-правовой феномен. В 2013 г. ему исполнилось 20 лет – срок достаточный для серьезного научного осмысления этого явления. С региональным законодательством (иными словами законодательством субъектов Российской Федерации) связан целый спектр актуальных теоретиче-

¹ Статья подготовлена в рамках реализации интеграционного проекта № 12-С-6-1003 УрО РАН и СО РАН «Новые парадигмы социального знания».

ских и прикладных проблем. Здесь будут рассмотрены две из них, пожалуй, самые значимые: тенденции развития регионального законодательства и уровень его качества.

Тенденции развития регионального законодательства

Анализ тенденций развития регионального законодательства¹ следует начать с периодизации этого процесса.

Анализ практики правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации позволяет произвести следующую периодизацию развития регионального законодательства в России.

Период становления регионального законодательства – первый период развития регионального законодательства, начавшийся с 25 декабря 1993 г., со дня вступления в силу Конституции Российской Федерации [23], которая провозгласила право субъектов Российской Федерации иметь свое законодательство, и продолжавшийся до 1 августа 2000 г.

Период стабилизации регионального законодательства – второй период развития регионального законодательства, начавшийся с 1 августа 2000 г., со дня вступления в силу Федерального закона от 29 июля 2000 года № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [24], который установил ряд жестких организационно-правовых мер по преодолению негативных тенденций в региональном правотворчестве, продолжавшийся по 2008 г. включительно.

Период оптимизации регионального законодательства – третий период развития регионального законодательства, начавшийся с 2009 г. Начало периода оптимизации регионального законодательства (соответственно, окончание периода его стабилизации, не связаны с каким-либо четко фиксируемым во времени событием (каким, например, является день вступления в силу российской конституции, с которым связывается начало периода становления регионального законодательства). Тем не менее есть основания полагать, что именно к 2009 г. были в основном реализованы меры по стабилизации регионального законодательства. Поэтому вполне допустимо (хотя и с определенной долей условности) конец 2008 г. – начало 2009 г. считать, соответственно, окончанием периода стабилизации – началом периода оптимизации регионального законодательства. Кроме того, уже само осознание необходимости и постановка цели оптимизировать региональное законодательство могут служить точкой отсчета для нового периода развития регионального законодательства.

¹ За 20 лет появилось немало работ, посвященных региональному законодательству, тем или иным аспектам его развития. Здесь есть возможность указать лишь некоторые из них [1-3, 5-8, 11-13, 16, 18].

Начало *первого* периода – становления регионального законодательства характеризуется активным формированием законодательного массива. В первые годы формирования регионального законодательства в субъектах Российской Федерации были приняты десятки тысяч законов и сотни тысяч нормативных правовых актов. Однако при бурном росте массива регионального законодательства, к сожалению, не был обеспечен приемлемый уровень его качества.

В числе основных недостатков в формировании регионального законодательства могут быть выделены: недостаточная системность в формировании регионального законодательства; регулирование региональными законами вопросов, находящихся вне предметов ведения и полномочий субъектов Российской Федерации; противоречивость регионального законодательства; недостаточный технико-юридический уровень регионального законодательства. Указанные недостатки в разной степени характерны для всех без исключения субъектов Российской Федерации.

Характер и масштабы негативных тенденций в формировании регионального законодательства превратили его во многом в деструктивный фактор, мешающий нормальному развитию российской правовой системы, разрушающий единое правовое пространство России. Негативные тенденции в формировании регионального законодательства нарастали вместе с физическим увеличением его объема. К 2000 г. опасность этих тенденций была осознана настолько, что федеральный центр уже не мог оставаться безучастным к проблеме законодательства субъектов Федерации и принял ряд организационно-правовых мер по преодолению перекосов в региональном правотворчестве.

Самой жесткой и даже знаковой мерой есть все основания считать принятие Федерального закона от 29 июля 2000 года № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [24]. Согласно закону, полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации могут быть досрочно прекращены специальным федеральным законом по инициативе Президента Российской Федерации, а высшее должностное лицо (губернатор, президент) субъекта Российской Федерации может быть отрешен от должности Президентом Российской Федерации в случаях, если судом установлено, что принятый закон субъекта Российской Федерации или, соответственно, нормативный правовой акт высшего должностного лица субъекта Российской Федерации противоречит Конституции Российской Федерации и федеральным законам.

Основными причинами негативных тенденций, характерных для периода становления регионального законодательства, явились, с одной стороны, недостаток опыта в законодательной деятельности и безответственность региональных органов государственной власти, часто сопряженные со стремлением региональных властей использовать в своих интересах

отсутствие четкого разграничения правотворческих полномочий между федеральным центром и регионами, а с другой – отсутствие политической воли федеральных властей доступными им юридическими средствами обеспечить единство российской правовой системы.

У субъектов Российской Федерации была уникальная возможность, практически начав с нуля, создать стройную систему регионального законодательства. Но эта возможность не была реализована.

С приходом к власти в 2000 г. нового Президента Российской Федерации В.В. Путина появилась политическая воля федерального центра к наведению порядка в сфере регионального правотворчества. Полномочные представители Президента в федеральных округах стали проводниками этой воли. Под их влиянием органы прокуратуры и юстиции начали целенаправленную работу по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным. На региональные законы, противоречащие федеральному законодательству, органами прокуратуры были принесены протесты, многие из которых удовлетворены законодательными органами. В результате в региональное законодательство были внесены тысячи поправок, а сотни законов вообще были отменены. В случаях, когда протесты не удовлетворялись, органы прокуратуры доводили дело до суда. Практика показала, что не каждое требование органов прокуратуры находит поддержку в суде. Так, прокуратурой Свердловской области в суде было оспорено несколько десятков положений Устава Свердловской области [25]. И только менее половины из них были признаны судом противоречащими федеральному законодательству.

Вслед за усилиями по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным законодательством федеральный центр начал работу по законодательному обеспечению совершенствования регионального законодательства, прежде всего путем уточнения регулирования правотворческих полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. С этой целью был принят ряд федеральных законов.

В целом деятельность федеральных органов власти по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным и в целом по его совершенствованию следует оценить положительно, так как в результате повышается качество регионального законодательства. Важно только, чтобы эта работа не была кратковременной кампанией по политическому заказу и не привела к отказу от федеративных начал в правотворчестве, от правотворческого федерализма, а вместе с этим – от федерализма вообще. Признаки этого в настоящее время имеются. Надо признать, идея правотворческого федерализма в период становления регионального законодательства подверглась суровому испытанию – испытанию практикой, жизнью. Наибольший урон этой идее был нанесен, с одной стороны, тем, что не был обеспечен должный уровень регионального законодательства, а с другой, заметным ослаблением федеративных начал в правотворчестве, которое помимо прочего было во многом спровоцировано опять же низким качеством регионального законодательства.

Начавшийся 1 августа 2000 г. *второй* период развития регионально-го законодательства потребовал от региональных властей ответственности, профессионализма и упорства при конструктивной поддержке федерального центра. Прежде всего органы власти субъектов Российской Федерации с большим или меньшим успехом сделали работу над ошибками – работу по расчистке регионального законодательства от ненужных законов, отдельных их положений, прежде всего – от законов, неоправданно дублирующих федеральное законодательство или противоречащих ему.

Развитие регионального законодательства в *третий* период – его оптимизации должно идти в направлении оптимизации соотношения регионального законодательства с федеральным и системой муниципальных правовых актов (прежде всего путем уточнения, конкретизации, повышения уровня определенности правотворческих полномочий субъектов Российской Федерации), а также совершенствования системы регионального законодательства с точки зрения его иерархической структуры (соотношение законов и подзаконных актов) и предметной структуры (состав законов, иных нормативных правовых актов, их соотношение по предмету правового регулирования).

Главным направлением развития регионального законодательства, его оптимизации должна быть систематизация регионального законодательства.

Уровень качества регионального законодательства

Проблему качества законов, законодательства в отечественном правоведении начали изучать сравнительно недавно [см., напр.: 10, 17, 19-20]. С появлением законодательства регионального уровня острота этой проблемы усугубилась, что вызвало появление научных работ, посвященных качеству регионального законодательства [см., напр.: 14-15, 22].

Качество регионального законодательства определяют:

во-первых, качество каждого нормативного правового акта, составляющего региональное законодательство;

во-вторых, качество законодательства в целом как системы нормативных правовых актов.

Соответственно следует выделять показатели (критерии) качества нормативного правового акта и показатели (критерии) качества законодательства в целом.

Качество нормативного правового акта – совокупность свойств (характеристик) нормативного правового акта.

Оценка качества нормативного правового акта должна осуществляться исходя из степени его соответствия требованиям к нормативному правовому акту.

Основные требования к нормативным правовым актам, составляющим региональное законодательство, могут быть сформулированы следующим образом.

Нормативный правовой акт, входящий в состав регионального законодательства, должен:

регулировать отношения, которые по своему характеру могут быть подвергнуты правовому регулированию и нуждаются в нем;

регулировать отношения, относящиеся к правотворческим полномочиям субъекта Российской Федерации, и соответствовать правотворческим полномочиям органа государственной власти субъекта Российской Федерации;

соответствовать виду (форме) нормативного правового акта, который орган государственной власти субъекта Российской Федерации вправе издавать для правового регулирования данных отношений;

соответствовать Конституции Российской Федерации, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации, иным нормативным правовым актам Российской Федерации и субъекта Российской Федерации, которые обладают более высокой юридической силой;

иметь необходимые системные связи с федеральным законодательством и законодательством субъекта Российской Федерации;

обеспечивать в совокупности с другими нормативными правовыми актами необходимую степень системности, полноты и детализации правового регулирования соответствующих отношений;

соответствовать требованиям разумности, справедливости, нравственности, другим общечеловеческим и правовым принципам;

содержать экономически обоснованные, реально исполнимые, не противоречащие друг другу нормативные положения;

предусматривать в совокупности с другими нормативными правовыми актами организационные, финансовые, правовые и иные средства обеспечения (механизм реализации) содержащихся в акте нормативных положений;

соответствовать требованиям законодательной техники.

Показателями качества нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации следует считать их соответствие перечисленным выше требованиям¹.

Показателями качества законодательства субъекта Российской Федерации в целом являются:

системность законодательства субъекта Российской Федерации;

полнота законодательства субъекта Российской Федерации;

внутренняя согласованность (непротиворечивость) законодательства субъекта Российской Федерации;

согласованность законодательства субъекта Российской Федерации с федеральным законодательством;

соответствие законодательства субъекта Российской Федерации правотворческим полномочиям субъекта Российской Федерации;

оперативность отражения в законодательстве субъекта Российской Федерации изменений в федеральном законодательстве;

¹ О критериях качества закона также см.: [4, 9, 21].

обоснованность дублирования законодательством субъекта Российской Федерации положений федерального законодательства;
техничко-юридический уровень законодательства субъекта Российской Федерации.

На уровень качества регионального законодательства влияют, в частности, следующие факторы:

уровень нормативно-правового обеспечения правотворческой деятельности в субъекте Российской Федерации;

состояние планирования и координации правотворческой (законодательной) деятельности в субъекте Российской Федерации;

качество подготовки проектов законов и иных нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации;

качество экспертизы проектов нормативных правовых актов и принятых нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации;

состояние правотворческого процесса в субъекте Российской Федерации;

доступность информации о региональном законодательстве;

уровень правотворческой деятельности по изменению, отмене и приостановлению действия региональных нормативных правовых актов;

суд;

прокуратура;

научно-методическое обеспечение качества регионального законодательства;

мониторинг регионального законодательства (в том числе правотворческий мониторинг).

В период становления регионального законодательства не был обеспечен приемлемый уровень его качества. Можно выделить следующие основные недостатки регионального законодательства.

Во-первых, недостаточная системность в формировании регионального законодательства. Уже принятые законы и планы (программы) законопроектных работ свидетельствуют об отсутствии у регионального законодательства четкого представления о том, какую систему законодательства он строит, из каких отраслей (разделов, блоков) эта система должна состоять, каков набор законов в каждой отдельной отрасли законодательства, какие законы должны приниматься в первую очередь, какие – во вторую, какие – в третью, а какие вообще могут не приниматься.

Во-вторых, регулирование региональными законами вопросов, находящихся вне предметов ведения и полномочий субъектов Российской Федерации. Часто это делается путем обширного и неоправданного дублирования федеральных законов. Принятие региональных законов, неоправданно дублирующих федеральное законодательство, приводит к загромождению и запутыванию законодательного массива, его неопределенности и противоречивости, а в конечном счете – к снижению авторитета региональных законов, эффективности правового регулирования и уровня законности.

В-третьих, противоречивость регионального законодательства. Создается впечатление, что региональный законодатель, принимая очередной закон, забывает, какие законы он принял ранее.

В-четвертых, недостаточный технико-юридический уровень регионального законодательства.

Указанные недостатки характерны для всех без исключения субъектов Российской Федерации, только в разной степени.

Справедливости ради надо сказать, что за первые 10–12 лет формирования регионального законодательства субъекты Российской Федерации приобрели некоторый опыт законодательной деятельности. Качество части региональных законов можно оценить как удовлетворительное или даже как вполне приемлемое. При этом усилия властей (в тех случаях, когда они предпринимались) были направлены главным образом на обеспечение качества отдельных законов.

Качество законодательства во многом определяется качеством составляющих его законов. Однако все же не в полной мере. Качество законодательства следует оценивать и на макроуровне, то есть на уровне законодательства как системы законов, иных нормативных правовых актов. При этом анализ качества законодательства в целом как системы в настоящее время почти не проводится ни на региональном, ни на федеральном уровнях.

Оценивая региональное законодательство с точки зрения его полноты, следует сказать, что к 2000 г. главные отрасли (блоки) регионального законодательства были в основном сформированы. Несмотря на очевидные достижения в формировании регионального законодательства все же нет оснований для вывода о том, что был достигнут необходимый уровень его системности. После 2000 г. уровень системности формирования регионального законодательства был значительно повышен. Однако проблема системности регионального законодательства сохраняется до настоящего времени.

В период становления регионального законодательства не удалось избежать его внутренней несогласованности, противоречивости. К настоящему времени качество регионального законодательства по этому показателю возросло, но все же остается далеким от приемлемого уровня.

В период стабилизации регионального законодательства (с 2000 г.) во многом благодаря усилиям федерального центра по обеспечению единства правового пространства значительно вырос уровень соответствия регионального законодательства правотворческим полномочиям субъекта Российской Федерации. Улучшилась ситуация и с разграничением правотворческих полномочий. Вслед за усилиями по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным законодательством федеральный центр начал работу по законодательному обеспечению совершенствования регионального законодательства прежде всего путем уточнения регулирования правотворческих полномочий Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. С этой целью был принят ряд федеральных законов.

Меры по планированию и координации правотворческой (законодательной) деятельности в субъектах Российской Федерации оказали положительное влияние на формирование и развитие регионального законодательства. Однако эти меры были недостаточными для обеспечения планомерного, последовательного формирования и развития регионального законодательства, необходимого уровня его полноты, системности и согласованности.

В начале формирования регионального законодательства качество подготовки проектов региональных законов было в целом невысоким, что непосредственно отражалось на уровне регионального законодательства. Это объясняется отсутствием опыта законопроектных работ у большинства разработчиков законопроектов. Со временем опыт разработчиков законопроектов возрастал, соответственно улучшалось качество принимаемых в субъектах Российской Федерации законов.

Уровень законодательного процесса в субъектах Российской Федерации следует оценить как в целом удовлетворительный, что не исключает необходимости совершенствования и нормативно-правового обеспечения, и практики законодательного процесса.

Анализ состояния информации о законодательстве субъектов Российской Федерации в основных ее формах позволяет сделать общий вывод о том, что в настоящее время в субъектах Российской Федерации не обеспечена полная доступность информации о законодательстве, особенно в части информации о подзаконных нормативных правовых актах.

Уровень правотворческой деятельности по изменению, отмене и приостановлению действия законов, иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации следует признать недостаточным, а сама эта деятельность нуждается в совершенствовании.

В начале периода становления регионального законодательства его технико-юридический уровень был явно низок, что объясняется, с одной стороны, недостаточным вниманием законодателя к рассматриваемой стороне качества законодательства, а с другой – небольшим опытом законопроектных работ, отсутствием сложившихся традиций (обычаев) в законодательной технике. Технико-юридический уровень регионального законодательства в настоящее время следует оценить как удовлетворительный.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Актуальные проблемы развития законодательства субъектов Российской Федерации : сб. материалов науч.-практ. конф. «Байкальские юридические чтения – 2007», Иркутск, 13 сент. 2007 г. / отв. ред. В.В. Игнатенко. Иркутск : Изд-во Ин-та законодательства и правовой информации, 2007. 292 с.
2. Басов А. Тенденции развития инвестиционного и налогового законодательства субъектов Российской Федерации // Право и экономика. 2002. № 9. С. 28-40.
3. Белоусова О.В. Региональное законодательство об общем образовании: пути совершенствования // Журнал рос. права. 2013. № 2. С. 122-129.
4. Гулиев В.К. Критерии качества закона как источника конституционного права России // Проблемы права : междунар. правовой журн. 2006. № 1. С. 170-173.

5. Доклад о состоянии законодательства Свердловской области за 2009 год / Законодат. Собр. Свердл. обл. ; Казанцев М.Ф., Руденко В.Н., Киселев К.В., Гайда А.В., Эмих В.В. ; рук. раб. группы М.Ф. Казанцев. Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2010. 284 с.
6. *Евсеев П.И.* Бюджетное законодательство субъектов Российской Федерации: проблемы становления и развития : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2005. 23 с.
7. *Ермаков С.М.* Развитие законодательства субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 27 с.
8. *Жайкбаев Ж.С.* Унификация законодательства субъектов Российской Федерации как основная тенденция его развития // Тенденции государственно-правового развития : сб. науч. тр. Екатеринбург : Изд-во Урал. юрид. ин-та МВД России, 2012. С. 52-57.
9. *Забавка В.И.* Система требований к законодательству (на примере законодательства Российской Федерации и ее субъектов) : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2009. 25 с.
10. *Игнатенко В.В.* Правовое качество законов об административных правонарушениях : (Теоретические и прикладные проблемы) : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. Екатеринбург, 1999. 41 с.
11. *Казанцев М.Ф.* Правотворческие полномочия субъектов Российской Федерации: понятие, виды, правовые основания // Рос. юстиция. 2011. № 3. С. 2-4.
12. *Казанцев М.Ф.* Правотворческий федерализм: конституционная идея и законодательная практика // Конституц. и муницип. право. 2007. № 16. С. 19-21.
13. *Ковиуро Ю.Д.* Современные тенденции в развитии законодательства субъектов Российской Федерации // Российское законодательство в современных условиях : материалы IV ежегод. науч.-практ. конф., 10 окт. 2006 г. Брянск : Курсив, 2006. С. 132-140.
14. *Козулин А.И.* О некоторых аспектах качества регионального закона // Государство и право. 2000. № 6. С. 78-84.
15. *Латина И.А.* Анализ качества законодательства субъектов Российской Федерации // Государственная власть и местное самоуправление. 2008. № 10. С. 15-19.
16. *Мальи А.Ф.* Некоторые тенденции развития законодательства субъектов Российской Федерации // Законотворчество субъектов Российской Федерации: установления и реальность : сб. науч. тр. Архангельск : Изд-во Арханг. гос. техн. ун-та, 2006. С. 100-111.
17. *Нерсесянц В.С.* Повышение правового качества законодательства как проблема юридической теории // 35 лет Российской правовой академии Министерства юстиции Российской Федерации и ее роль в развитии юридического образования : материалы Междунар. науч.-практ. конф. : в 2 т. (Москва, 13 окт. 2005 г.) : сб. М. : РПА МЮ РФ, 2005. Т. 1. С. 71-81.
18. *Никишин В.В.* Теоретические проблемы развития экологического законодательства субъектов Российской Федерации : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук. М., 2005. 49 с.
19. *Поленина С.В.* Качество закона и совершенствование правотворчества // Совет. государство и право. 1987. № 7. С. 12-19.
20. Совершенствование законодательства и правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации (программа подготовки специалистов) / Гайда А.В., Казанцев М.Ф., Киселев К.В., Лобашев А.В., Руденко В.Н. и др. Екатеринбург : УрО РАН, 2000. 230 с.
21. *Сырых Е.В.* Общие критерии качества закона : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. М., 2001. 29 с.
22. *Штей Н.А.* Качество регионального законодательства в контексте проблемы обеспечения единства правового пространства в России // Правовые исследования : Актуальные проблемы истории, политики и права : сб. науч. ст. Екатеринбург : Изд-во Урал. юрид. ин-та МВД России, 2003. Вып. 14, ч. 3. С. 50-55.
23. Конституция Российской Федерации. Принята всенародным голосованием 12 декабря 1993 года // Рос. газ. 1993. 25 дек.
24. Федеральный закон от 29 июля 2000 года № 106-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собрание законодательства Рос. Федерации. 2000. № 31. Ст. 3205.

25. Устав Свердловской области (Областной закон от 5 декабря 1994 года № 13-ОЗ) // Обл. газ. 1994. 16 дек.

Материал поступил в редколлегию 28.06.2013 г.

Mikhail F. Kazantsev, Doctor of Law, Head of Law Division, Institute of Philosophy and Law, Ural Branch of the Russian Academy of Sciences. Ekaterinburg.
E-mail: kazan.m@mail.ru

REGIONAL LEGISLATION IN RUSSIA: TENDENCIES OF DEVELOPMENT AND LEVEL OF PERFORMING

Abstract: The article describes two important aspects of regional legislation (legislation of subjects of the Russian Federation): tendencies of development and level of performing. The periodization of regional legislation development is offered: formative period (December 25, 1993 – August 1, 2000); period of stabilization (August 1, 2000–2008); period of optimization of regional legislation (2009 – to the present day). Characteristics of these periods are given; tendencies of establishing of regional legislation including negative ones and their reasons are defined. Indicators of rejecting the federative foundations in law making, as well as in federalism in general, are determined. The author concludes that regional legislation has to be developed on the way of optimizing the correlation between regional and federal legislation, and between the system of municipal legal acts, as well as on the way of improving the system of regional legislation and its hierarchic and objective structure. The systemization of regional legislation has to be the main direction of the development of regional legislation. The system of indicators (criteria) of the quality of regional legislation (and legislation in general) is produced. The author formulates the definition of regulatory legal act as the combination of its attributes (characteristics). The factors, which influence the level of the performing of regional legislation, are identified and estimated.

Keywords: regional legislation (legislation of subjects of the Russian Federation), tendencies of regional legislation development, periodization of development of regional legislation, quality of regional legislation, quality indicators of regulatory legal act and legislation, level of performing of regional legislation, disadvantages of regional legislation.

The transliteration of the list of literature (from the cirillic to the latin symbols) is submitted below

BIBLIOGRAFICHESKIJ SPISOK

1. Aktual'nye problemy razvitija zakonodatel'stva sub#ektov Rossijskoj Federacii : sb. materialov nauch.-prakt. konf. «Bajkal'skie juridicheskie chtenija – 2007», Irkutsk, 13 sent. 2007 g. / otv. red. V.V. Ignatenko. Irkutsk : Izd-vo In-ta zakonodatel'stva i pravovoj informacii, 2007. 292 c.
2. *Basov A.* Tendencii razvitija investicionnogo i nalogovogo zakonodatel'stva sub#ektov Rossijskoj federacii // Pravo i jekonomika. 2002. № 9. S. 28-40.
3. *Belousova O.V.* Regional'noe zakonodatel'stvo ob obshhem obrazovanii: puti sovershenstvovaniya // Zhurn. ros. prava. 2013. № 2. S. 122-129.
4. *Guliev V.K.* Kriterii kachestva zakona kak istochnika konstitucionnogo prava Rossii // Problemy prava : mezhdunar. pravovoj zhurn. 2006. № 1. S. 170-173.
5. Doklad o sostojanii zakonodatel'stva Sverdlovskoj oblasti za 2009 god / Zakonodat. Sobr. Sverdl. obl. ; Kazancev M.F., Rudenko V.N., Kiselev K.V., Gajda A.V., Jemih V.V. ; ruk. rab. gruppy M.F. Kazancev. Ekaterinburg : Izd-vo Ural. un-ta, 2010. 284 s.
6. *Evseev P.I.* Bjudzhetnoe zakonodatel'stvo sub#ektov Rossijskoj Federacii: problemy stanovlenija i razvitija : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2005. 23 c.

7. *Ermakov S.M.* Razvitie zakonodatel'stva sub#ektov Rossijskoj Federacii po predmetam sovmestnogo vedenija Rossijskoj Federacii i sub#ektov Rossijskoj Federacii : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2001. 27 c.
8. *Zhajkbaev Zh.S.* Unifikacija zakonodatel'stva sub#ektov Rossijskoj Federacii kak osnovnaja tendencija ego razvitija // Tendencii gosudarstvenno-pravovogo razvitija : sb. nauch. tr. Ekaterinburg : Izd-vo Ural. jurid. in-ta MVD Rossii, 2012. S. 52-57.
9. *Zabavka V.I.* Sistema trebovanij k zakonodatel'stvu (na primere zakonodatel'stva Rossijskoj Federacii i ee sub#ektov) : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2009. 25 c.
10. *Ignatenko V.V.* Pravovoe kachestvo zakonov ob administrativnyh pravonarushenijah : (Teoreticheskie i prikladnye problemy) : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. Ekaterinburg, 1999. 41 c.
11. *Kazancev M.F.* Pravotvorcheskie polnomochija sub#ektov Rossijskoj Federacii: ponjatie, vidy, pravovye osnovanija // Ros. justicija. 2011. № 3. S. 2-4.
12. *Kazancev M.F.* Pravotvorcheskij federalizm: konstitucionnaja ideja i zakonodatel'naja praktika // Konstituc. i municip. pravo. 2007. № 16. S. 19-21.
13. *Kovshuro Ju.D.* Sovremennye tendencii v razvitii zakonodatel'stva sub#ektov Rossijskoj Federacii // Rossijskoe zakonodatel'stvo v sovremennyh uslovijah : materialy IV ezhegod. nauch.-prakt. konf., 10 okt. 2006 g. Brjansk : Kursiv, 2006. S. 132-140.
14. *Kozulin A.I.* O nekotoryh aspektah kachestva regional'nogo zakona // Gosudarstvo i pravo. 2000. № 6. S. 78-84.
15. *Lapina I.A.* Analiz kachestva zakonodatel'stva sub#ektov Rossijskoj Federacii // Gosudarstvennaja vlast' i mestnoe samoupravlenie. 2008. № 10. S. 15-19.
16. *Malyj A.F.* Nekotorye tendencii razvitija zakonodatel'stva sub#ektov Rossijskoj Federacii // Zakonotvorchestvo sub#ektov Rossijskoj Federacii: ustanovlenija i real'nost' : sb. nauch. tr. Arhangel'sk : Izd-vo Arhang. gos. tehn. un-ta, 2006. S. 100-111.
17. *Nersesjanc V.S.* Povyshenie pravovogo kachestva zakonodatel'stva kak problema juridicheskoj teorii // 35 let Rossijskoj pravovoj akademii Ministerstva justicii Rossijskoj Federacii i ee rol' v razvitii juridicheskogo obrazovanija : materialy Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. : v 2 t. (Moskva, 13 okt. 2005 g.) : sb. M. : RPA MJu RF, 2005. T. 1. S. 71-81.
18. *Nikishin V.V.* Teoreticheskie problemy razvitija jekologicheskogo zakonodatel'stva sub#ektov Rossijskoj Federacii : avtoref. dis. ... d-ra jurid. nauk. M., 2005. 49 c.
19. *Polenina S.V.* Kachestvo zakona i sovershenstvovanie pravotvorchestva // Sovet. gosudarstvo i pravo. 1987. № 7. S. 12-19.
20. Sovershenstvovanie zakonodatel'stva i pravotvorcheskoj dejatel'nosti v sub#ektah Rossijskoj Federacii (programma podgotovki specialistov) / Gajda A.V., Kazancev M.F., Kiselev K.V., Lobashev A.V., Rudenko V.N. i dr. Ekaterinburg : UrO RAN, 2000. 230 s.
21. *Syryh E.V.* Obshhie kriterii kachestva zakona : avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. M., 2001. 29 c.
22. *Shtej N.A.* Kachestvo regional'nogo zakonodatel'stva v kontekste problemy obespechenija edinstva pravovogo prostranstva v Rossii // Pravovye issledovanija : Aktual'nye problemy istorii, politiki i prava : sb. nauch. st. Ekaterinburg : Izd-vo Ural. jurid. in-ta MVD Rossii, 2003. Vyp. 14, ch. 3. S. 50-55.
23. Konstitucija Rossijskoj Federacii. Prinjata vsenarodnym golosovaniem 12 dekabrja 1993 goda // Ros. gaz. 1993. 25 dek.
24. Federal'nyj zakon ot 29 ijulja 2000 goda № 106-FZ «O vnesenii izmenenij i dopolnenij v Federal'nyj zakon «Ob obshhijh principah organizacii zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub#ektov Rossijskoj Federacii» // Soznanie zakonodatel'stva Ros. Federacii. 2000. № 31. St. 3205.
25. Ustav Sverdlovskoj oblasti (Oblastnoj zakon ot 5 dekabrja 1994 goda № 13-OZ) // Obl. gaz. 1994. 16 dek.