

МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РФ
ФЕДЕРАЛЬНОЕ ГОСУДАРСТВЕННОЕ
БЮДЖЕТНОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
«ВОРОНЕЖСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ
УНИВЕРСИТЕТ»

С. М. Бекетова, Т. М. Бялкина

**ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ
ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

Учебное пособие

Воронеж
Издательский дом ВГУ
2017

СОДЕРЖАНИЕ

Предисловие	5
Глава I. Конституционно-правовые основы законодательной деятельности субъектов Российской Федерации	7
Глава II. Особенности законодательной деятельности субъектов Российской Федерации в современный период	17
Глава III. Основные направления законодательной деятельности Воронежской областной Думы в административно-политической сфере	24
1. Законодательство Воронежской области в сфере государственного строительства	24
2. Законодательство Воронежской области в сфере местного самоуправления, связей с общественностью и средств массовых коммуникаций	39
Глава IV. Основные направления законодательной деятельности Воронежской областной Думы в сфере экологии, земельных отношений и аграрной политики.....	53
1. Законодательство Воронежской области в сфере экологии	53
2. Законодательство Воронежской области в сфере земельных отношений и аграрной политики	66
Глава V. Основные направления законодательной деятельности Воронежской областной Думы в сфере транспорта, дорожного хозяйства и безопасности	79
Глава VI. Основные направления законодательной деятельности Воронежской областной Думы в сфере жилищно-коммунального хозяйства	88
Глава VII. Основные направления законодательной деятельности Воронежской областной Думы в сфере развития бюджетных правоотношений, финансовой, налоговой, инвестиционной (инновационной) деятельности	103
Глава VIII. Основные направления законодательной деятельности Воронежской областной Думы в сфере социальной политики и охраны здоровья.....	117

лирования вопросов жизнеобеспечения населения субъекта Российской Федерации.

Данные цели и задачи достигаются как в процессе изучения нормативных правовых источников, специальной научной, научно-методической литературы, так и практического опыта законодательной деятельности субъектов Российской Федерации.

Настоящее пособие, включающее в себя теоретико-правовые основы законодательной деятельности субъектов Российской Федерации, а также анализ законотворческой деятельности органов государственной власти Воронежской области, правовых и практических проблем, возникающих в ходе осуществления законодательного процесса, которые являются типичными для многих регионов России, может быть использовано при изучении вышеназванных дисциплин.

Глава I. КОНСТИТУЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Субъекты Российской Федерации являются политико-территориальными образованиями, реализующими на своей территории государственную власть. В соответствии со ст. 5 Конституции РФ республика (государство) имеет свою конституцию и законодательство. Край, область, город федерального значения, автономная область, автономный округ имеют свой устав и законодательство.

Конституция РФ в ст. 10 закрепляет принцип разделения государственной власти на законодательную, исполнительную и судебную. Органы законодательной, исполнительной и судебной власти самостоятельны¹.

Конституцией РФ, Федеративным и иными договорами осуществляется разграничение предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации (ст. 11 Конституции РФ).

Таким образом, Конституция Российской Федерации устанавливает базовые положения о том, что субъекты Российской Федерации в лице органов законодательной власти самостоятельно осуществляют законодательную деятельность в пределах своей компетенции.

Предметы ведения субъектов Российской Федерации включают в себя общественные отношения, относящиеся к предметам их совместного ведения с Российской Федерацией (ст. 72 Конституции РФ), и иные общественные отношения, которые определяются ими самостоятельно, поскольку, в соответствии со ст. 73 Конституции РФ, вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают всей полнотой государственной власти.

Возможности законодательного регулирования предметов ведения субъектов Российской Федерации установлены ст. 76 Конституции РФ:

¹ См. : Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30 декабря 2008 г. № 6-ФКЗ, от 30 декабря 2008 г. № 7-ФКЗ, от 5 февраля 2014 г. № 2-ФКЗ, от 21 июля 2014 г. № 11-ФКЗ // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.

«1. По предметам ведения Российской Федерации принимаются федеральные конституционные законы и федеральные законы, имеющие прямое действие на всей территории Российской Федерации.

2. По предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации издаются федеральные законы и принимаемые в соответствии с ними законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации.

3. Федеральные законы не могут противоречить федеральным конституционным законам.

4. Вне пределов ведения Российской Федерации, совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации республики, края, области, города федерального значения, автономная область и автономные округа осуществляют собственное правовое регулирование, включая принятие законов и иных нормативных правовых актов.

5. Законы и иные нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации не могут противоречить федеральным законам, принятым в соответствии с частями первой и второй настоящей статьи. В случае противоречия между федеральным законом и иным актом, изданным в Российской Федерации, действует федеральный закон.

6. В случае противоречия между федеральным законом и нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации, изданным в соответствии с частью четвертой настоящей статьи, действует нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации».

Предметы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации закрепляются ст. 72 Конституции РФ. К ним относятся:

а) обеспечение соответствия конституций и законов республик, уставов, законов и иных нормативных правовых актов краев, областей, городов федерального значения, автономной области, автономных округов Конституции Российской Федерации и федеральным законам;

б) защита прав и свобод человека и гражданина; защита прав национальных меньшинств; обеспечение законности, правопорядка, общественной безопасности; режим пограничных зон;

в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

г) разграничение государственной собственности;

д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

з) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

и) установление общих принципов налогообложения и сборов в Российской Федерации;

к) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

л) кадры судебных и правоохранительных органов; адвокатура, нотариат;

м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления;

о) координация международных и внешнеэкономических связей субъектов Российской Федерации, выполнение международных договоров Российской Федерации.

Помимо Конституции РФ, вопросы законодательной деятельности субъектов Российской Федерации регламентируются федеральными законами, прежде всего, Федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в редакции от 07.06.2017)² «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Ст. 5 данного закона определяет основные полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации, который:

а) принимает конституцию субъекта Российской Федерации и поправки к ней, если иное не установлено конституцией субъекта Российской Федерации, принимает устав субъекта Российской Федерации и поправки к нему;

б) осуществляет законодательное регулирование по предметам ведения субъекта Российской Федерации и предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в пределах полномочий субъекта Российской Федерации.

Законом субъекта Российской Федерации:

² См.: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ (в редакции от 07.06.2017) «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 42.

а) утверждаются бюджет субъекта Российской Федерации и отчет о его исполнении, представленные высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

в) в пределах полномочий, определенных федеральным законом, устанавливается порядок проведения выборов в органы местного самоуправления на территории субъекта Российской Федерации;

г) утверждаются программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, представленные высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

д) устанавливаются налоги и сборы, установление которых отнесено федеральным законом к ведению субъекта Российской Федерации, а также порядок их взимания;

е) утверждаются бюджеты территориальных государственных внебюджетных фондов субъекта Российской Федерации и отчеты об их исполнении;

ж) устанавливается порядок управления и распоряжения собственностью субъекта Российской Федерации, в том числе долями (паями, акциями) субъекта Российской Федерации в капиталах хозяйственных обществ, товариществ и предприятий иных организационно-правовых форм;

з) утверждаются заключение и расторжение договоров субъекта Российской Федерации;

и) устанавливается порядок назначения и проведения референдума субъекта Российской Федерации;

к) устанавливаются порядок проведения выборов в законодательный (представительный) орган государственной власти субъекта Российской Федерации, порядок проведения выборов высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) либо порядок избрания высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) депутатами законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации и порядок отзыва высшего должностного лица субъекта Российской Федерации (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации);

л) устанавливается административно-территориальное устройство субъекта Российской Федерации и порядок его изменения;