



УДК 342.55

## ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО КАК ОСОБЫЙ ВИД ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО ОРГАНА РЕСПУБЛИКИ МАРИЙ ЭЛ

*Утросина Светлана Анатольевна,  
кандидат исторических наук, доцент  
кафедры правового обеспечения государственного  
и муниципального управления ФГБОУ ВО «Марийский  
государственный университет», г. Йошкар-Ола.  
E-mail: usa\_sveta@mail.ru*

Статья посвящена специфике законотворчества в Республике Марий Эл, анализу структурных элементов этой деятельности. Автор показывает работу Государственного Собрания по совершенствованию законодательной деятельности в Республике Марий Эл.

**Ключевые слова:** законотворчество Республики Марий Эл, региональный законотворческий процесс, субъекты законодательной инициативы, Государственное Собрание Республики Марий Эл.

Конец XX века совпал для России с определением оптимальных форм ее политико-экономической и государственно-правовой организации, с поиском своего места в современном мире. С этого времени она проходит собственный путь формирования федерализма. 90-е годы стали и для РФ, и для ее субъектов периодом серьезных структурных изменений государственного устройства, формирования новых общественных институтов. Впервые за всю историю развития российской государственности субъекты Российской Федерации получили право на формирование собственного законодательства.

Конституция Российской Федерации 1993 года существенно изменила правовую основу деятельности органов государственной власти Российской Федерации. Введя в сферу формирования законодательства субъекты Российской Федерации, она дала возможность создать принципиально новую систему законотворчества и законодательства, отличающуюся двумя уровнями и множеством соответствующих субъектов. Провозглашенная децентрализация нормотворческой деятельности имела позитивный характер, так как давала возможность регионам самостоятельно регулировать происходящие в них политические, экономические, социальные процессы с учетом самобытности территории, особенностей их развития. Вместе с тем, правотворческая свобода не должна выходить за рамки представленной компетенции и разрушать единство законодательства Российской Федерации. В этих условиях важно было четко определить место регионального законодательства в правовой системе государства.

Республика Марий Эл, как и другие субъекты Российской Федерации, получила сравнительно широкие полномочия в сфере законотворчества. Деятельность эта должна была разворачиваться в правовом поле, очерченном нормами Конституции Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, договором между органами

государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Марий Эл, а также Конституцией Российской Федерации.

Однако существенной проблемой для развития республиканского законодательства оказалось то, что оно создавалось одновременно с созданием правовой основы, необходимой для ее осуществления. Федеральный центр слабо координировал региональный законотворческий процесс. Это существенно повлияло на содержание и качество законодательной деятельности и принятых в Республике Марий Эл законов. В сложившейся ситуации Республика Марий Эл начинает формировать свою собственную законодательную базу, часто отличающуюся от федеральной.

23 июня 1995 года Конституционным Собранием Республики Марий Эл была принята новая Конституция республики. В принятой Конституции было определено, что Республика Марий Эл является демократическим правовым государством в составе Российской Федерации. Высшим должностным лицом и главой государства является Президент, который формирует и возглавляет правительство. Законодательным (представительным) органом объявлено Государственное Собрание. Однако Конституция Республики Марий Эл не избежала противоречий с Конституцией и законодательством Российской Федерации.

После формирования законодательного органа государственной власти Республики Марий Эл перед ним встал ряд задач, в том числе законодательно закрепить новый государственно-правовой статус республики; создать избирательную систему и региональное избирательное право, тем самым легитимизировать новую государственную власть, что позволило бы установить объективные правила игры для всех ветвей власти. Конечным результатом всей этой работы должно было стать получение населением Республики Марий Эл возможности непосредственно решать все жизненно важные вопросы региона.



В условиях развивающегося конституционного регулирования правовых основ становления гражданского общества и укрепления демократических принципов его функционирования особое значение приобретала проблема формирования и совершенствования законодательства как важнейшего фактора обеспечения реализации государственной политики в регионе.

Однако в законодательной деятельности Республики Марий Эл выявились серьезные проблемы: низкое качество нормативно-правовых актов, большое количество правотворческих ошибок, расхождение принятых законов с нормами соответствующих федеральных законов и др. Подобные недостатки были характерны и для законодательства других субъектов. Сложившаяся ситуация требовала на федеральном уровне осмысления и оценки деятельности субъектов Российской Федерации как по созданию собственного законодательства, так и по вопросам взаимодействия с федерацией в рамках законодательного процесса.

Важным этапом в развитии законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации стал приход к власти в 2000 году В. В. Путина. Деятельность государственных органов по приведению регионального законодательства в соответствие с федеральным приобрела целенаправленный и систематический характер. Решительные действия, принимаемые Президентом РФ по укреплению вертикали власти, были направлены на создание мощного федеративного государства, функционировавшего в рамках единого правового поля.

Задача согласования регионального законодательства с федеральным стала важнейшей и в Республике Марий Эл. Ревизия системы республиканского законодательства началась с его центрального звена – Конституции республики. На сессии Государственного Собрания республики (февраль 2000 года) было отмечено, что за прошедший с 1995 года период произошли важные изменения в общественно-политической жизни, значительно расширилось правовое поле для практической реализации Основного Закона. 20 декабря 2000 года состоялось заседание второго в истории республики Конституционного Собрания. На рассмотрение Собрания был вынесен проект Закона «О поправках к главам 1, 2, 8 Конституции Республики Марий Эл». Предварительно проект публиковался в средствах массовой информации, обсуждался в органах местного самоуправления, различных общественных организациях. Были проанализированы все этапы конституционного строительства республики, разногласия между Конституцией РФ и Конституцией РМЭ. В результате совместной работы Государственного Собрания, Президента, рабочей группы на рассмотрение Конституционного Собрания был внесен ряд существенных поправок. В обсуждении проекта приняли участие депутаты Государст-

венного Собрания, главы местного самоуправления районов и городов, депутаты районных (городских) собраний.

В ходе обсуждения было принято восемь важнейших поправок, затрагивающих статьи 1, 7, 8 и др. Часть статей была исключена из Конституции в связи с тем, что те или иные полномочия, касающиеся судов, военной службы, иных вопросов, возложены на федеральное законодательство, и включать их в Конституцию республики не было необходимости.

Принятие поправок к Конституции повлекло за собой анализ законодательной базы Республики Марий Эл, который выявил существенные расхождения с федеральным законодательством. Преодоление противоречий между федеральными законами и законами Республики Марий Эл, обеспечение согласованности с федеральным законодательством стало важнейшей задачей законотворческого органа республики. Вместе с тем важно было добиться обеспечения верховенства Конституции Республики Марий Эл в системе республиканского законодательства. Новые условия позволили произвести необходимую дифференциацию правового регулирования с учетом специфики региона, определить приоритеты в правовом регулировании отдельных видов общественных отношений на территории Республики Марий Эл.

Конституционные нормы явились основным источником формирования правил создания региональных законов. Определяя законотворчество как особый вид деятельности, Государственное Собрание Республики Марий Эл придало процессу законотворчества строгую юридическую регламентацию. Особое место в установлении порядка деятельности парламента республики, а также процедуры принятия законов занял Регламент Государственного Собрания Республики Марий Эл, последняя редакция которого принята Постановлением Государственного Собрания от 14 августа 2014 г. № 706-П [1]. В разделе IV этого документа закреплены процессуальные нормы, регламентирующие правила принятия законов, начиная с порядка внесения законопроектов в парламент и заканчивая подписанием и опубликованием закона.

Важным элементом регулирования законодательного процесса является установление круга субъектов законодательной инициативы. В соответствии с частью 1 статьи 74 Конституции Республики Марий Эл право законодательной инициативы в Государственном Собрании принадлежит Главе Республики Марий Эл, депутатам Государственного Собрания, комитетам Государственного Собрания, Правительству Республики Марий Эл, членам Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации – представителям от Государственного Собрания и Правительства Республики Марий Эл, представительным органам муниципальных образований.



Конституционный, Верховный, Арбитражный суды Республики Марий Эл, прокурор республики обладают правом законодательной инициативы по вопросам их ведения.

Следует отметить, что в Республике Марий Эл удалось определить оптимальный круг субъектов законодательной инициативы, который не является излишне широким. При этом учитывался не только статус и общественный вес этих субъектов в региональных отношениях, но и их способность объективно и адекватно оценивать необходимость осуществления законодательного регулирования. Важно было также предусмотреть и создать условия, обеспечивающие им право на непосредственное участие в рассмотрении представленных ими проектов и возможность изложения их позиции.

В целях определения порядка реализации права законодательной инициативы указом Главы Республики Марий Эл от 12 февраля 2014 года № 18 (в редакции от 04.07.2016 № 144) было утверждено новое «Положение о порядке взаимодействия Главы Республики Марий Эл и Правительства Республики Марий Эл с Государственным Собранием Республики Марий Эл в законодательном процессе». Впервые такое Положение было принято в 1997 году [2].

Законом Республики Марий Эл от 4 марта 2005 года № 3-З «О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления» установлены формы взаимодействия органов государственной власти Республики Марий Эл и представительных органов местного самоуправления [3]. Законодательная деятельность – одна из них. Представительные органы местного самоуправления Республики Марий Эл активно реализуют свое право на законодательную инициативу. Государственное Собрание Республики Марий Эл оказывает организационно-методическую помощь органам местного самоуправления в реализации этого права. Ведется совместная работа по совершенствованию региональных законов, нормативно-правовых актов по вопросам правового обеспечения деятельности органов власти на местах.

Закрепив за всеми субъектами законодательной инициативы право участия в работе над инициированным законопроектом на всех стадиях его прохождения, законодатель добился повышения глубины проработки, всесторонней оценки возможных правовых и иных последствий принимаемых законов. Планирование и подготовка проектов законодательных актов – важнейшая стадия законодательного процесса. Правильно организованный законодательный процесс создал предпосылки для выработки правовых предписаний, соответствующих особенностям политического, экономического и социального развития Республики Марий Эл. Сложилась система законода-

тельства региона. Тесный контакт законодательных, исполнительных органов и органов местного самоуправления по формированию и совершенствованию регионального законодательства создал условия для наиболее полного удовлетворения потребностей республики.

Правовое регулирование на современном этапе идет по пути обеспечения непротиворечивого, согласованного взаимодействия федерального законодательства и законодательства Республики Марий Эл. Деятельность законодателей предопределяется единством правового поля Российской Федерации. Законодатели Республики Марий Эл перешли к системной плановой законодательной деятельности на перспективу. Необходимость анализа законодательной деятельности и систематизации регионального законодательства привела к практике составления ежегодных докладов о состоянии законодательства Республики Марий Эл и ежегодному изданию Государственным Собранием Республики Марий Эл «Систематизированного перечня действующих законов Республики Марий Эл» [4].

В первом докладе, подготовленном по итогам законодательной деятельности в 2006 году, были показаны основные направления законодательной деятельности Государственного Собрания Республики Марий Эл, дан анализ законов, принятых по отраслям правового регулирования, показана организация и перспективы законодательской деятельности в Республике Марий Эл, была представлена информация с перечнем всех действующих республиканских законов, начиная с 1992 года.

Последующие доклады стали важным шагом в системном мониторинге законодательства в Республике Марий Эл. Как правило, в ежегодных докладах по итогам законодательной деятельности Государственного Собрания показаны основные направления законодательной деятельности, дается классификация законов, принятых за отчетный период по отраслям правового регулирования, делается мониторинг законодательской деятельности за прошедший год. Проведенная аналитическая работа позволяет оценить организацию законодательской деятельности, качество законов и их влияние на социально-экономические процессы республики. Значительное внимание уделяется оценке эффективности законодательства республики. Все это позволяет определить тенденции, перспективы развития и приоритетные задачи законодательной деятельности Государственного Собрания Республики Марий Эл в следующий период.

За период своего существования Государственное Собрание Республики Марий Эл обрело достаточный опыт законодательской деятельности. За последние 10 лет им было принято значительное количество законов:



Год	Количество законов
2006	84
2007	86
2008	81
2009	71
2010	70
2011	84
2012	88
2013	67
2014	69
2015	63

По состоянию на 1 января 2016 года в Республике Марий Эл действует 194 закона.

Таким образом, в Республике Марий Эл решается проблема формирования надежной правовой системы, складывается эффективное региональное законодательство, отвечающее потребностям развития республики и интересам ее населения.

#### Литература

1. О Регламенте Государственного Собрания Республики Марий Эл (в ред. Постановлений Государственного Собрания Республики Марий Эл от 28.10.2014 № 42-П, от 11.06.2015 № 135-П, 20.10.2016 года № 285-П); постановление Государственного Собрания Республики Марий Эл от 14 августа 2014 года № 706-П. Регламент Государственного Собрания Республики Марий Эл [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://parlament.mari.ru> > title/reglam.html

2. Об утверждении Положения о порядке взаимодействия Главы Республики Марий Эл и Правительства Республики Марий Эл с Государственным Собранием Республики Марий Эл в законотворческом процессе (с изменениями на: 04.07.2016): указ Главы Республики Марий Эл от 12 февраля 2014 года № 18 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru> > document/460276417

3. О регулировании отдельных отношений, связанных с осуществлением местного самоуправления в Республике Марий Эл (с изменениями на: 25.04.2016): закон Республики Марий Эл от 04 марта 2005 года № 3-3 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru> > document/802027537

4. Доклады Государственного Собрания Республики Марий Эл «О состоянии законодательства Республики Марий Эл [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://parlament.mari.ru> > itog/dokl\_z.html

S. A. Utrosina

#### LEGISLATION AS A SPECIAL KIND OF ACTIVITY OF THE LEGISLATIVE BODY OF THE REPUBLIC OF MARI EL

The article is devoted to the specifics of legislation in the Republic of Mari El, the analysis of the structural elements of these activities. The author shows the work of the National Assembly to improve the legislative activity in the Republic of Mari El.

**Key words:** lawmaking Republic of Mari El, the regional lawmaking process, the subjects of legislative initiative, the State Assembly of the Republic of Mari El.

---

UTROSINA Svetlana Anatolievna – Candidate of History, Associate Professor of the Department of the Legal Support of Public and Municipal Administration, the Mari State University, Yoshkar-Ola.  
E-mail: [usa\\_sveta@mail.ru](mailto:usa_sveta@mail.ru)