

Научная статья

УДК 342.5

DOI: <https://doi.org/10.30932/2500-1868-2026-59-3-10>

Опережающее правотворчество в субъектах Российской Федерации в сфере обеспечения региональной безопасности

Пронин Тимофей Тимурович,
научный сотрудник Центра исследования проблем безопасности
Российской академии наук,
Москва, Россия

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0664-220X>

РИНЦ SPIN-код: 7329-1193, AuthorID: 1269049

Аннотация. Статья посвящена опережающему правотворчеству в субъектах РФ по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов РФ. Были проанализированы законы субъектов РФ, принятые в опережающем порядке в рамках отдельных направлений обеспечения общественной безопасности, таких как обеспечение пожарной безопасности, профилактика правонарушений и противодействие экстремистской деятельности. Выявлены пути приведения таких законодательных актов в соответствие с принятыми затем федеральными законами. Сделан вывод о положительном влиянии опыта опережающего правотворчества на дальнейшее развитие законодательства отдельных субъектов РФ и правовое обеспечение региональной безопасности в целом; об угасании опережающего правотворчества, возможность осуществления которого тем не менее сохранилась после реформы публичной власти. Были проанализированы современные тенденции, связанные с опережающим правотворчеством в субъектах РФ. По мнению автора, оно также имеет потенциал для правового обеспечения региональной безопасности в дальнейшем при возникновении новых угроз безопасности.

Ключевые слова: опережающее правотворчество; региональная безопасность; общественная безопасность.

Статья подготовлена в рамках реализации государственного задания «Комплексное исследование проблем общественной безопасности, как стратегического приоритета национальной безопасности Российской Федерации (FFFZ-2025-0001)».

Для цитирования: Пронин Т. Т. Опережающее правотворчество в субъектах Российской Федерации в сфере обеспечения региональной безопасности // Транспортное право и безопасность. 2026. № 3(59). С. 122–135. <https://doi.org/10.30932/2500-1868-2026-59-3-10>.

Original article

Proactive law-making in the constituent entities of the Russian Federation in the sphere of regional security enforcement

Timofey T. Pronin,
Researcher of the
Security Problems Studies Center of RAS,
Moscow, Russia

Abstract. The current paper has considered proactive law-making in the constituent entities of the Russian Federation regarding matters of joint jurisdiction between the Russian Federation and its constituent entities. There have been analyzed laws adopted proactively by these entities in specific areas of public security, such as ensuring fire safety, crime prevention, and countering extremist activity. There have been identified the ways to bring such legislative acts into conformity with federal laws adopted subsequently. There has been drawn a conclusion regarding the positive effect of the experience of proactive law-making on the further development of legislation in some constituent entities of the Russian Federation and on the legal framework for regional security as a whole, as well as regarding the decline of proactive law-making, the possibility of which has persisted following the reform of public authority. There have been analyzed current trends regarding proactive law-making in the constituent entities of the Russian Federation. According to the author, this practice also holds potential for ensuring regional security in the future if new security threats emerge.

Keywords: proactive law-making; regional security; public security.

The current paper has been prepared as part of the implementation of the state assignment “Comprehensive study of public security issues as a strategic priority of national security of the Russian Federation (FFFZ-2025-0001)”.

For citation: Pronin T. T. Proactive law-making in the constituent entities of the Russian Federation in the sphere of regional security enforcement // Transport law and security. 2026; (3(59)):122–135.

© Пронин Т. Т., 2026

Развитие законодательства в сфере обеспечения безопасности в большей степени обусловлено постоянным изменением угроз, способных нанести ущерб интересам личности, общества и государства. В этих условиях неизбежна постоянная запоздалость правовых мер, направленных на нейтрализацию тех или иных угроз. Одним из способов минимизации данной проблемы является так называемое опережающее правотворчество.

Указанная категория, как отметила, М. В. Баранова, имеет «разноплановые иерархически выстроенные формы» [1, стр. 44]. Она и В. В. Мамчун также привели примеры двух разновидностей ситуаций, которые в науке характеризуются как опережающее правотворчество.

Первые из них связаны с созданием норм, основывающихся на моделях не существовавших прежде отношений [6, стр. 45]. Важнейшей составляющей такой разновидности правотворчества является прогностический компонент. В связи с этим отдельные исследователи также могут именовать ее как «превентивное правотворчество» [7, стр. 107]. Наиболее активно оно применяется для регулирования сферы новых технологий. Думается, такой подход применим и для регулирования сферы безопасности: значительная часть новых угроз обусловлена именно развитием современных технологий. Вместе с тем данная форма правотворчества отличается своей сложностью, поскольку касается сферы возможного и предполагаемого. Наибольшее затруднение здесь, по нашему мнению, вызывает определение оснований для ограничения прав и свобод личности, без которого эффективное правовое обеспечение национальной безопасности зачастую фактически невозможно. Необходимость соблюдения ч. 3 ст. 55 Конституции РФ, в частности, требования соразмерности такого ограничения [Постановление Конституционного Суда РФ от 30 октября 2003 г. № 15-П], обуславливает потребность в куда как более тщательном анализе возможных угроз и перспективных способов их нейтрализации для недопущения чрезмерного ограничения прав и свобод личности, признаваемых высшей ценностью.

Другая группа ситуаций, характеризующихся как опережающее правотворчество, связана с правотворчеством в субъектах РФ по предметам совместного ведения и изданием нормативных актов Президентом РФ в отсутствие того или иного федерального закона [6, стр. 44]. Последнее активно использовалось на федеральном уровне после распада СССР в целях восполнения имевшихся пробелов правового регулирования, что в ряде случаев подверглось справедливой критике в научном сообществе [4, стр. 23].

В отличие от ранее рассмотренного, данный подход имеет своей целью воздействие на уже сложившиеся отношения. Зачастую принятие правовых актов в рамках исследуемой практики обусловлено необходимостью срочного урегулирования тех или иных отношений, в связи с чем в позициях Конституционного Суда РФ такое правотворчество также именуется оперативным (Постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2020 г. № 49-П «По делу о проверке конституционности подпункта 3 пункта 5 постановления Губернатора Московской области “О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области” в связи с запросом Протвинского городского суда Московской области»).

Особый интерес представляет опережающее правотворчество, осуществляемое в субъектах РФ, по предметам совместного ведения. В отли-

чие от упомянутой практики издания указов Президента РФ, оно остается куда как менее исследованным, особенно в части регулирования отношений, связанных с обеспечением отдельных видов безопасности. В первую очередь это обусловлено куда как большим количеством правовых актов субъектов РФ по сравнению с указами Президента РФ, принятых в условиях отсутствия тех или иных федеральных законов.

Возможность осуществления опережающего правотворчества в субъектах РФ предусмотрена ч. 3 ст. 3 Федерального закона от 21 декабря 2021 г. № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее — Закон № 414-ФЗ). В первую очередь оно включает в себя разработку и принятие законов субъектов РФ, чему в доктрине ранее уже уделялось внимание. Так, Т. Я. Хабриева справедливо отметила, что такая практика может быть обусловлена не только медлительностью федерального законодателя, но и тем, что «Российская Федерация может не считать для себя актуальным регулирование определенных предметов совместной компетенции, оставляя решение этих вопросов на усмотрение субъектов Российской Федерации» [9, стр. 24].

В соответствии с ч. 3 ст. 3 Закона № 414-ФЗ в рамках опережающего правотворчества, осуществляемого в регионах, могут быть приняты как законы субъектов РФ, так и подзаконные акты. Полагаем, к последним относятся акты высших должностных лиц и исполнительных органов субъектов РФ, изданные на основании законов субъектов РФ, принятых в рамках опережающего правотворчества. Об этом в том числе свидетельствуют положения ст. 26 Закона № 414-ФЗ.

Стоит отметить, что в исключительных ситуациях высшие должностные лица субъектов РФ могут самостоятельно осуществлять опережающее правотворчество. Такой ситуацией в 2020 г. стала пандемия COVID-19, когда в ряде регионов высшими должностными лицами были изданы указы, направленные на противодействие этой угрозе и опередившие принятие соответствующих нормативных актов на федеральном уровне. Как отметил Конституционный Суд РФ, данная практика имела исключительный и временный характер, обусловленный беспрецедентностью упомянутой угрозы, и опиралась на «правовые ориентиры в федеральном законодательстве» (Постановление Конституционного Суда РФ от 25 декабря 2020 г. № 49-П). Из этого следует вывод, что этот подход не может применяться в условиях штатного функционирования высших должностных лиц субъектов РФ. Данное обстоятельство позволяет сфокусироваться на исследовании практики принятия в опережающем порядке законов субъектов РФ в рамках правового обеспечения региональной безопасности.

Обеспечение региональной безопасности предполагает обеспечение отдельных видов безопасности, выделяемых в рамках национальной безопасности Российской Федерации, например, общественной, продовольственной, экономической и др., на территории субъекта РФ. В связи с этим

региональному законодательству должно уделяться куда как большее внимание в рамках правового обеспечения региональной безопасности.

Как уже было отмечено, опережающее правовое регулирование в субъектах РФ может осуществляться по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. К правовому обеспечению региональной безопасности непосредственное отношение имеют три из них:

- обеспечение общественной безопасности (п. «б» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ);

- обеспечение экологической безопасности (п. «д» ч. 1 ст. 72 РФ);

- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий (п. «з» ч. 1 ст. 72 Конституции РФ).

Деятельность по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций, фактически составляющая последний из перечисленных предметов совместного ведения, в настоящее время рассматривается как направление обеспечения общественной безопасности [5, стр. 100].

Наиболее широким из указанных предметов совместного ведения представляется обеспечение общественной безопасности, значение которой для региональной безопасности наиболее важно. Не преследуя цели определить содержание соответствующей деятельности, что уже было сделано другими исследователями [5, стр. 100], выделим отдельные направления обеспечения общественной безопасности, в рамках которых принимались законы субъектов РФ, разработка которых была осуществлена в опережающем порядке. К ним относятся: участие граждан в охране общественного порядка, обеспечение пожарной безопасности, профилактика правонарушений и т.д. В связи с этим представляется целесообразным рассмотрение примеров опережающего законодательства в рамках данных направлений.

Обеспечение пожарной безопасности

Распад СССР и кризис начала 1990-х гг. болезненно отразились на обеспечении пожарной безопасности. Стремительному увеличению ущерба от пожаров в тот период способствовали нехватка личного состава пожарной охраны, износ и устаревание материально-технической базы [10, стр. 130], а также отсутствие должного правового регулирования рассматриваемой сферы. Разработка отдельного федерального закона требовала большего времени, поскольку перед законодателем стояла задача формирования принципиально нового подхода к организации деятельности по обеспечению пожарной безопасности. Перечисленные обстоятельства привели к тому, что в некоторых регионах было реализовано право опережающего законодательства и были приняты законы субъектов РФ о пожарной безопасности, например, Закон Республики Татарстан от 18 мая 1993 г. № 1866-XII «О пожарной безопасности» и Закон Республики Марий Эл от 8 июля 1992 г. № 337-III «О пожарной безопасности».

На анализе последнего стоит остановиться подробнее. С одной стороны, его принятие продиктовано объективной необходимостью, поскольку он

во многом восполнял пробелы в правовом регулировании обеспечения пожарной безопасности. С другой стороны, положения данного Закона содержали признаки вторжения в предмет исключительного ведения Российской Федерации в части регулирования прав человека и гражданина, а также установления оснований для проникновения в жилище. Более того, отдельные нормы вступали в противоречие с положениями Конституции РФ. Тем не менее данный Закон Республики Марий Эл продолжал действовать до 1995 г., после чего утратил силу в связи с принятием Федерального закона от 21 декабря 1994 г. № 69-ФЗ «О пожарной безопасности» (далее также — Закон № 69-ФЗ).

Появление законов субъектов РФ, вступающих в прямое противоречие с федеральным законодательством, в тот период не было редкостью. В рассматриваемом случае вторжение в компетенцию федерального законодателя не могло быть оправдано необходимостью обеспечения пожарной безопасности. Опережающее правотворчество, по нашему мнению, в данном случае могло быть осуществлено без нарушения разграничения предметов ведения, уже сложившегося в период принятия рассматриваемого правового акта Республики Марий Эл. Об этом свидетельствует преобладание в нем норм организационно-правового характера, направленных на создание системы пожарной безопасности, более отвечающей требованиям времени.

Несколько иначе сложилась судьба упомянутого Закона Республики Татарстан. В отличие от аналогичного правового акта Республики Марий Эл, его положения оказались более адаптивны к изменению федерального законодательства. Он был приведен в соответствие с Законом № 69-ФЗ после принятия последнего в конце 1994 г., и продолжает действовать и в настоящее время.

Относительно быстрое развитие правового обеспечения пожарной безопасности в 1993—1994 гг. упредило расширение практики опережающего правотворчества в данной сфере. Закон № 69-ФЗ стал базовым для принятых впоследствии законов субъектов РФ по вопросам обеспечения пожарной безопасности и потребовал адаптации уже имевшихся правовых актов.

Противодействие экстремизму

Другой угрозой, вышедшей из-под контроля после распада СССР, был экстремизм. Этому в том числе способствовало отсутствие отдельного законодательного акта федерального уровня, направленного на комплексную борьбу с данным явлением, что не могло быть компенсировано действовавшей в тот период нормой ст. 74 УК РСФСР 1960 г. На протяжении второй половины 1990-х гг. предпринимались неоднократные и безуспешные попытки разработать такой правовой акт [2, стр. 199]. Вместе с тем в ряде регионов ситуация, связанная с распространением экстремизма, продолжала быстро усугубляться. За этим последовало вторжение незаконных вооруженных формирований в Республику Дагестан в августе

1999 г. Данное обстоятельство подтолкнуло региональные власти к срочной разработке и принятию Закона Республики Дагестан от 22 сентября 1999 г. № 15 «О запрете ваххабитской и иной экстремистской деятельности на территории Республики Дагестан». Также попытки правового воздействия на смежные общественные отношения были предприняты в Кабардино-Балкарской Республике, где полутора годами позже был принят Закон Кабардино-Балкарской Республики от 1 июня 2001 г. № 47-РЗ «О запрете экстремистской религиозной деятельности и административной ответственности за правонарушения, связанные с осуществлением религиозной деятельности».

Упомянутые правовые акты демонстрируют несколько разные подходы региональных властей к регулированию отношений, связанных с противодействием экстремизму в условиях отсутствия базового федерального закона. Так, в Республике Дагестан были установлены требования к организации обучения в духовных образовательных организациях, в том числе условия допуска к работе в них лиц, преподающих духовные дисциплины. В свою очередь, упомянутый Закон Кабардино-Балкарской Республики воздействовал на общественные отношения путем установления запретов и административной ответственности за их нарушения. В связи с этим он утратил свою силу менее чем через год после вступления в силу, что напрямую связано с принятием КоАП РФ.

Данные правовые акты воздействовали на узкий спектр общественных отношений, связанных с противодействием экстремизму. Невозможность комплексного их регулирования на уровне законодательства субъектов РФ обусловлена во многом тем, что противодействие такому явлению также тесно связано с обеспечением государственной безопасности. То есть субъекты РФ не могли в рамках опережающего правотворчества комплексно урегулировать отношения, связанные с противодействием экстремизму. Принимая рассматриваемый Закон Республики Дагестан, региональный законодатель сумел избежать вторжения в предметы исключительного ведения Российской Федерации. Об этом свидетельствует дальнейшая судьба данного правового акта. Он сохранил свою силу после принятия Федерального закона от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» (далее — Закон № 114-ФЗ) и продолжает действовать и в настоящее время без внесения значительных изменений.

Думается, практика опережающего правового регулирования в Республике Дагестан в рассматриваемой сфере имела также и другой позитивный эффект. В небольшом количестве регионов на основании ст. 5 Закона № 114-ФЗ были приняты законы субъектов РФ о профилактике экстремистской деятельности. Первый такой правовой акт был разработан и принят именно в Республике Дагестан, чему, по нашему мнению, способствовал прежний опыт опережающего правотворчества.

Профилактика правонарушений

Несмотря на сложившуюся в 1990-е гг. криминальную ситуацию в России, профилактической работе уделялось недостаточное внимание. Одним из главных признаков этого стоит считать отсутствие отдельного федерального закона о профилактике правонарушений в течение длительного времени. В то же время условия жизни в большинстве регионов диктовали необходимость проведения профилактической работы на системной основе, что невозможно без должного правового регулирования.

В отличие от ранее затронутых направлений обеспечения общественной безопасности, попытки урегулировать отношения, связанные с профилактикой правонарушений, посредством опережающего законодательства были предприняты во многих регионах. Наибольшее количество таких законов субъектов РФ о профилактике правонарушений было принято в период с 2009 по 2015 г., т.е. незадолго до урегулирования соответствующих отношений на федеральном уровне.

Наибольший интерес представляет судьба законов субъектов РФ о профилактике правонарушений, принятых в рамках опережающего правотворчества. После принятия Федерального закона от 23 июня 2016 г. № 182-ФЗ «Об основах системы профилактики правонарушений в Российской Федерации» (далее — Закон № 182-ФЗ) возникла необходимость приведения таких правовых актов в соответствие с федеральным законодательством. Для ее решения субъекты РФ пошли двумя путями.

Первый предполагал отмену ранее действовавших законов субъектов РФ и принятие новых, разработанных на основе Закона № 182-ФЗ. Данный подход можно было наблюдать в Чувашской Республике, Чеченской Республике, Республике Мордовия, Кабардино-Балкарской Республике и иных регионах.

Второй подход предполагал сохранение ранее действовавших нормативных правовых актов субъектов РФ в рассматриваемой сфере и их актуализацию с учетом положений Закона 182-ФЗ, в том числе за счет исключения противоречий, которые возникли между правовыми актами федерального и регионального уровней. По данному пути пошли Республика Башкортостан, Республика Бурятия, Карачаево-Черкесская Республика, Краснодарский край, Архангельская область и другие регионы.

Стоит отметить, что нельзя назвать какой-то из данных подходов исключительно верным. Главной целью и первого, и второго является приведение нормативных актов субъектов РФ, принятых в опережающем порядке, в соответствие с федеральным законодательством. И оба подхода в равной степени позволили субъектам РФ достичь поставленную цель.

Масштабы опережающего правотворчества в сфере профилактики правонарушений позволяют более обстоятельно проследить влияние данной практики на качество последующей законодательной деятельности в субъектах РФ. Так, уже после принятия Закона № 182-ФЗ в регионах появилась необходимость разграничения полномочий органов государ-

ственной власти субъектов РФ, определенных данным нормативным правовым актом. Законодатели ряда регионов, где отсутствовал опыт опережающего правотворчества в рассматриваемой сфере, например, Республики Дагестан, для решения данной задачи пошли по пути комплексного урегулирования общественных отношений в области профилактики правонарушений, руководствуясь при этом положениями Закона № 182-ФЗ. В то же время в большей части таких регионов для решения этой задачи были приняты законы субъектов РФ, урегулировавшие лишь некоторые вопросы в сфере профилактики правонарушений. Помимо разграничения полномочий органов государственной власти субъектов РФ, которое осуществляется практически всеми такими нормативными правовыми актами, в них могут затрагиваться вопросы, связанные с реализацией дополнительных профилактических мер (Рязанская область); вопросы, связанные с функционированием координационных органов в области профилактики правонарушений (Ханты-Мансийский автономный округ-Югра, Ненецкий автономный округ, Магаданская область).

Подобные правовые акты значительно уступают аналогичным законам субъектов РФ, где имелись практика опережающего законодательства и опыт опережающего правотворчества. Вторые носят более комплексный характер; зачастую более точно осуществляют разграничение полномочий между органами государственной власти субъекта РФ и органами местного самоуправления; лишены такого недостатка многих законов субъектов РФ, как механическое копирование федерального законодательства; предусматривают возможность создания дополнительных институтов, направленных на профилактику правонарушений. Например, Закон Республики Башкортостан от 27 июня 2006 г. № 333-з «О профилактике правонарушений в Республике Башкортостан» предусматривает возможность создания центров профилактики правонарушений, а также фонды содействия профилактике правонарушений. Такие законы субъектов РФ свидетельствуют о более ответственном подходе регионального законодателя к регулированию осуществления профилактической работы на территории региона.

Таким образом, анализ правовых актов субъектов РФ по вопросам профилактики правонарушений позволяет сделать вывод, что опережающее правотворчество, помимо частичного восполнения пробелов в правовом регулировании тех или иных отношений, способствует развитию качества законодательной деятельности субъектов РФ, независимо от выбранного способа приведения регионального законодательства в соответствие с федеральным.

Комплексное регулирование обеспечения общественной безопасности посредством опережающего законодательства

Приведенные выше примеры законов субъектов РФ представляют собой результаты опережающего правотворчества, целью которого было урегулирование отдельных направлений обеспечения общественной без-

опасности. В то же время имелись попытки и комплексного регулирования данного вида безопасности.

Как уже было сказано ранее, обеспечение общественной безопасности является предметом совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов. Последнее обстоятельство требует нормативного закрепления общих основ обеспечения общественной безопасности в отдельном федеральном законе. Такой нормативный акт, помимо прочего, должен также решать задачу разграничения полномочий между органами публичной власти разных уровней. О его актуальности свидетельствует и принятие Межпарламентской Ассамблеей СНГ в 2025 г. Модельного закона СНГ «Об общественной безопасности».

Несмотря на это подобный федеральный закон не был разработан. Институционализация общественной безопасности во многом базируется на документе стратегического планирования — Концепции общественной безопасности в Российской Федерации (далее — Концепция). Тем не менее она никак не может компенсировать отсутствие федерального закона. Во-первых, она не содержит правовых предписаний нормативного характера. Во-вторых, срок ее реализации истек в 2020 г. В-третьих, нельзя не отметить ее спорную правовую природу. Процедура утверждения Концепции существенно отличается от иных документов стратегического планирования, поскольку она была реализована без издания соответствующего подзаконного акта — указа Президента РФ.

В связи с этим еще более примечательны редкие примеры законов субъектов РФ об обеспечении общественной безопасности. Таковые приняты в трех регионах: Кабардино-Балкарской Республике, Омской области и Республике Башкортостан. Наибольший интерес среди них представляет Закон Республики Башкортостан от 25 марта 2005 г. № 173-з «Об обеспечении общественной безопасности в Республике Башкортостан». В первую очередь это обусловлено тем, что в его положениях были отражены результаты попытки регионального законодателя определить концептуальные основы обеспечения данного вида безопасности. Так, данный правовой акт содержит дефиницию общественной безопасности, которая несколько отличается от той, что была приведена в Концепции общественной безопасности в Российской Федерации спустя семь лет; определяет защищаемые объекты, круг субъектов и силы обеспечения общественной безопасности, принципы соответствующей деятельности. То есть положения данного правового акта подчеркивают системный характер деятельности по обеспечению общественной безопасности.

Такие законы субъектов РФ могут устанавливать и регулировать статус отдельных органов, выполняющих функции в сфере обеспечения общественной безопасности, создание которых предусмотрено конституцией или уставом субъекта РФ. К ним относятся Совет по экономической и общественной безопасности Кабардино-Балкарской Республики и Межведомственный Совет общественной безопасности Республики Башкорто-

стан. То есть законы об обеспечении общественной безопасности, действующие в данных субъектах РФ, в том числе приняты во исполнение конституций данных республик.

Таким образом, положения рассмотренных законов субъектов РФ об обеспечении общественной безопасности сохраняют свою актуальность и в настоящее время. С одной стороны, это связано с решением практических задач, таких как разграничение полномочий органов публичной власти или определение правового статуса совещательных органов субъектов РФ в сфере региональной безопасности. С другой стороны, их положения стали одной из попыток концептуальной разработки общественной безопасности до того, как это было сделано на федеральном уровне. Думается, опыт опережающего правотворчества в данной сфере может быть полезным для комплексного урегулирования соответствующих отношений на федеральном уровне, на актуальность чего неоднократно указывали исследователи [3, стр. 35].

Современное состояние и перспективы опережающего правотворчества в субъектах РФ в сфере правового обеспечения региональной безопасности

На определенном этапе становления законодательства о безопасности необходимость осуществления представительными органами субъектов РФ опережающего правотворчества была продиктована как обстановкой в регионах, так и невозможностью срочного урегулирования федеральными законами основных направлений обеспечения безопасности. Вместе с тем поступательное развитие законодательного обеспечения национальной безопасности, устранившее серьезные пробелы в правовом регулировании, привело к постепенному угасанию практики опережающего правотворчества в субъектах РФ.

После установления на уровне федерального законодательства общих основ системы профилактики правонарушений, количество законов субъектов РФ, имеющих опережающий характер, сократилось до минимального (такие акты распространены разве что в сфере обеспечения продовольственной безопасности). С одной стороны, практически по всем основным направлениям обеспечения региональной безопасности приняты федеральные законы, на которых базируются современные законы субъектов РФ. С другой стороны, в настоящее время сложно выявить общественные отношения, связанные с обеспечением безопасности, которые требуют срочное урегулирование хотя бы на уровне законодательства субъектов РФ. В совокупности с пассивностью представительных органов субъектов РФ, обусловленной в том числе «возрастающей централизацией правового регулирования во всех значимых сферах общественной жизни» [8, стр. 24], данные обстоятельства привели к фактическому прекращению опережающего правотворчества в субъектах РФ. Более того, в настоящее время отсутствуют предпосылки к возобновлению данной практики.

Несмотря на это механизм опережающего правотворчества в субъектах РФ был сохранен и нашел свое закрепление в положениях Закона № 414-ФЗ. То есть федеральный законодатель, несмотря на централизацию правотворчества, счел данный механизм нужным и имеющим определенный потенциал для развития отечественной правовой системы. Во-первых, его сохранение означает приверженность идеям федерализма, закрепленным в Конституции РФ. Опережающее правотворчество в совокупности с правом законодательной инициативы, закрепленным за представительными органами субъектов РФ, предоставляет последним возможность воздействия на развитие федерального законодательства. Наличие в нескольких регионах законов субъектов РФ, принятых в опережающем порядке, должно учитываться федеральным законодателем при планировании законотворческой деятельности. Во-вторых, за опережающим законодательством сохраняется возможность оперативного воздействия на возникающие общественные отношения, не затронутые существующими федеральными законами, например, возникающие вследствие трансформации угроз безопасности.

Таким образом, хоть опережающее правотворчество в субъектах РФ по предметам совместного ведения утратило свое прежнее значение, но его важность для правового обеспечения региональной безопасности неоспорима. Стремительная трансформация общественных отношений, связанных с противодействием постоянно меняющимся угрозам безопасности, требует сохранения возможности осуществления опережающего правотворчества в субъектах РФ по предметам совместного ведения в целях оперативного реагирования и минимизации последствий реализации угроз безопасности.

Список источников

1. Баранова, М. В. Опережающее правотворчество в правовой системе современности / М. В. Баранова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2016. — № 1 (108). — С. 43—45.
2. Волгин, Е. П. Проблема противодействия политическому экстремизму в России в начале 1990-х гг. / Е. П. Волгин // Исторический журнал: научные исследования. — 2024. — № 3. — С. 189—203.
3. Гирько, С. И. Реальные шаги к институализации общественной безопасности Российской Федерации / С. И. Гирько // Научный портал МВД России. — 2025. — № 1 (69). — С. 33—39.
4. Залоило, М. В. Опережающий характер правотворчества и проблема синхронизации правового регулирования / М. В. Залоило // Журнал российского права. — 2019. — № 9. — С. 20—29.
5. Ирошников, Д. В. Общественная безопасность: границы и содержание в правовом измерении / Д. В. Ирошников // Транспортное право и безопасность. — 2026. — № 1 (57). — С. 83—107.
6. Мамчун, В. В. Опережающее правотворчество как форма правотворческого риска / В. В. Мамчун, М. В. Баранова // Вестник Саратовской государственной юридической академии. — 2019. — № 3 (128). — С. 43—61.

7. Мамычев, А. Ю. Принципы государственно-правового регулирования отношений в контексте национального образа технологического будущего российского общества / А. Ю. Мамычев, Ю. С. Матюк // Территория новых возможностей. — 2024. — № 4. — С. 104—114.
8. Серова, Ю. В. Актуальные проблемы законотворческой деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации / Ю. В. Серова // Право и современные государства. — 2019. — № 6. — С. 22—29.
9. Хабриева, Т. Я. Конституционные основы межнациональных отношений // Избранные труды: в 10 томах. Том 8 / Т. Я. Хабриева. — Москва : Российская академия наук, 2018.
10. Черных, В. В. Трансформация социально-экономических условий в стране и их влияние на пожарную охрану и пожарную безопасность / В. В. Черных // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. — 2010. — № 2 (53). — С. 129—147.

References

1. Baranova, M. V. Operezhayushcheye pravotvorchestvo v pravovoy sisteme sovremennosti [Proactive law-making in the modern legal system] / M. V. Baranova // Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii. — 2016. — № 1 (108). — S. 43—45.
2. Volgin, Ye. P. Problema protivodeystviya politicheskomu ekstremizmu v Rossii v nachale 1990-kh gg. [The problem of countering political extremism in Russia in the early 1990s] / Ye. P. Volgin // Istoricheskiy zhurnal: nauchnyye issledovaniya. — 2024. — № 3. — S. 189—203.
3. Gir'ko, S. I. Real'nyye shagi k institucionalizatsii obshchestvennoy bezopasnosti Rossiyskoy Federatsii [Definite steps toward the institutionalization of public security in the Russian Federation] / S. I. Gir'ko // Nauchnyy portal MVD Rossii. — 2025. — № 1 (69). — S. 33—39.
4. Zaloilo, M. V. Operezhayushchiy kharakter pravotvorchestva i problema sinkhronizatsii pravovogo regulirovaniya [The proactive nature of law-making and the problem of synchronizing legal regulation] / M. V. Zaloilo // Zhurnal rossiyskogo prava. — 2019. — № 9. — S. 20—29.
5. Iroshnikov, D. V. Obshchestvennaya bezopasnost': granitsy i sodержaniye v pravovom izmerenii [Public security: boundaries and content in the legal dimension] / D. V. Iroshnikov // Transportnoye pravo i bezopasnost'. — 2026. — № 1 (57). — S. 83—107.
6. Mamchun, V. V. Operezhayushcheye pravotvorchestvo kak forma pravotvorcheskogo riska [Proactive law-making as a form of law-making risk] / V. V. Mamchun, M. V. Baranova // Vestnik Saratovskoy gosudarstvennoy yuridicheskoy akademii. — 2019. — № 3 (128). — S. 43—61.
7. Mamychev, A. Yu. Printsipy gosudarstvenno-pravovogo regulirovaniya otnosheniy v kontekste natsional'nogo obraza tekhnologicheskogo budushchego rossiyskogo obshchestva [Principles of state-legal regulation of relations in the context of the national vision of the technological future of Russian society] / A. Yu. Mamychev, Yu. S. Matyuk // Territoriya novykh vozmozhnostey. — 2024. — № 4. — S. 104—114.
8. Serova, Yu. V. Aktual'nyye problemy zakonotvorcheskoy deyatelnosti zakonodatel'nykh (predstavitel'nykh) organov sub'yektov Rossiyskoy Federatsii [Current issues in the law-making activity of legislative (representative) bodies of the constituent entities of the Russian Federation] / Yu. V. Serova // Pravo i sovremennyye gosudarstva. — 2019. — № 6. — S. 22—29.

9. Khabriyeva, T. YA. Konstitutsionnyye osnovy mezhnatsional'nykh otnosheniy [Constitutional foundations of interethnic relations] // Izbrannyye trudy: v 10 tomakh. Tom 8 / T. YA. Khabriyeva. — Moskva: Rossiyskaya akademiya nauk, 2018.
10. Chernykh, V. V. Transformatsiya sotsial'no-ekonomicheskikh usloviy v strane i ikh vliyaniye na pozhnaryu okhranu i pozhnaryu bezopasnost' [Transformation of socio-economic conditions in the country and its impact on the fire service and fire safety] / V. V. Chernykh // Vestnik Vostochno-Sibirskogo instituta MVD Rossii. — 2010. — № 2 (53). — S. 129—147.