

## О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ РЕГИОНАЛЬНОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

А.Ю. Бакланов,  
студент ИГиП ТюмГУ  
направление «Юриспруденция»  
alex\_baklanov\_tmnn@mail.ru

Научный руководитель:  
С.С. Кузакбирдиев,  
доцент кафедры теории государства и права  
и международного права ИГиП ТюмГУ,  
кандидат юридических наук, доцент

В сфере федерального и регионального правотворчества выделяют ряд проблем, успешное и эффективное решение которых напрямую определяет дальнейшее развитие и совершенствование отечественного права, которое, будучи чрезвычайно сложной системой, постепенно и целенаправленно развивается и совершенствуется, отвечая на объективные запросы и потребности общественной жизни. Одной из таких проблем в сфере правотворчества является текстуальное дублирование нормативно-правовыми актами субъектов Российской Федерации положений нормативно-правовых актов органов федеральной власти. Такое дублирование свидетельствует о несовершенстве правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации, оно определенно затрудняет, осложняет реализацию и применение правовых норм, нагромождая содержание документов нерациональным копированием положений вышестоящих по юридической силе актов, и также показывает уровень компетентности и профессионализма самих региональных законодателей.

Понятие регионального правотворчества вошло в практический и научный оборот юриспруденции относительно недавно, с момента принятия в 1993 году путем всенародного голосования Конституции Российской Федерации, определившей кардинально отличающийся от существовавших ранее общественно-политических порядков вектор развития России – федеративное устройство, право субъектов иметь собственное законодательство, принимаемое в рамках демократической власти [8: 408]. Вероятно, несовершенство регионального правотворчества в значительной степени обусловлено именно недостаточным объемом теоретических, научно-методических и также практических знаний в сфере разработки законодательства субъектов Российской Федерации. Все развитие отечественного регионального правотворчества уместается в несоизмеримо малый для истории государства и права период (1991-2018 гг.), что как раз и определяет недостаточность правовых знаний в данной сфере. Следовательно, можно предположить, что вышеуказанный дефицит определяет поведение, деятельность регионального законодателя, осуществляющего систематическое повторение однотипных ошибок в сфере правотворчества.

Государство, несомненно, в лице полномочных субъектов осуществляет поиск путей решения указанной проблемы и оптимизации правотворческой деятельности на региональном уровне, что выражается в принятии различными государственными органами правовых актов, регулирующих спорные моменты в сфере правотворчества. Наибольший интерес в этой работе вызывают судебные постановления. Поэтому обратимся к некоторым из них.

Так, решение Хабаровского краевого суда от 17 февраля 2006 г. по делу о признании недействующими отдельных положений постановления Правительства Хабаровского края от 11 ноября 2005 г. № 128-пр гласит: «Дублирование положений федерального закона в нормативном акте субъекта Российской Федерации является допустимым только при условии соблюдения принципа разграничения предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъекта Российской Федерации. Дублирование норм федерального законодательства по вопросам, отнесенным к ведению органов государственной власти Российской Федерации, не относится к полномочиям субъекта Российской Федерации» [6].

Судебная коллегия по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации в определении от 27 марта 2001 г. № 11-Г01-26 признал несоответствие Закона Республики Татарстан от 23 сентября 1998 г. № 1780 «О связи» Федеральному закону от 16 февраля 1995 г. № 15-ФЗ «О связи». При этом указанный судебный орган обратил внимание на то, что законом субъекта федерации были урегулированы отношения, которые уже были отражены в положениях федерального закона, и определил неправомерность дублирования законами субъектов Российской Федерации правовых норм федерального закона [3].

Приведенные судебные решения ясно выражают позицию, заключающуюся в признании вышеуказанными судебными органами недопустимости дублирования нормативного содержания федеральных законов в законах субъектов федерации.

Однако существует иная позиция касательно причин подобного явления: дублирования связаны с неоправданным выходом федерального законодателя за пределы своей компетенции при осуществлении регулирования отношений по предметам совместного ведения, что, в свою очередь, значительно сужает сферу правотворческой компетенции субъектов РФ, порождая коллизионные ситуации существования схожих по нормативному содержанию федеральных и региональных законов. Юристы, изучающие проблемы осуществления правотворчества, высказывают предположения, что в качестве решения данного вопроса может выступить составление и издание основ федерального законодательства по предметам совместного ведения, что способствовало бы определению границ действия федеральных законов в вопросе совместного ведения [7: 8].

Альтернативный взгляд на проблематику правотворчества находит свое выражение и в судебных актах. Так, определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 6 августа 2008 г. № 58-Г08-9 устанавливает, что частичное воспроизведение либо невоспроизведение в нормативном правовом акте Правительства Хабаровского края отдельных положений Федерального закона от 8 августа 2001 г. № 134-ФЗ "О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при проведении государственного контроля (надзора)", когда такое воспроизведение не является обязательным, само по себе не является свидетельством незаконности нормативного правового акта, имеющего меньшую юридическую силу [5].

Таким образом, складывается следующее положение в сфере регионального правотворчества: законодательные органы субъектов федерации имеют право на осуществление самостоятельного правового регулирования в случае отсутствия соответствующих актов федерального законодательства либо на текстуальное дублирование нормативных положений федеральных законов, но при этом субъект федерации не имеет право вторгаться в сферу исключительного ведения Российской Федерации. Такая позиция отражена в определении Судебной коллегии по гражданским делам Верховного Суда Российской Федерации от 6 июля 2005 г. по делу № 47-Г05-12, в котором указано, что законодатель Оренбургской области по вопросам, находящимся в сфере ведения Российской Федерации, не установил норм, отличных от положений федеральных законов, а лишь воспроизвел (продублировал) ряд аналогичных положений, содержащихся в федеральных законах, приняв целостный нормативный акт об избирательных комиссиях, что не может быть расценено как вторжение в сферу ведения Российской Федерации» [4].

Изложенное показывает, что законодательно текстуальное дублирование не запрещается и допускается к применению региональными законодателями при соблюдении условия, что законодатель не принимал помимо приема текстуального дублирования нормы, вторгающиеся в сферу исключительного ведения органов государственной власти Российской Федерации.

Однако некоторые региональные законодатели идут по более эффективному и рациональному пути, четко следуя принципу разграничения сфер между Российской Федерацией и входящими в нее субъектами и создавая законы на основании главенствующих над ними по юридической силе федеральных законов, детализируя содержание последних. Так, в Тюменской области был принят закон, получивший название «О регулировании отдельных отношений в сфере образования в Тюменской области», соответствующее содержанию указанного нормативного правового акта, так как в нем осуществляется регулирование только отдельно взятых общест-

венных отношений, входящих в компетенцию органов власти субъекта Российской Федерации. Указанный закон включает в свой состав всего 9 статей, и значительная часть положений, отмеченных в тексте нормативного правового акта, посвящена полномочиям органов государственной власти Тюменской области в сфере образования, что соответствует принципу разграничения сфер между Российской Федерацией и входящими в ее состав субъектами [1]. Содержание областного закона соответствует и рекомендациям, сформулированным Министерством образования и науки России, по подготовке к реализации Федерального закона «Об образовании в Российской Федерации», в которых указывалось, что законодательные акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации должны состоять из оригинальных норм, выработанных непосредственно законодателем субъекта Российской Федерации, но при этом допускается воспроизведение отдельных федеральных норм для достижения целей информативности и простоты восприятия правовых норм [2].

Приведенный пример даёт возможность оценить объем работы, проделанный законодателем Тюменской области в вопросе самостоятельной выработки правовых норм. Опираясь на нормативное содержание федерального акта, тюменский законодатель выработал оригинальные нормы, детализирующие и логически развивающие содержание федерального закона в части регулирования отдельных отношений в сфере образования в Тюменской области.

В отечественном праве сложилась и сохраняется ситуация, при которой элемент дублирования, в преобладающем числе случаев, осложняющий непосредственный процесс ознакомления и работы с нормативно-правовыми актами, достаточно распространен в практике регионального правотворчества, что, однако, не носит неправомерного характера. При этом текстуальное дублирование, зачастую проявляющееся в негативном контексте в сфере регионального правотворчества и осложняющее процесс использования документов, может выполнять функцию информативной емкости и лаконичности содержания акта при условии умеренности текстуального дублирования.

С целью недопущения противоречия актов регионального уровня актам федерального значения в соответствующей сфере региональные законодатели и иные правотворческие субъекты должны соблюдать определенные требования. Прежде всего, они не должны подвергать включаемые в нормативно-правовой акт субъекта Российской Федерации федеральные нормы какому-либо редактированию и изменению их содержания. Региональные правотворческие субъекты должны осуществлять четкое воспроизведение формулировок, указанных в федеральных законах, и использование терминов, понятий, обозначений, не имеющих многозначного толкования в целях обеспечения их единства с терминологией, применяемой в федеральном законодательстве. При воспроизведении положений федеральных нормативно-правовых актов в региональных нормативно-правовых актах, субъекты, их принимающие, должны использовать ссылки на федеральное законодательство по формуле «в соответствии с федеральным законодательством», «в соответствии с федеральным законом», что позволяет соблюдать принцип системности права, выражаемый в иерархической подчиненности региональных нормативно-правовых актов федеральным, сохранять связи внутри уровней законодательства и не нарушать региональному законодателю, правотворцу границы собственных правотворческих полномочий.

Однако в правотворческой практике в большей степени распространены нерациональные проявления текстуального дублирования, и совершенно понятно, что необходимо выработать, сформулировать и выразить четко определенные меры правового характера по исключению чрезмерного его применения в правотворчестве органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Достаточно эффективными механизмами недопущения нерационального текстуального дублирования представляется применение бланкетных норм, а также, как уже было отмечено ранее, использование текстовых ссылок на федеральное законодательство, направленное на регулирование той же сферы общественных отношений, что и принимаемый нормативно-правовой акт субъекта Российской Федерации. Подобные механизмы представляются целесообразными для уменьшения текстового объема регионального нормативно-правового акта без потери информативности и простоте понимания норм их адресатами.

Как было упомянуто ранее, одним из рассматриваемых методов разрешения проблематики регионального правотворчества ученые-юристы называют деятельность компетентных законодательных органов по разработке и принятию соответствующего сборника качественно однородных правовых норм (кодекса), структурирующего и систематизирующего законодательные акты в сфере совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Однако вышеуказанная мера носит дискуссионный характер, порождает множество теоретико-правовых споров по поводу целесообразности ее применения и внедрения в сфере правотворчества. Вероятно, что указанную меру стоит рассматривать в качестве потенциального варианта сопроводительного характера, нуждающегося в основательной проработке, корректировке с учетом сложившейся специфики регулируемых общественных отношений.

В завершение следует отметить, что наиболее важным шагом в решении проблем текстуального дублирования региональными нормативными правовыми актами положений федеральных нормативных правовых актов представляется системная деятельность, направленная на повышение компетенции лиц, вовлеченных в правотворческий процесс на уровне субъектов Российской Федерации. Качество правотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации, эффективность и удобство использования принятых нормативно-правовых актов напрямую зависят от профессиональных качеств и достоинств региональных законодателей и иных правотворческих субъектов, оказывающих непосредственное влияние на правотворческий процесс региональных органов власти и правовое содержание принимаемых ими нормативных актов. Проблема, порожденная недостаточной историко-правовой развитостью практики правотворчества в нашей стране на уровне субъектов Российской Федерации, решается в рамках претворения в жизнь программ, нацеленных на повышение профессиональной квалификации представителей сферы регионального правотворчества. В целом, меры, ориентированные на решение рассмотренной проблематики, должны быть рассчитаны на последовательную, целенаправленную и долгосрочную их реализацию компетентными субъектами. Вышеуказанные положения способны оказать положительный эффект на процессы развития и совершенствования правотворческой деятельности на региональном уровне и связанных с ней правореализационной и правоприменительной деятельности.

#### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О регулировании отдельных отношений в сфере образования в Тюменской области: Закон Тюменской области от 5 июля 2013 г. № 63: ред. от 8 декабря 2015 г. // Официальный портал органов государственной власти Тюменской области <http://www.admtumen.ru>, 8 июля 2013 г.; 8 декабря 2015 г.
2. Рекомендации субъектам Российской Федерации по подготовке к реализации федерального закона «Об образовании в Российской Федерации» // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 02.03.2018).
3. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 27 марта 2001 г. № 11-Г01-26 // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.03.2018).
4. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 6 июля 2005 г. по делу № 47-Г05-12 // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.03.2018).
5. Определение Судебной коллегии по гражданским делам Верховного суда РФ от 6 августа 2008 г. № 58-Г08-9 // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.03.2018).
6. Решение Хабаровского краевого суда от 17 февраля 2006 г. № 3-42/06 «О признании недействующими отдельных положений постановления Правительства Хабаровского края от 11.11.2005 №128-пр» // [Электронный ресурс]. – Доступ из справочно-правовой системы «КонсультантПлюс» (дата обращения: 03.03.2018).

7. Блещик А.В. К вопросу о воспроизведении норм федерального законодательства в законодательстве субъектов Российской Федерации / А.В. Блещик // Российское право. 2015. № 4. С. 86-90.

8. Казанцев М.Ф. Региональное законодательство и правотворчество в России: основные теоретические характеристики и юридические свойства / М.Ф. Казанцев // Научный ежегодник Института философии и права УрО РАН. – Екатеринбург: УрО РАН, 2012. Вып. 12. С. 405-419.

### **БУДУЩЕЕ РОССИИ МОИМИ ГЛАЗАМИ**

**Д.А. Вахрушев,  
ученик МАОУ СОШ № 17  
г. Тобольск Тюменской области  
Руководитель  
Д.Г. Суворова,  
учитель истории и обществознания  
МАОУ СОШ № 17  
г. Тобольск Тюменской области**

Наша страна – наш дом, а значит, нам должно быть в ней уютно. И наша задача – создать хорошую атмосферу, ведь всё в наших руках. Россия, безусловно великая и могучая страна, с многовековой историей, своими традициями и культурой. Мы живем в этой стране и каждый по своему её любит. Говоря о прошлом нашей родины, можно, и даже нужно упомянуть о том, сколько испытаний выдержала эта огромная страна, война которая унесла жизни очень многих людей, настоящих сыновей и дочерей своей страны, смена власти и политического режима которая перевернула все с ног на голову, скольким наши деды и бабушки пожертвовали в свое время ради нашего счастливого будущего. Конечно мы должны чтить этот подвиг.

Много выдающихся ученых и инженеров воспитала Россия, ведь именно благодаря им, мы с вами живем теперь в такой прекрасной стране. Все эти люди понимали насколько важно дать своим потомкам достойное будущее. Теперь настала наша очередь строить для нашей с вами родины, именно то будущее, которое мы хотим видеть. Будущее России - это прежде всего, будущее наших будущих детей и внуков. Как они будут жить, зависит от нас. И поэтому мы должны делать все, что от нас зависит и развивать нашу державу. Лично мое мнение, у России очень хорошее будущее. Ведь уже сейчас очень много делается и уже сделано, для того чтобы Россия и дальше процветала и удивляла весь остальной мир, своими достоинствами и уникальной способностью переносить с гордостью все испытания которые ложатся на её могучие плечи. Но как наверное считают многие, самая важная составляющая будущего России - это конечно дети. И тут я полностью согласен с мнением людей. Дети - это именно те люди, которым предстоит жить в России, развивать её и делать лучше. Поэтому очень важно воспитать их уже сейчас достойными людьми. Дать хорошее образование, научить чтить традиции и знать историю своей страны. Безусловно, как и в каждой стране, в России есть свои минусы, коррупция, плохие дороги и еще много всего того, что нужно исправлять. Работы колоссальное количество, и каждый недочет, требует к себе особого и персонального внимания, ведь разумеется и от этого зависит будущее России. Есть множество мнений насчет этого вопроса, кто- то говорит о том, что Россия долго не протянет, а кто-то сулит ей огромный успех и развитие. Но наша страна, не требует обсуждений, она такова, какой мы видим её сейчас. Все мы дети России, и как все хорошие дети должны любить и уважать её. Ведь все-таки эта наша родина. В ней родились наши дедушки и бабушки, мамы и папы, и мы с вами в ней тоже родились.

Я гражданин Российской Федерации и это даёт мне повод размышлять о том, что ждёт меня и окружающих в нашей стране, в ближайшем будущем. Мне не безразлична судьба моей страны. Не знаю, как другим, а мне было бы интересно увидеть Россию в первых рядах среди прогрессивных стран. Ведь Россия – это самая лучшая страна. И всё в ней должно быть особенное. Меня волнует проблема образования. Ведь я в будущем студент. Мне кажется, что в области образования не до ума ещё доведены реформы. От того, как и что будут преподавать и как воспитывать в учебных заведениях, будет зависеть будущее молодого поколения, каким оно