

*Лемешова Е.В.,  
студент магистратуры  
2 курс, факультет «Юриспруденция»  
ФГБОУ ВО «Российская академия народного  
хозяйства и государственной службы при Президенте РФ»  
Россия, г. Брянск*

**ПРАВОТВОРЧЕСКАЯ КОМПЕТЕНЦИЯ ОРГАНОВ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ: ПОНЯТИЕ,  
СТРУКТУРА ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ, КРУГ СУБЪЕКТОВ И  
ПУТИ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ**

***Аннотация:** в статье рассматриваются понятие компетенции и правотворчества органов государственной власти субъектов РФ, а также принципы и структура правового регулирования правотворчества. Автор также определяет круг субъектов правотворчества в субъектах РФ и выявляет проблемы, связанные с правотворчеством субъектов Российской Федерации и предлагает пути их решения.*

***Ключевые слова:** компетенция, правотворчество, нормотворчество, законотворчество, органы государственной власти субъектов РФ, региональные субъекты правотворчества.*

***Annotation:** the article discusses the concept of competence and law-making of state authorities of the subjects of the Russian Federation, as well as the principles and structure of legal regulation of law-making. The author also defines the range of subjects of law-making in the subjects of the Russian Federation and identifies problems related to the law-making of the subjects of the Russian Federation and suggests ways to solve them.*

*Key words: competence, law-making, rule-making, law-making, state authorities of the subjects of the Russian Federation, regional law-making subjects.*

Вопрос о правотворческой компетенции органов государственной власти субъектов РФ (региональной публичной власти), механизмах её установления, формах реализации, способах обеспечения законности является актуальным для любого общества выбравшего федеративную форму государственного устройства. Принципиальным этот вопрос является и для Российской Федерации. Конституция Российской Федерации оставляет открытым вопрос о нормотворческих полномочиях субъектов Федерации. Так, статья 73 Конституция РФ устанавливает, что вне пределов ведения Российской Федерации и полномочий Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации субъекты Российской Федерации обладают все полнотой государственной власти. Соответственно, Основной закон предусматривает возможность властного нормативно-правового воздействия субъектов Федерации на региональные общественные отношения, содержит средства этого воздействия (законы и иные нормативные правовые акты), однако не определяет объем этого воздействия, и не содержит порядок установления компетенции региональной публичной власти в данной сфере. Абсолютно прав, когда указывает что у субъектов РФ есть собственный предмет регулирования (вся полнота государственной власти предусмотренной ст.73 Конституции РФ), сверх совместного предмета регулирования и есть для его опосредования конституционные формы правового регулирования, тоже собственные - законы и иные нормативные правовые акты. Однако, здесь имеет место некоторый парадокс: правовые формы регулирования

установлены, а материального содержания собственного для субъекта РФ предмета регулирования Конституция РФ не определяет. Его (материальное содержание собственного предмета регулирования) надо ещё отыскать и сформировать самим субъектам РФ [1. С.96].

Все вышеизложенное объясняет тот обоснованный интерес который проявляется к проблеме установления правотворческой компетенции органов государственной власти субъектов Российской Федерации

На сегодняшний день проблеме изучения федеративного строительства в России уделено значительное внимание в юридической науке. Вместе с тем, в настоящее время ни в науке, ни в законодательстве не разработана целостная концепция нормативно-правовой организации субъектов Российской Федерации, концепция механизма определения компетенции органов власти государственных образований современной федерации в сфере принятия нормативных правовых актов. Существующие конституционные положения носят рамочный и порой противоречивый характер.

В литературе нет единого мнения по поводу того, что же считать компетенцией. В Большом юридическом словаре компетенция определяется, как совокупность юридически установленных полномочий, прав и обязанностей конкретного государственного органа (органа местного самоуправления) или должностного лица, определяющих его место в системе государственных органов (органов местного самоуправления) [2. С.77]. В научном сообществе наметилось два подхода по отношению к содержанию данного понятия.

Согласно одной позиции основными элементами структуры компетенции органа государственного управления являются цели и задачи, функции, права и обязанности, формы и методы [3. С.32]. Компетенция органа

означает его право и обязанность осуществлять конкретные управленческие функции в определенной сфере [4. С.15].

Сторонники второй позиции включают в компетенцию властные полномочия и подведомственность [5. С.45].

В связи с чем, правотворческая компетенция на региональном уровне может быть рассмотрена в двух аспектах: в качестве компетенции субъекта Федерации как публичного образования, либо в качестве компетенции органов власти субъектов Федерации в сфере правотворчества. Несмотря на внешнюю схожесть данных подходов, они предполагают исследование различных аспектов публичной власти в ходе осуществления нормотворческой деятельности.

Первый подход заключается в том, что юридическое нормирование общественных отношений, издание государством законов и подзаконных актов рассматривается как важнейший признак, отличающий государство от других организаций, входящих в политическую систему общества. Государственная власть осуществляет либо санкционирует правовое регулирование общественных отношений. Правовое регулирование как специально-правовое воздействие связано с установление конкретных прав и обязанностей субъектов, с прямыми предписаниями о должном и возможном [6. С.43]. Права и обязанности участников общественных отношений, как меры возможного и должного поведения исходят от государства. На данном уровне право выступает средством нормативного воздействия власти на организацию общественных отношений. При этом государство посредством права не только закрепляет социально-значимые связи, но устанавливает те модели поведения, которых ещё нет в реальности, но в появлении которых общество заинтересовано. Правосознание, правотворчество, правореализация

в состоянии интенсивно преобразовывать действительность только тогда, когда закрепляет не только то, что есть, но и то, что должно быть. В этом и состоит смысл правового регулирования, позволяющего направить развитие соответствующих общественных отношений в наиболее благоприятное для общества и его членов русло [7. С.22].

Происходит непосредственное воздействие власти на предметные сферы человеческой деятельности. Все это достигается посредством правового регулирования. Власть рассматривается как обобщенный источник, субъект нормативноправового воздействия, а правотворчество как одно из направлений властной деятельности, выступающее важнейшим признаком публичной власти.

Данный подход стал приоритетным при рассмотрении влияния власти на организацию общественных отношений. Он широко использован в научных исследованиях, дал гигантские результаты и во многом оправдал себя.

Второй подход заключается в том, что осуществление правотворческого назначения государственной власти рассматривается под углом зрения компетенции конкретных органов государственной власти в сфере принятия нормативных правовых актов.

Это несколько меняет представление о месте государства в нормативно-правовой организации общества. Публичная власть анализируется не только и не столько как субъект правового воздействия, а как определенный механизм организации правотворческой деятельности, механизм установления компетенции органов государственной власти в сфере нормотворчества.

Для того чтобы осуществлять властные функции, принимать правовые акты с нормативным содержанием, осуществлять правовое регулирование, власть должна обладать способностью к данному виду деятельности. Данная способность не создается властью заранее, она сопутствует возникновению государства, является его жизненно важной функцией, неотъемлемым правовым качеством и выражается в наличии системы органов государственной власти, обладающих нормотворческой компетенцией. Следует отметить, что эта способность присуща не только государству как носителю суверенной власти, но и государственным образованиям, образующим государства с федеративной формой территориальной организации.

Практическое значение подобного подхода заключается в том, что публичная власть может быть рассмотрена в контексте её способности быть организацией осуществления правового регулирования. Если ранее мы рассматривали правовое регулирование как самостоятельное властное воздействие, то теперь мы анализируем саму власть как определенный способ организации правового регулирования.

В теории права для обозначения процессов, связанных с созданием нормативных правовых актов, используются понятия «правотворчество», «нормотворчество» и «законотворчество». Многие исследователи их отождествляют. Малько А.В. под правотворчеством понимает «завершающую процесс формирования права государственную деятельность, в результате которой определенные положения возводятся через закон, иные источники в юридические нормы» [8. С.211].

Корнев А.П. рассматривает нормотворчество как форму правотворчества [9]. Марченко М.Н. определяет правотворчество как «форму

(и направление) государственной деятельности, связанную с официальным выражением и закреплением норм права, которые составляют нормативно-правовое содержание всех действующих источников позитивного права» [10. С.321].

Радько Т.Н. отмечают, что «правотворчество — это деятельность, прежде всего, государственных органов по принятию, изменению и отмене юридических норм». [11. С.232].

Основываясь на вышеизложенном, под правотворчеством субъектов Российской Федерации следует понимать деятельность законодательных государственных органов субъекта РФ по созданию, принятию, изменению, отмене юридических норм.

Структура правового регулирования регионального правотворчества содержит:

- принципы правотворчества;
- условия участия в правотворческой деятельности органов власти в пределах их компетенции;
- систему нормативных правовых актов субъекта РФ;
- стадии правотворческого процесса;
- соблюдение правил законодательной техники (форма, стиль, структура);
- условия действия нормативных правовых актов применительно к временной, пространственной, субъективной сферам;
- меры воздействия за нарушение правил правотворчества.

Фундаментом деятельности по подготовке, принятию и оформлению нормативных правовых актов в регионах служит федеральное законодательство, правовые традиции самого субъекта Российской

Федерации. Действенность правотворческого процесса определяется его целями и принципами. Среди целей правотворчества А. Б. Венгеров выделяет обоснование и совершенствование законодательства. Автор указывает, что «принятие законов становится ареной столкновений или компромиссов разных социальных сил, политических, экономических интересов» [12. С.138].

В юридической науке представлены различные взгляды на систему принципов правотворчества. Малько А.В. к принципам правотворчества относят законность, демократизм, научность. Принцип гуманизма, конституционности раскрывает Марченко М.Н.; Корнев А.П. - принцип профессионализма; Радько Т.Н - принцип своевременного осуществления правотворчества; Венгеров А.В. - принципы гласности, планирования, исполнимости.

В большинстве субъектов Центрального федерального округа (Брянская, Воронежская, Калужская, Орловская, Тамбовская области) приняты законы о нормативных правовых актах. Они содержат статьи, перечисляющие принципы правотворчества. Например, в ст. 2 Закона Брянской области от 3.11.1997 № 28-З «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области» говорится: «...Нормотворчество осуществляется на основе принципов разделения властей, законности, гласности, планирования и согласования действий субъектов законодательной инициативы» [13]. Несмотря на указание принципов, их содержательная сторона не раскрывается в законе, что влияет на эффективность и единообразие их применения. Для урегулирования указанных аспектов предлагается принять Федеральный закон «О правотворчестве в Российской



Федерации», в одной из глав которого систематизированно изложить принципы правотворчества.

Перечень региональных субъектов правотворчества определяется статьей 6 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» [14] и конституциями (уставами) субъектов РФ. Сопоставление законодательства регионов Центрального федерального округа показывает неоднородность субъектов права законодательной инициативы. Так, в основном, правом законодательной инициативы наделены комитеты, фракции, комиссии, группы депутатов и иные депутатские объединения законодательного (представительного) органа государственной власти. Калужская, Тамбовская области законодательную инициативу предоставили уполномоченному по правам ребенка, а Брянская и Тульская области - уполномоченному по правам предпринимателей.

Название законотворческого органа региона, его структура, компетенция базируются на культурных, этнических, исторических традициях и закрепляются основным документом субъекта РФ (конституция, устав). Полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации указаны в статье 5 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»:

- 1) принятие конституции (устава), внесение в нее (него) изменений;
- 2) осуществление законодательного регулирования по предметам ведения субъекта РФ и предметам совместного ведения;

3) утверждение направлений социально-экономического развития субъекта Российской Федерации;

4) утверждение основного финансового плана субъекта Российской Федерации и отчета о его исполнении;

5) формирование налоговой политики путем введения налогов, сборов, пошлин, тарифов, платежей, отнесенных законодательством к региональным;

6) осуществление иных полномочий.

На практике возможно принятие или пересмотр закона законодательным (представительным) органом государственной власти субъекта РФ или референдумом.

Основным инструментом, обеспечивающим выявление потребности в правовом регулировании общественных отношений, несоответствий в нормативной правовой базе является правовой мониторинг. Он обеспечивает научно-обоснованный подход к принятию нормативных правовых актов, согласованность и совершенствование системы законотворчества в целом. Указом Президента РФ от 20.05.2011 № 657 [15] обязанность по проведению мониторинга возложена на Министерство юстиции Российской Федерации. Постановление Правительства Российской Федерации от 19 августа 2011 года № 694 [16] устанавливает процедуру его проведения наряду с законодательством субъектов Российской Федерации (например, Закон Воронежской области от 24 января 2011 г. № 16-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области» [17] и другие).

Кроме законодательных органов, в качестве участников нормативно-правовой организации регионов выступают органы исполнительной власти, а также высшие должностные лица субъектов Российской Федерации.

Исполнительная власть субъектов РФ, как участник государственного строительства должна обладать полномочиями самостоятельно формировать свое правовое положение (исключительно в рамках, установленных законом). Наличие возможности выбора наиболее целесообразных форм и методов деятельности - качественная характеристика любого уровня исполнительной власти. Органы исполнительной власти могут осуществлять правовое регулирование посредством принятия нормативных подзаконных актов. При этом только исполнительная власть субъектов РФ обладает исключительным правом принимать подзаконные акты во исполнение федеральных законов «совместного» характера. Кроме того, данные органы могут совершать иные властные действия, т.е. самостоятельно определять характер государственного управления в регионе.

В настоящее время в процессе формирования региональных правовых систем субъектов Российской Федерации налицо стремление к цивилизованному, правовому пути решения насущных проблем жизни субъектов, стремительное увеличение нормативно-правового массива, желание регионального законодателя самостоятельно решать принципиальные вопросы, касающиеся прав и законных интересов населения субъектов. Вместе с тем, научное, информационное и процедурное обеспечение правотворчества пока оставляет желать лучшего.

В связи с чем для совершенствования правотворчества субъектов Российской Федерации необходимо в первую очередь:

1. Разработать и принять научно обоснованную Концепцию правотворчества, включая общие принципиальные положения и стратегию развития отдельных направлений регионального правового регулирования;

2. Упорядочить в предписанные Президентом РФ сроки законодательное и договорные разграничение предметов ведения и полномочий между федеральным центром и субъектами, предусматривая постепенную замену договорного разграничения законодательным - с соблюдением правотворческого суверенитета федерального и регионального законодателя, путем четкого определения границ «правового поля»;

3. Разработать федеральные механизмы преодоления коллизий между нормами федерального и регионального законодательства;

4. Упорядочить систему источников права, действующих на уровне субъектов Федерации, и нормативно закрепить перечень вопросов, подлежащих правовому регулированию исключительно на основе законов («горизонтальное» упорядочение правотворчества);

5. Обеспечить системность и плановость законотворческого процесса. В планах законодательной деятельности предусматривать подготовку проектов федеральных законов, необходимых для реализации жизненно важных интересов граждан и иных субъектов права в субъектах Российской Федерации. Регламентировать на уровне конституций, уставов субъектов Федерации порядок их участия в осуществлении права законодательной инициативы на федеральном уровне;

6. Усовершенствовать процедуру подготовки законопроектов в субъектах Федерации и повысить эффективность их юридической экспертизы;

7. Разработать и нормативно закрепить правила подготовки и принятия нормативных правовых актов на национальном языке, включая четкую регламентацию процедуры перевода на национальный язык и установление формализованных критериев идентичности соответствующих нормативно-правовых текстов;

8. Регламентировать стадию промульгации законов и иных нормативных правовых актов субъектов, имея в виду режим двуязычия государственных языков на территории субъектов Федерации;

9. Улучшить информационное обеспечение правотворческой деятельности. Собирать, накапливать и использовать информационные ресурсы разного рода, в том числе информацию о фактическом состоянии регулируемой сферы общественных отношений, о состоянии законодательства в данной сфере, о зарубежном опыте законодательного регулирования данной сферы; аналитическую региональную информацию в области экономики, финансов, демографии; информацию о возможных последствиях действия закона; социальную информацию и т.д.;

10. В целях преодоления юридического дилетантизма государственных гражданских служащих и обеспечения повышения юридической культуры правотворчества постоянно практиковать специализированное консультирование по вопросам теории законотворчества, систематически проводить циклы занятий по теории и практике подготовки нормативных правовых актов.

Перечисленные меры в целом способны обеспечить правильное формирование и надлежащее развитие региональной правовой системы: реальное верховенство закона; устранение дублирующих норм и противоречий между федеральными нормативными правовыми актами и нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации.

### **Использованные источники:**

1. Томин В.А. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: учебное пособие / В.А. Томин. – Санкт-Петербург: ООО «НИВА», 2017. С. 96.
2. Большой юридический словарь / Под ред. А.Я. Сухарева. - Москва: Инфра-М, 2009. С.77.
3. Мурсалимов К.Р. Правотворческий риск: к вопросу обоснованности правотворческого решения / К.Р. Мурсалимов // Юридическая техника. - 2019.- №21. С.32.
4. Гайворонская Я.В. Система региональных правовых актов: проблема качества и функциональности / Я.В. Гайворонская Я.В. // Государственно-правовые исследования. - 2019. - №42. С.15.
5. Пирогов Е.Ю. Понятие и значение локального правотворчества в системе правового регулирования / Е.Ю. Пирогов // Ученые записки Крымского федерального университета имени В. И. Вернадского. Юридические науки. - 2019. - №61. С.45.
6. Гладченкова С.В. Правовое регулирование порядка подготовки, принятия и оформления нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации / С.В. Гладченкова // Вестник Воронежского института МВД России. – 2019. - №26. С.43.
7. Маньковская В.И. К вопросу о некоторых проблемах организации правотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов / В.И. Маньковская, А.В. Белоногов, Д.А. Стаценко // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. - 2019. - №32. С.22.

8. Малько А.В. Теория государства и права. Учебник / А.В. Малько. - Москва: КноРус, 2020. С.211.

9. Коренев А.П. Правовые формы деятельности органов государственного управления [Электронный ресурс]. - URL: <http://www/cyberleninka.ru> (дата обращения: 31.03.2021).

10. Марченко М.Н. Проблемы общей теории государства и права. Учебник. Том 2. Право. / М.Н. Марченко. - Москва: Проспект, 2021. С 321.

11. Радько Т.Н. Теория государства и права. Учебник. / Т.Н. Радько. - Москва: Проспект, 2019. С.232.

12. Венгеров А. Б. Теория государства и права. Учебное пособие для колледжей / А. Б. Венгеров. - 5-е издание. - Москва: Дашков и К, 2021. С.138.

13. Закон Брянской области от 03.11.1997 № 28-З «О законах и иных нормативных правовых актах Брянской области» (ред. от 30.03.2020) [Электронный ресурс]. - URL: <http://docs.cntd.ru/document/974001773>(дата обращения: 31.03.2021).

14. Федеральный закон от 06.10.1999 №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (ред. от 09.03.2021) // Собрание законодательства РФ. - 18.10.1999. - №42.

15. Указ Президента РФ от 20.05.2011 №657 «О мониторинге правоприменения в Российской Федерации» (вместе с «Положением о мониторинге правоприменения в Российской Федерации») (ред. от 25.07.2014) // Собрание законодательства РФ. - 23.05.2011.- №21.

16. Постановление Правительства РФ от 19.08.2011 № 694 «Об утверждении методики осуществления мониторинга правоприменения в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. - 29.08.2011. - №35.

17. Закон Воронежской области от 24.01.2011 №16-ОЗ «О мониторинге нормативных правовых актов Воронежской области» // Собрание законодательства Воронежской области. - 02.03.2011. - №1.