

*На правах рукописи*

Сосенков Федор Сергеевич

**Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации:  
теоретический и практический аспекты**

Специальность: 12.00.01 – теория и история права и государства;  
история учений о праве и государстве

**АВТОРЕФЕРАТ**

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата юридических наук

Нижний Новгород

2007

Работа выполнена на кафедре государственно-правовых дисциплин Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Волжская государственная академия водного транспорта»

**Научный руководитель:** доктор юридических наук, профессор  
*Кожевников Сергей Никитич*

**Официальные оппоненты:** доктор юридических наук, профессор  
*Шабуров Анатолий Степанович*  
кандидат юридических наук, доцент  
*Цыганов Виктор Иванович*

**Ведущая организация:** Государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Мордовский государственный университет имени Н.П.Огарева».

Защита состоится 12 октября 2007 года в \_\_\_\_ часов на заседании диссертационного совета К-212.166.03 по защите диссертаций на соискание ученой степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.01 – теория и история права и государства; история учений о праве и государстве при ГОУ ВПО «Нижегородский государственный университет им. Н. И. Лобачевского» по адресу: 603115, г. Нижний Новгород, ул. Ашхабадская, д. 4. Зал ученого совета.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке ГОУ ВПО «Нижегородский государственный университет им. Н.И.Лобачевского» по адресу: 603022, г. Нижний Новгород, пр. Ю.Гагарина, д.23, корп. I.

Автореферат разослан « 8» сентября 2007 года

Ученый секретарь  
диссертационного совета,  
кандидат юридических наук

В.С.Сэруа

## ВВЕДЕНИЕ

**Актуальность темы исследования.** Последние полтора десятилетия Россия проходит динамичный, меняющийся и противоречиво развивающийся процесс становления новой государственности. Мы являемся свидетелями интенсивных темпов правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации. Значительно активизировалось региональное<sup>1</sup> законотворчество. В этой связи для отечественной юриспруденции эта проблема представляет значительный интерес, отличается емкостью содержания и обилием материала. В рамках данного подхода существуют несовпадения мнений, что предполагает продолжение научного поиска.

Интерес к правотворчеству субъектов Российской Федерации возрастает в свете следующих процессов. Основной проблемой в федеративных государствах является проблема распределения полномочий между центром и регионами. В этой связи следует отметить расширение полномочий российских регионов, осуществлённое за последние несколько лет. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2007 года отмечено: «Сегодня децентрализация полномочий в сфере государственного управления достигла в России самого высокого за всю её историю уровня».

За последний год субъектам Российской Федерации были переданы широкие полномочия в сфере градостроительства, лесного хозяйства, земельных и водных отношений, охраны животного мира, а также в вопросах занятости населения. Намечен курс на дальнейшую передачу полномочий от федерального центра регионам. Осуществление перечисленных полномочий закономерно потребует новых правотворческих решений на уровне субъектов Российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Определим сразу, что в рамках данной работы термин «регион», «региональный» используются для характеристики процессов и явлений, ограниченных пределами границ субъекта Российской Федерации.

Активность Российской Федерации в формировании основных параметров правотворческой деятельности регионов – важный фактор укрепления федеративных отношений. Существенным этапом в этой связи стало принятие Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Активизация правотворческой деятельности наряду с её положительными моментами порождает и негативные последствия. Они проявляются в частности в противоречиях между нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и федеральным законодательством, в невысоком качестве многих региональных нормативных правовых актов. При этом с позиции юридической науки требуют осмысления следующие изменения. Вопрос несоответствия региональных нормативных правовых актов федеральному законодательству из острого и конфронтационного перешел в рабочий, процедурный. Единство правового пространства в России в основном стало реальностью, а его поддержание предполагает ревизию нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации по мере изменения правового регулирования на федеральном уровне.

Выявление и анализ современных тенденций правотворчества субъектов Российской Федерации, научно-теоретическая разработка его проблем, поиск возможных путей их решения представляются весьма актуальными. Очевидно, указанные вопросы являются ключевыми в развитии федеративных отношений и необходимыми предпосылками осуществления задач, стоящих перед современной Российской Федерацией.

## Степень научной разработанности темы.

Степень разработки проблем правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации с позиции общей теории права, несмотря на свою значимость и актуальность, является не вполне достаточной.

Некоторые вопросы регионального правотворчества исследованы в работах И.Н. Барцица<sup>1</sup>, Н.А. Бобровой<sup>2</sup>, Е.П. Бочаровой<sup>3</sup>, Т.Д. Зражевской<sup>4</sup>, Б.В. Исакова<sup>5</sup>, Т.В. Кашаниной<sup>6</sup>, Д.А. Керимова<sup>7</sup>, А.С. Пиголкина<sup>8</sup>, С.В. Полениной<sup>9</sup>, М.С.Студеникиной<sup>10</sup>, А.П. Сычева<sup>11</sup>, Ю.А. Тихомирова<sup>12</sup> и других авторов.

По близкой проблематике в последние годы было защищено ряд диссертаций: П.М. Курдюком<sup>13</sup>, С.Б. Сафиной<sup>14</sup>, Н.С. Соколовой<sup>15</sup>, Я.Ф. Исмагиловой<sup>16</sup>, Е.В. Каменской<sup>17</sup>. В указанных работах внимание уделено

---

<sup>1</sup> Барциц И.Н. Федеральное и региональное законодательства: требование соответствия // Право и политика. 2001. №3.

<sup>2</sup> Боброва Н.А. Некоторые аспекты законодательной деятельности субъектов Российской Федерации // Государство и право. 1995. №11.

<sup>3</sup> Бочарова Е.П. Правотворчество субъектов Российской Федерации // Право и политика. 2003. №1

<sup>4</sup> Зражевская Т.Д. Закономерности развития юридической техники в правотворческом процессе субъектов Российской Федерации / Проблемы юридической техники: сборник статей / Под редакцией доктора юридических наук, профессора, академика РАЕН и ПАНИ, заслуженного деятеля науки РФ В.М.Баранова. – Нижний Новгород, 2002.

<sup>5</sup> Исаков В.Б. Проблемы обеспечения единства законодательства в Российской Федерации // Законодательство. 1997. №4., Исаков В. Б. Законодательство субъектов РФ: объем, структура, тенденции развития // Журнал российского права. 1999. №12.

<sup>6</sup> Кашанина Т.В. Соотношение централизованного и децентрализованного правового регулирования // Правоведение. 1991. №4.

<sup>7</sup> Керимов Д.А. Законодательная техника. М., 1997.

<sup>8</sup> Пиголкин А.С., Студеникина М.С., Рахманина Т.В. Проблемы совершенствования российского законодательства // Юридический мир. 1998. №11 – 12.

<sup>9</sup> Поленина С.В. Законотворчество в Российской Федерации. М., 1996.

<sup>10</sup> Студеникина М.С. Некоторые проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации // Журнал Российского права. 1997. №1.

<sup>11</sup> Сычёв А.П. Правотворчество субъекта Российской Федерации (на примере Новосибирской области) // Журнал российского права. 2001. №1.

<sup>12</sup> Тихомиров Ю.А. Правотворчество / Общая теория государства и права. Академический курс в 2-х томах / Под ред. М.Н. Марченко. М., 1998.

<sup>13</sup> Курдюк П.М. Региональное правотворчество (Состояние, проблемы, перспективы). Дисс. ... канд. юрид. наук. СПб, 1997.

<sup>14</sup> Сафина С.Б. Законодательство субъектов Российской Федерации: вопросы теории и практики. Дисс. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2000.

<sup>15</sup> Соколова Н.С. Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: развитие и совершенствование. Дисс. ... докт. юрид. наук. М., 2003.

<sup>16</sup> Исмагилова Я.Ф. Правотворчество субъектов Российской Федерации. Дисс. ... канд. юрид. наук. Уфа, 2004.

<sup>17</sup> Каменская Е.В. Региональное правотворчество в Российской Федерации (вопросы теории). Дисс. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005.

проблемам распределения компетенции между федеральным центром и регионами, сфере распространения регионального правотворчества, проблемам законодательной техники и некоторым иным особенностям правотворческой деятельности на уровне субъектов Российской Федерации.

Однако следует отметить, что данная тема не получила широкого освещения в теории права, особенно с учетом динамики, развития правотворческой деятельности российских регионов. Это объясняется тем, что правотворчество субъектов Российской Федерации относится к сравнительно молодым институтам и в значительной части находится в стадии становления.

**Объектом исследования** выступает совокупность общественных отношений, связанных с осуществлением правотворческой деятельности субъектами Российской Федерации.

**Предметом исследования** являются специфические особенности правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации, а также её непосредственного результата – региональных нормативных правовых актов.

**Цель работы** заключается в комплексном исследовании в теоретическом и отчасти в историко-правовом аспектах правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации, а также выработке рекомендаций органам государственной власти субъектов Российской Федерации по повышению качества региональных нормативных правовых актов.

Необходимым условием для достижения поставленной цели является решение следующих задач:

1. Охарактеризовать сущность правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации и сконструировать некоторые определения и понятия в этой сфере.

2. Исследовать специфику реализации основных принципов правотворчества в правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации.

3. На основе обобщения фактического материала политико-правовой действительности сформулировать принцип правотворчества, особенно актуальный для правотворческой деятельности российских регионов.

4. Исследовать особенности нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, выделить их основные признаки, отличающие их от соответствующих актов федерального уровня.

5. Изучить роль иных, кроме нормативных правовых актов, региональных источников права, в частности правовых обычаев, и их связь с правотворческой деятельностью субъектов Российской Федерации.

6. Провести анализ проблемы соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству: выявить причины несоответствий, определить исторические периоды развития регионального правотворчества, указать основные тенденции развития.

7. Сконструировать понятие механизма обеспечения единого правового пространства, указать основные пути решения проблемы рассогласованности региональных нормативных правовых актов и федерального законодательства, провести классификацию мер, направленных на решение проблемы несоответствия региональных нормативных правовых актов федеральному законодательству.

8. Обобщив региональный нормативный правовой материал, провести анализ критериев качества законов на уровне субъектов Российской Федерации.

9. Выработать рекомендации и предложения по совершенствованию правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации в целях повышения качества региональных законов, уделив при этом особое

внимание возможностям новых организационных форм объединения представителей населения субъектов Российской Федерации с органами государственной власти – региональных общественных палат.

**Методологическую основу исследования** составляет диалектический метод. В работе использованы общенаучные и частнонаучные методы познания. Общенаучные методы исследования представлены системно-структурным, сравнительным, статистическим, формально-юридическим методами. К частнонаучным методам изучения предмета исследования следует отнести метод правового моделирования, историко-правовой метод и различные приемы толкования права.

**Теоретической основой исследования** послужили работы отечественных авторов, посвященные правотворчеству в целом, а также отдельным аспектам правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации С.С. Алексеева, В.К. Бабаева, В.М. Баранова, М.И. Байтина, И.Н. Барцица, Н.А. Бобровой, А.И. Бобылева, С.В. Бошно, О.А. Гаврилова, В.В. Гошуляка, Т.В. Гуровой, И.Г. Дудко, Ж.С. Жайкбаева, Т.Д. Зражевской, В.Б. Исакова, Д.А. Керимова, С.Ф. Кечекьяна, С.Н. Кожевникова, А.В. Кочеткова, П.М. Курдюка, В.В. Лазарева, М.Н. Марченко, Н.И. Матузова, А.В. Мицкевича, В.С. Нерсисянца, С.Б. Сафиной, А.С. Пиголкина, С.В. Полениной, В.Н. Руденко, Н.С. Соколовой, М.С. Студеникиной, В.М. Сырых, А.П. Сычева, Ю.А. Тихомирова, А.Ф. Черданцева, В.А. Черепанова, И.И. Шувалова и других авторов.

Учитывая тот факт, что рассматриваемые проблемы связаны с функционированием федеративного государства, в диссертации использовались исследования по вопросам развития федеративных отношений, проведенные В.Г. Анненковой, И.В. Бахловым, Н.В. Брезгулевской, В.Ф. Калиной, Д.Н. Козаком, В.Л. Римским, В.Е. Чиркиным и другими учеными.



В работе использовались работы иностранных авторов Г. Спенсера и У. Бернама.

**Эмпирической базой исследования** послужили статистические данные о деятельности Министерства юстиции Российской Федерации по приведению нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством.

**Нормативно-правовую основу** диссертации составили Конституция Российской Федерации, конституции республик, уставы иных субъектов Российской Федерации, федеральные нормативные правовые акты и нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации (особое внимание уделено актам Нижегородской области), а также договоры и соглашения о разграничении предметов ведения и полномочий между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации.

**Научная новизна исследования** обусловлена сформулированными выше целями и задачами и состоит в том, что диссертационное исследование является одной из первых комплексных научно-теоретических разработок проблем правотворчества субъектов Российской Федерации, его специфических особенностей. Региональное правотворчество исследовано в связи с проблемой соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству и с проблемой качества региональных законов в целом. Изучение данного явления с указанных позиций ранее не проводилось, хотя имеет, безусловно, определяющее значение для обеспечения эффективности правового регулирования федеративных отношений.

**Личный вклад** автора состоит в том, что в рамках диссертации по-новому определены некоторые понятия в исследуемой сфере, выявлена специфика реализации основных принципов правотворчества в правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации. На

основе обобщения материалов политико-правовой действительности сформулирован принцип консенсуальности, особенно актуальный для регионального правотворчества. Предложено новое понятие: «механизм обеспечения единого правового пространства». Разработаны меры по повышению качества региональных законов.

**На защиту выносятся следующие положения и выводы:**

1. Правотворчество субъекта Российской Федерации – сравнительно новое явление в российской правовой действительности. Предлагается авторское определение правотворчества субъекта Российской Федерации как деятельности компетентных органов государственной власти субъекта Российской Федерации (в случае референдума – всего населения субъекта) по созданию, изменению или отмене правовых норм с учетом своеобразия субъекта Российской Федерации в целях наиболее полного удовлетворения его потребностей.

2. Реализация основных принципов правотворчества отличается на региональном уровне значительной спецификой. В реализации принципа демократизма в правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации видны положительные результаты, достойные применения на федеральном уровне. Для регионального правотворчества острее, чем для федерального, стоит вопрос реализации принципа единства юридической терминологии. Решать данную проблему необходимо взвешенно, совмещая диспозитивный и императивный методы регулирования.

3. Предлагается такой принцип правотворчества, как консенсуальность – разработка и принятие нормативного правового акта с учетом интересов и потребностей различных социальных групп, достижение согласованного результата между участниками правотворческого процесса, несмотря на существующие противоречия.

4. Под нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации следует понимать принятый органом государственной власти

субъекта Российской Федерации или в ходе референдума юридический документ, содержащий нормы права, действующий преимущественно на территории этого субъекта и в отношении лиц, находящихся на его территории, отражающий своеобразие и направленный на удовлетворение индивидуальных потребностей региона. Выделяется ряд признаков, характеризующих своеобразие регионального нормативного правового акта.

5. В большинстве случаев для принятия кодекса на региональном уровне в необходимом объеме отсутствует предмет регулирования. С целью предотвращения дублирования положений федеральных кодексов следует конкретизировать их положения в форме обычных законов субъектов Российской Федерации, в которых фиксировать только нормы, обусловленные региональной спецификой.

6. Национальные и религиозные факторы обуславливают появление в правовых системах субъектов Российской Федерации таких источников права, как правовые обычаи. Обычаи, эффективно регулирующие общественные отношения с учетом специфики регионов, получают санкцию официальных властей.

7. В процессе развития правотворчества субъектов Российской Федерации можно выделить два основных этапа. После избрания нового Президента РФ деятельность государственных органов по приведению нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством приобрела целенаправленный и систематический характер. Вопрос несоответствия из политического и конфронтационного перешел в рабочий, процедурный.

8. Причины несоответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству можно классифицировать следующим образом: политические причины слабости Федерации, опережающее правотворчество регионов в условиях пробелов

в федеральном законодательстве, недостатки юридической техники, динамика федерального законодательства.

9. Предлагается определение механизма обеспечения единого правового пространства как располагающей необходимым ресурсным обеспечением системы государственных и иных органов, обеспечивающих соответствие региональных нормативных правовых актов федеральному законодательству.

10. Качество закона субъекта Российской Федерации понимается как целостная совокупность правовых свойств регионального закона (адекватное отражение происходящих в субъекте Российской Федерации процессов, соответствие федеральному законодательству, отсутствие пробелов и др.), которая является одной из предпосылок эффективного действия закона в целях удовлетворения специфических потребностей региона. Выработаны рекомендации по повышению качества законов субъектов Российской Федерации с использованием потенциала региональных общественных палат (на примере Нижегородской области).

**Теоретическая значимость исследования.** Положения работы дополняют и развивают важнейшие разделы теории государства и права. Содержащиеся в работе выводы и предложения будут способствовать активизации научных исследований в этой области теории правотворчества.

**Практическая значимость исследования** заключается в том, что материалы диссертационной работы могут быть использованы в преподавательской деятельности при разработке специального курса по теме «Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации», а также преподавании таких дисциплин, как теория государства и права, общая теория права. Полученные в результате диссертационного исследования выводы, предложения и рекомендации могут быть использованы в практической деятельности органов государственной

власти, а также при внесении дополнений и изменений в нормативные правовые акты, регулирующие правотворческую деятельность субъектов Российской Федерации.

**Апробация результатов исследования.** Основные положения диссертации нашли отражение в докладах и сообщениях на 9-ой Нижегородской сессии молодых учёных (гуманитарные науки): (Н.Новгород, 19 – 23 октября 2004 года), Научно-практической конференции «Российское право в период социальных реформ» (Н.Новгород, 26 – 27 ноября 2004 года), 10-ой Нижегородской сессии молодых учёных (гуманитарные науки) (Н.Новгород, 20 – 24 октября 2005 года), Научно-методической конференции профессорско-преподавательского состава, аспирантов и специалистов ВГАВТ (Н.Новгород, 8 – 9 декабря 2005 года), 4-ой Межрегиональной научной конференции «Проблемы обновления России» (Н.Новгород, 27 апреля 2006 года), 11-ой Нижегородской сессии молодых учёных (гуманитарные науки) (Н.Новгород, 15 – 19 октября 2006 года), II Международной научно-практической конференции «Федерализм. Гражданское общество. Государство: политические и правовые аспекты» (Пенза, декабрь 2006 года), III-ей Международной научно-практической конференции «Вопросы теории и практики российской правовой науки» (Пенза, март 2007 года), V-ой Межрегиональной научной конференции «Общественная палата как институт политической системы РФ» (Н.Новгород, 19 апреля 2007 года), Всероссийской научно-практической конференции «Инновации в государстве и праве России» (Н.Новгород, 19 – 20 апреля 2007 года).

Выводы, содержащиеся в диссертации, обсуждались и были одобрены на заседании кафедры государственно-правовых дисциплин юридического факультета Федерального государственного образовательного учреждения высшего профессионального образования «Волжская государственная академия водного транспорта».

Материалы диссертационного исследования используются автором в учебном процессе по курсам «Теория государства и права» на юридическом факультете ФГОУ ВПО «ВГАВТ» и «Общая теория государства и права» на факультете экономики и управления ФГОУ ВПО «ВГАВТ»

**Структура диссертационного исследования.** Диссертация включает введения, три главы, содержащие восемь параграфов, заключение, список использованной литературы.

### **Основное содержание работы.**

**Во введении** обосновывается выбор темы диссертационного исследования, её актуальность, определяется цель и содержание поставленных задач, объект и предмет исследования, характеризуется методология, степень научной разработанности темы исследования, теоретическое и практическое значение результатов диссертационного исследования и их апробация, формулируются положения, выносимые на защиту.

### **Основное содержание диссертации**

**В первой главе – «Общетеоретический подход к понятию и принципам правотворчества субъектов Российской Федерации»,** состоящей из трех параграфов, рассматривается, как развивалась категория «правотворчество» в отечественной юридической науке в дореволюционный, советский и современный периоды, дается классификация видов правотворчества, особое внимание уделяется нормотворческой деятельности Конституционного Суда Российской Федерации, дается авторское определение понятия «правотворчество субъекта Российской Федерации», выделяются признаки этой деятельности, анализируется специфика реализации основных принципов правотворчества в правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации.

Учитывая своеобразие правотворческой деятельности на региональном уровне, в работе дается следующее определение. Правотворчество субъекта Российской Федерации – это деятельность компетентных органов государственной власти субъекта Российской Федерации (в случае референдума – всего населения субъекта) по созданию, изменению и отмене правовых норм с учетом своеобразия субъекта Российской Федерации в целях наиболее полного удовлетворения его потребностей.

Субъекты Российской Федерации активно использовали и продолжают использовать право принимать региональные законы по вопросам совместного с Федерацией ведения до принятия соответствующего федерального закона. В работе представлена попытка осмысления с позиции общей теории права так называемого опережающего правотворчества. Оно определяется автором как осуществляемая в восполнение пробелов в федеральном законодательстве по вопросам совместного с Российской Федерацией ведения деятельность государственных органов субъекта Российской Федерации по созданию правовых норм с учетом экономических, политических, национальных и иных особенностей субъекта Российской Федерации.

Реализация основных принципов правотворчества отличается на уровне субъектов Российской Федерации значительным своеобразием.

Принцип демократизма в регионах отчетливо проявляется в институте народной или гражданской инициативы, то есть в праве определенного числа избирателей представлять законодательному органу субъекта Российской Федерации проекты законов. Подобные институты непосредственной демократии следует активнее внедрять как в региональный, так и в федеральный правотворческий процесс.

Принцип законности не реализуется в полной мере из-за несоответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации

Федерации федеральному законодательству. Данной проблеме посвящен отдельный параграф в рамках третьей главы.

На пути реализации принципа эффективности стоят следующие недостатки регионального правотворчества: казуистичность принимаемых законов, их нацеленность на решение сиюминутных задач, попытки урегулировать законом субъекта Российской Федерации отношения, не входящие в сферу подобной регламентации, декларативный характер нормативных правовых актов.

Актуален для регионального правотворчества и принцип оперативности. Мобильность управленческих воздействий на общество может быть достигнута через усиление подзаконного правотворчества, поскольку оно требует меньше по сравнению с законотворчеством времени и организационных ресурсов.

Недостаточное внимание на уровне субъектов Российской Федерации уделяется принципу планирования. Программы правотворческой деятельности должны предусматривать и конкретные наименования будущих нормативных правовых актов (к примеру, на один год), и направления правотворческих работ на более длительный временной период (например, реализация в субъекте Федерации приоритетных национальных проектов и т.д.), которые затем ежегодно конкретизируются в виде поручения подготовить отдельные законопроекты.

Практика показывает, что на уровне субъектов Российской Федерации специалистов, способных заниматься правотворческой деятельностью, зачастую просто нет. Решение проблемы во многом зависит от постоянного повышения квалификации и правовой культуры, должностных лиц, причастных к правотворчеству.

Не лучшим образом обстоит дело и с реализацией принципа научности. В этой связи полезным было бы сотрудничество на договорных



началах представительных органов субъектов Российской Федерации с ведущими юридическими научными центрами.

Проблема нарушения принципа единства юридической терминологии актуальна и на федеральном уровне, но в субъектах Российской Федерации этот вопрос стоит еще острее. Региональному законодателю приходится «творить» законы практически с чистого листа, без должного опыта правотворческой деятельности и при остром дефиците специалистов. Упорядочение терминологии нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации необходимо производить, сочетая рекомендательные методы и стандартизацию. В первом случае речь идет об издании справочников (словарей) рекомендуемых терминов, во втором – имеется в виду государственный стандарт на термины и определения.

Правотворческая деятельность на региональном уровне осуществляется в значительной мере путем достижения компромисса между различными группами и «центрами силы». Консенсус достигается между региональными законодателями (и вообще должностными лицами, осуществляющими правотворчество) и населением субъекта Федерации, между депутатскими группами, между ветвями власти, между федеральным центром и регионами. Принцип консенсуальности в правотворчестве – это разработка и принятие нормативного правового акта с учетом интересов и потребностей различных социальных групп, достижение согласованного результата между участниками правотворческого процесса, несмотря на существующие противоречия. Консенсус достигается за счет положительных механизмов (согласования, консультации) и негативных средств воздействия на депутатов, их группы, представительный орган субъекта Федерации в целом (акции протеста избирателей, давление федерального центра и т.д.).

Предложенный принцип консенсуальности особенно актуален для субъектов Российской Федерации, поскольку выражается в принятии

нормативного правового акта путем достижения согласия между депутатами, учитывая баланс интересов различных социальных групп в субъекте Федерации с одной стороны и интересов федерального центра и региона – с другой.

**Во второй главе – «Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации как результат регионального правотворчества»** отмечаются основные авторские подходы к определению понятия и признаков нормативного правового акта, анализируются особенности понятия и признаков нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, их виды, рассматриваются иные формы (источники) права в региональных правовых системах: правовые обычаи, постановления конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, договоры нормативного содержания.

Обращается внимание на признаки, отражающие специфику нормативного правового акта субъекта Российской Федерации.

1) Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации принимаются по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (статья 72 Конституции Российской Федерации) и предметам ведения субъектов Российской Федерации (статья 73 Конституции Российской Федерации).

2) Субъектами правотворчества выступают органы государственной власти субъекта Российской Федерации, а в случаях, установленных законом, – непосредственно население субъекта Российской Федерации. В этой связи отмечается следующий момент. Акт не будет относиться к нормативным правовым актам субъекта Российской Федерации, если он посвящён вопросам данного субъекта, но был принят федеральным органом власти.

3) Действие нормативного правового акта субъекта Российской Федерации преимущественно ограничено территорией конкретного

субъекта Российской Федерации. В научной и учебной литературе, как правило, не делается оговорка о том, что действие регионального нормативного правового акта может распространяться за его пределы.

4) Действие нормативного правового акта по общему правилу распространяется на лиц, находящихся на территории конкретного субъекта Российской Федерации. Очевидно, из этого правила также существуют исключения.

5) Нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации отражает государственно-политическую, экономическую, социально-духовную и национальную специфику региона. Федеральный законодатель не может уделить и в силу закона не должен уделять внимание своеобразию каждого региона.

6) Нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации учитывает индивидуальные особенности конкретного региона. Данный признак непосредственно вытекает из предыдущего, поскольку, только поняв специфику региона, отразив её в нормативном правовом акте субъекта Российской Федерации, можно наметить правовые пути удовлетворения насущных нужд отдельно взятого субъекта Российской Федерации.

С учетом сформулированных признаков предлагается следующее определение. Нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации – это принятый органом государственной власти субъекта Российской Федерации или в ходе референдума субъекта Российской Федерации юридический документ, содержащий нормы права, действующий преимущественно на территории этого субъекта и в отношении лиц, находящихся на его территории, отражающий своеобразие и направленный на удовлетворение индивидуальных потребностей региона.

Нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации обладают неодинаковой юридической силой.

Высшую юридическую силу среди законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации играют конституции (в республиках) и уставы (в краях, областях, городах федерального значения, автономной области, автономных округах). Представляется, что различия между ними минимальны. Помимо терминологических: «конституция» и «устав», – они заключаются лишь в порядке принятия.

Второе место в иерархии нормативных правовых актов принадлежит законодательным актам, вносящим поправку в Основной Закон субъекта Российской Федерации. Они, в отличие от обычных региональных законов, характеризуются меньшим числом субъектов права инициировать подобный законопроект, более сложной процедурой принятия и более высокой силой акта.

В некоторых республиках существует также такой нормативный правовой акт, как конституционный закон субъекта Российской Федерации. Конституционный закон субъекта Российской Федерации – это региональный закон, имеющий особо тесную связь с конституцией республики в составе Российской Федерации, регулирующий наиболее важные общественные отношения, как правило, конкретно обозначенный в тексте самой конституции.

В целях конкретизации и развития норм конституций (уставов) субъектов в регионах принимаются законы субъектов Российской Федерации.

Особое внимание обращено на такой вид регионального закона, как кодекс. В большинстве своем кодексы субъектов Российской Федерации, принятые по вопросам совместного с Российской Федерацией ведения, повторяют акты федерального уровня. В работе выражено мнение, что в особых случаях, если характер и объем регулируемых отношений соответствуют рассматриваемой разновидности закона, в регионах допустимо принимать кодексы по вопросам исключительной компетенции

субъекта Российской Федерации, поскольку исключается возможность дублирования федеральных законов. Конкретизировать же положения федеральных кодексов по вопросам совместного ведения федерации и регионов целесообразней в форме обычного закона субъекта Российской Федерации.

Законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации принимаются также нормативные правовые акты в форме постановлений. В ряде субъектов Федерации такие документы называются решениями. Такими актами, в отличие от законов, должны регулироваться менее значимые общественные отношения.

Высшие должностные лица субъектов Российской Федерации принимают нормативные правовые акты в форме указов (постановлений). Ни федеральное законодательство, ни большинство региональных законов не содержит указаний, по каким вопросам высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации принимает указы, носящие нормативный характер. Учитывая состав полномочий высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, следует предположить, что к таким вопросам следует отнести в первую очередь определение перечня органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации.

Нормативные правовые акты высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации издаются в форме постановлений. Постановление высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации – это акт управления общенормативного содержания, издаваемый высшим исполнительным органом государственной власти региона в пределах его компетенции.

Нормативные правовые акты министерств и иных органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации издаются, как правило, в форме приказов, но могут использоваться и иные формы,

предусмотренные федеральным законодательством. Такие акты имеют по отношению друг к другу равную юридическую силу. В то же время нормативные правовые акты одного регионального органа исполнительной власти должны соответствовать нормативным правовым актам другого регионального органа исполнительной власти, изданным в пределах его компетенции.

В диссертации отмечается достаточно высокий уровень внутренней организации систем нормативных правовых актов большей части субъектов Российской Федерации.

Уделяется также внимание иным, кроме нормативных правовых актов, формам (источникам) права в региональных правовых системах.

1) Национальные, культурные, отчасти религиозные факторы обуславливают появление в правовых системах субъектов Российской Федерации таких источников права, как правовые обычаи.

В работе обосновывается тезис, что, если общественные отношения, которые регулирует правовой обычай, находятся в рамках совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, правовой обычай может считаться региональным источником права.

2) Постановления конституционных (уставных) судов регионов о несоответствии региональных нормативных правовых актов конституциям (уставам) субъектов РФ фактически отменяют, «выводят из строя» соответствующие региональные нормы права. Правотворческая деятельность включает как создание и изменение, так и отмену правовых норм. Источник права, соответственно, может не только вводить, изменять, но и отменять юридические нормы. Фактически постановления конституционных (уставных) судов, отменяющие полностью или в части региональные нормативные правовые акты являются источниками права. Автор полагает, что наряду со своей основной функцией – конституционного (уставного) нормоконтроля – конституционные

(уставные) суды могут осуществлять в отдельных случаях вспомогательную функцию – правотворчество.

3) Следует отметить, что новая процедура подписания договоров о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации породила в научной среде мнение о том, что указанный договор не является договором в строгом смысле. Договор подписывается Президентом РФ и высшим должностным лицом субъекта РФ, утверждается федеральным законом и имеет силу федерального закона. Отмечается, что при утверждении договора федеральным законом он перестаёт быть договором – правовым актом, закрепляющим свободное волеизъявление сторон, и превращается в односторонний правовой акт Федерального Собрания – федеральный закон.

В работе выражается несогласие с подобными утверждениями. В данном случае федеральный закон является обеспечительным механизмом, источником, средством придания договору законной силы.

**В главе 3 – «Проблемы правотворчества субъектов Российской Федерации»** исследуется проблема соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству, а также проблема качества регионального закона в целом. Выделяются и характеризуются этапы развития правотворческой деятельности российских регионов, осмысливаются с теоретической точки зрения и классифицируются причины несоответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству, а также меры, направленные на решение проблемы. Предложено определение механизма обеспечения единого правового пространства, проанализирован его состав, названы цели. Систематизированы критерии качества закона субъекта Российской Федерации, что позволило разработать

соответствующее авторское определение. Разработан комплекс мер по повышению качества региональных законов с использованием потенциала региональных общественных палат.

В истории правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации выделяется два основных этапа.

На начальном этапе регионы, пользуясь слабостью федерального центра, законодательно урегулировали многие вопросы общенационального значения самостоятельно. В течение этого периода, завершившегося около 2000 года, накопилось большое количество нерешенных проблем.<sup>1</sup>

Второй этап развития правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации начался в 2000 году и продолжается по настоящее время. Деятельность государственных органов по приведению законодательства субъектов Российской Федерации с положениями Конституции Российской Федерации и федеральных законов приобрели целенаправленный и систематический характер.

В работе предложена классификация причин несоответствия региональных нормативных правовых актов федеральному законодательству.

1) Политические причины 90-х годов в условиях слабости Федерации породили самостоятельное регулирование регионами вопросов федерального ведения.

2) Опережающее правотворчество субъектов Федерации при наличии пробелов в федеральном законодательстве с принятием федерального закона часто становится причиной несоответствия.

3) Недостатки законодательной техники могут быть причиной несоответствия законов субъектов Российской Федерации, принятых по предметам совместного ведения, федеральному законодательству.

---

<sup>1</sup> По данным Министерства юстиции Российской Федерации в 1999 году отношение несоответствующих федеральному законодательству нормативных правовых актов субъектов Федерации к действующим нормативным правовым актам регионов составляло один к трем



4) Динамика федерального законодательства: принятие в последнее время целого ряда федеральных законов фактически оставляет вне правовых рамок многие положения конституций (уставов) и законов субъектов Российской Федерации.

Представляется, что деятельность государственных органов и должностных лиц по обеспечению единого правового пространства идет по трем основным направлениям.

1) Предотвращение коллизий между региональными нормативно-правовыми актами и федеральным законодательством (правовая экспертиза проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации).

2) Выявление коллизий между региональными нормативно-правовыми актами и федеральным законодательством (в ходе государственной регистрации и учета нормативных правовых актов, мониторинга со стороны Министерства юстиции РФ, в рамках прокурорского надзора).

3) Меры по устранению коллизий и возложению юридической ответственности (самостоятельная деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, признание Конституционным Судом РФ или судом общей юрисдикции недействительными нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, возможность досрочного прекращения полномочий законодательного (представительного) органа субъекта Российской Федерации или высшего должностного лица региона).

Воздействие на региональное правотворчество и его результаты с целью обеспечения единого правового пространства Российской Федерации должно быть целенаправленным, эффективным. Оно предполагает непрерывность функционирования некоего механизма,

который должен своевременно решать различные задачи и объединять для этого усилия государственных органов и их должностных лиц, а в некоторых случаях также и общественных органов.

В этой связи в работе предложено следующее определение. Механизм обеспечения единого правового пространства представляется как располагающая необходимым ресурсным обеспечением система государственных и иных органов, обеспечивающих соответствие региональных нормативных правовых актов федеральному законодательству.

Данный механизм включает в себя следующие элементы: а) органы законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации; б) территориальные органы Министерства юстиции Российской Федерации; в) органы Прокуратуры Российской Федерации; г) Конституционный Суд Российской Федерации; д) Федеральное Собрание; д) Президент Российской Федерации и е) Полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах.

Если включать в рассматриваемый механизм только эти органы, то можно сделать вывод, что он является частью механизма государства. Однако это не всегда так. Рассматриваемая система не развивается изолированно от институтов гражданского общества. В механизм обеспечения единого правового пространства могут включаться и различные общественные органы: общественные палаты и комиссии.

Диссертантом предложены для характеристики качества регионального закона следующие показатели.

1) Адекватное отражение в законе происходящих в субъекте Российской Федерации процессов, точное проецирование этих процессов на будущее, прогнозирование возможных путей развития региона. 2) Соответствие региональных нормативных правовых актов Конституции РФ, федеральным законам, конституции (уставу) субъекта Российской Федерации

Федерации. 3) Четкое определение цели закона, его нормативное закрепления. 4) Наличие механизма реализации регионального закона. 5) Отсутствие пробелов. 6) Соответствие правилам юридической техники.

С учетом названных свойств можно заключить, что качество закона субъекта Российской Федерации – это целостная совокупность правовых свойств регионального закона (адекватное отражение происходящих в субъекте РФ процессов, соответствие федеральному законодательству, отсутствие пробелов и др.), которая является одной из предпосылок эффективного действия закона в целях удовлетворения специфических потребностей региона.

В работе на примере Общественной палаты Нижегородской области разработаны рекомендации по повышению качества региональных законов.

В соответствии с п.3 ст.2 Закона Нижегородской области от 31.10.2006 №132-З «Об общественной палате Нижегородской области) (далее – Закон) к функциям Общественной палаты Нижегородской области (далее – Общественная палата) отнесено проведение общественной экспертизы проектов законов области. Следовательно, Общественной палате предоставлены определенные возможности воздействовать на качество регионального закона. В законе напрямую не сказано о возможности проведения со стороны Общественной палаты экспертизы действующих законов области. Вместе с тем согласно п.2 ст.2 Закона Общественная палата осуществляет открытое и гласное обсуждение общественно важных проблем, доводит общественное мнение жителей Нижегородской области до органов государственной власти и местного самоуправления. В круг таких общественно важных проблем, безусловно, могут попасть и дефекты того или иного действующего закона области.

**В заключении** подведены общие итоги, раскрыты основные результаты и сформулированы основные выводы, к которым пришел диссертант.

**Основные положения и выводы диссертационного исследования отражены в следующих публикациях:**

1. Сосенков Ф.С. Проблема соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству / IX нижегородская сессия молодых ученых. Гуманитарные науки: Тезисы докладов. – Н.Новгород: Изд. Гладкова О.В., 2005. – С. 362 – 364.– 0,09 п.л.
2. Сосенков Ф.С. Проблема соответствия нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации федеральному законодательству // Вестник Волжской государственной академии водного транспорта. Выпуск 15. Актуальные проблемы российского права, философии, экономики и финансов. – Н.Новгород: Изд-во ФГОУ ВПО «ВГАВТ», 2005. – С. 74 – 80. – 0, 47 п.л.
3. Сосенков Ф.С. Реализация основных принципов правотворчества в правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации / Материалы научно-методической конференции профессорско-преподавательского состава, аспирантов и специалистов. Юбилейный выпуск. Часть 1. – Н.Новгород: Изд-во ФГОУ ВПО «ВГАВТ», 2005. – С. 213 – 215. – 0, 2 п.л.
4. Сосенков Ф.С. Договор нормативного содержания между Российской Федерацией и субъектом Российской Федерации как форма (источник) права // Сборник научных трудов аспирантов и соискателей-юристов. Выпуск пятый. – Нижний Новгород: Изд-во Нижегородского госуниверситета, 2005. – С. 172 – 179. – 0, 32 п.л.
5. Сосенков Ф.С. Некоторые вопросы унификации терминологии нормативно-правовых актов субъектов Российской Федерации / X

- нижегородская сессия молодых ученых. Гуманитарные науки: Материалы докладов. – Н.Новгород: Изд. Гладкова О.В., 2006. – С. 376 – 377. – 0,09 п.л.
6. Сосенков Ф.С. Развитие категории «правотворчество» в отечественной юридической науке / Проблемы обновления России. – М. – Н.Новгород: Изд-во МЮИ при МЮ РФ, 2006. – С. 222 – 228. – 0,19 п.л.
7. Сосенков Ф.С. К вопросу об учете экономического фактора в правотворчестве субъектов Российской Федерации // Экономические споры. – 2006. – №4. – С. 70 – 74. – 0,21 п.л.
8. Сосенков Ф.С. К вопросу о понятии «правотворчество субъекта федерации» / Федерализм. Гражданское общество. Государство: политические и правовые аспекты: сборник статей II Международной научно-практической конференции. – Пенза, 2006. – С. 89 – 91. – 0,09 п.л.
9. Сосенков Ф.С. К вопросу о консенсуальности в региональном правотворчестве. / XI нижегородская сессия молодых ученых. Гуманитарные науки: Тезисы докладов. – Н.Новгород: Изд. Гладкова О.В., 2007. – С. 4. – 0,06 п.л.
10. Сосенков Ф.С. К вопросу о роли регионального правотворчества в реализации приоритетных национальных проектов // «Черные дыры» в российском законодательстве. – 2007. - №2. – С. 33 – 35. – 0,27 п.л.
11. Сосенков Ф.С. Некоторые вопросы употребления термина «нормативный правовой акт» в федеральном законодательстве и законодательстве субъектов Российской Федерации / Вопросы теории и практики российской правовой науки: сборник статей III Международной научно-практической конференции. – Пенза, 2007. – С. 281 – 283. – 0,09 п.л.

12. Сосенков Ф.С. К вопросу о возможностях региональных общественных палат в обеспечении качества законов субъектов Российской Федерации (на примере Нижегородской области) / Общественная палата как институт политической системы РФ. – М. – Н.Новгород. Изд-во МЮИ при МЮ РФ. 2007. – С.28 – 35. – 0,27 п.л.

Общий объем опубликованных работ по теме диссертации составил 2,35 п.л.