

УДК 340

Куракина С. И., Степанова М. П., Баршова О. А.

## К ВОПРОСУ О СУБЪЕКТАХ РЕГИОНАЛЬНОГО ПРАВОТВОРЧЕСТВА

Kurakina S. I., Stepanova M. P., Barshova O. A.

## ON THE ISSUE OF SUBJECTS OF REGIONAL LAW-MAKING

*В статье анализируется институт регионального правотворчества с точки зрения его субъектного состава.*

*Низкая эффективность и противоречивость регионального правотворчества в России, по мнению авторов, может быть обусловлена, в том числе, отсутствием законодательного определения субъектов регионального правотворчества. Следует отметить, что в научной литературе также нет единства мнений ни по вопросу о понятии субъекта регионального правотворчества, ни о видах таких субъектов.*

*Авторы, в рамках данной статьи, делают попытку самостоятельного системного подхода к определению перечня субъектов регионального правотворчества; ведут размышления о различиях между «субъектами правотворческого процесса» и «участниками правотворчества»; делают вывод, что судебные органы — это своего рода «негативные» правотворцы. В статье предлагаются несколько авторских классификаций субъектов регионального правотворчества, а также, авторское определение понятия «субъекты регионального правотворчества».*

**Ключевые слова:** правотворчество, региональный правотворческий процесс, субъекты регионального правотворчества, «негативное» правотворчество, судебный контроль

*The article analyzes the institute of regional lawmaking from the point of view of its subject composition.*

*According to the authors, the low efficiency and inconsistency of regional law-making in Russia may be due, among other things, to the lack of a legislative definition of the subjects of regional law-making. It should be noted that there is also no consensus in the scientific literature either on the concept of the subject of regional law-making, or on the types of such subjects.*

*Within the framework of this article, the authors attempt an independent systematic approach to determining the list of subjects of regional law-making; reflect on the differences between “subjects of the law-making process” and “participants in law-making”; conclude that judicial authorities are a kind of “negative” law-makers. The article offers several author’s classifications of subjects of regional law-making, as well as the author’s definition of the concept of “subjects of regional law-making”.*

**Keywords:** law-making, regional law-making process, subjects of regional law-making, “negative” law-making, judicial control

Понятие субъектов регионального правотворчества не определено на законодательном уровне, поэтому необходимо обратить внимание на доктринальные подходы к толкованию этого понятия. Отметим, что понятие субъектов регионального правотворчества является специальным по отношению к общему понятию субъектов правотворчества.

Р. Л. Иванов достаточно просто определяет, кого следует относить к субъектам правотворчества: «субъекты правотворчества — это субъекты права (физические лица и организации), обладающие правотворческой компетенцией» [1. С. 9]. Д. Н. Грачев тоже предлагает весьма лаконичное определение: «субъект правотворчества — это лицо или организация, кото-

30

Публично-правовые  
(государственно-правовые)  
науки

рые имеют право создавать и изменять правовые нормы» [2. С. 438]. Позиция Д. Н. Грачева подразумевает только позитивное правотворчество, поскольку ученый пишет лишь про создание и изменение правовых норм. В то же время негативное правотворчество, подразумевающее возможность отмены правовых норм, не упоминается в определении этого правоведа.

Исходя из предложенных научными исследователями определений субъектов правотворчества, можно сформулировать следующее авторское определение понятия субъекты регионального правотворчества: индивидуальные и коллективные субъекты права, обладающие региональной правотворческой компетенцией.

В доктрине редко проводится различие между субъектами правотворческого процесса и участниками правотворчества. Исследователи полагают, что эти понятия являются идентичными. Однако предлагается разграничивать эти понятия. В случае с субъектами регионального правотворчества подразумеваются те лица, которые своими ключевыми решениями создают, изменяют или прекращают действие правовых норм. Иными словами, эти субъекты принимают ключевые решения, имеющие юридическое значение. В то же время, участники регионального правотворческого процесса играют вспомогательную, косвенную роль в принятии таких решений (к таким участникам можно отнести, например, ученых и технических специалистов, которые помогают в подготовке проекта правового акта).

В научной литературе нет единства мнений ни по вопросу о понятии субъекта регионального правотворчества, ни о видах таких субъектов.

Обратим внимание на ключевые подходы ученых к дифференциации субъектов регионального правотворческого процесса. А. А. Горин [3. С. 123] не предлагает какую-либо систему таких субъектов, а просто перечисляет их:

1) народ; 2) органы государственной власти субъекта РФ; 3) отдельные должностные лица субъекта РФ; 4) органы местного самоуправления; 5) общественные организации; 6) предприятия, учреждения, организации; 7) судебные органы. На наш взгляд, упоминание «народа» в качестве субъекта регионального правотворчества не совсем корректно. Ранее уже было установлено, что субъектом правотворчества может быть только индивидуальное лицо

или коллективное образование. В то же время, понятие «народ» представляется слишком неопределенным. Р. Л. Иванов исследовал вопрос о понятии народа как субъекта правотворчества. Ученый пришел к выводу о том, что необходимо объединить народ (электорат) с иными органами публичной власти, «не забывая при этом о его уникальных особенностях как властвующего субъекта» [2].

В. Н. Самсонов и Е. В. Самсонова [4. С. 141] предлагают использовать термин «участники правотворческого процесса» и предлагают их систематизировать, исходя из их функциональной роли в процессе: 1) правотворческие лица субъектов РФ, законодательные органы государственной власти субъектов РФ; 2) участники, оказывающие содействие правотворческим лицам субъектов РФ (например, эксперты, избирательные комиссии); 3) лица, осуществляющие нормоконтроль и привлекающие к правотворческой ответственности; 4) лица, отстаивающие свои или чужие правотворческие интересы (например, группы граждан, общественные объединения и др.). Исходя из анализа научной работы В. Н. Самсонова и Е. В. Самсоновой, можем сделать вывод о том, что ученые употребляют понятия «субъекты регионального правотворчества» и «участники регионального правотворчества» в качестве синонимов.

У Е. В. Каминской [5. С. 12] встречается деление субъектов правотворческой деятельности на две группы: 1) субъекты, которые участвуют в правотворчестве в силу нормативно закрепленных полномочий; 2) субъекты, участвующие в процессе в силу законодательного наделения их только правотворческой инициативой.

Важно обратить внимание на то, что в юридической литературе дифференцируются субъекты регионального правотворчества и субъекты регионального законодательства. М. Ф. Казанцев пишет о следующих субъектах регионального законодательства: 1) законодательный (представительный) орган субъекта РФ; 2) граждане, обладающие правом участвовать в референдуме субъекта РФ. В качестве исполнительных правотворческих органов субъекта РФ ученый называет: 1) высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации; 2) высший исполнительный орган государственной власти субъекта РФ; 3) исполнительные органы государственной власти субъекта РФ, подчиненные высшему должностному лицу





и (или) высшему исполнительному органу государственной власти субъекта РФ [6. С. 415]. На наш взгляд, данное разграничение понятий строится на различии подходов к понятию «правотворчество». Так, в широком смысле в правотворчество включаются действия не только по принятию законодательных актов, но и действия по принятию различных подзаконных актов (например, указов губернатора). В то же время в узком смысле правотворчество приравнивается исключительно к законотворчеству. Следовательно, указ губернатора уже не будет включаться в систему законотворчества, и сам губернатор не будет выступать как субъект правотворчества.

Каждый из представленных научных подходов имеет право на существование. Вместе с тем, стоит обратить внимание на отсутствие четкого системного подхода к определению перечня субъектов регионального правотворчества. На наш взгляд, существование этой проблемы обусловлено несколькими обстоятельствами. Во-первых, отсутствием единого определения понятия «правотворчество», широта границ этого понятия. Во-вторых, подход, дифференцировавший участников регионального правотворческого процесса в зависимости от их функциональной роли, не учитывает того обстоятельства, что та или иная группа субъектов может выполнять несколько функций в рамках правотворческого процесса. В-третьих, практически все подходы называют широкий круг субъектов правотворческого процесса. Этот факт создает впечатление, что даже каждый отдельный гражданин уже выступает субъектом правотворческого процесса. К примеру, можно ли сказать, что гражданин, участвующий в социологическом опросе, на основании которого было принято решение о необходимости создания законопроекта, является субъектом регионального правотворчества? Ответ на этот вопрос зависит от того, какого подхода к определению стадий правотворчества придерживается ученый и отводит ли правовед какую-либо роль такому гражданину в региональном правотворческом процессе.

Дискуссионным вопросом в юридической литературе выступает вопрос об отнесении к субъектам правотворчества судебных органов. Е. С. Решетова полагает, что к субъектам регионального правотворчества следует относить «верхов-

ные суды республик, краевые, областные суды, суды городов федерального значения, суды автономной области и автономных округов, арбитражные суды субъектов РФ» [7. С. 135]. В то же время В. С. Нерсесянц полагает, что суды, согласно действующему законодательству, осуществляют исключительно правоприменительную деятельность, в противном случае бы нарушался принцип разделения властей [8. С. 34].

В качестве примера действий судебных органов в качестве субъектов регионального правотворчества можно привести несколько актов. Так, Верховный Суд РФ в одном из определений [9] оставил в силе решение нижестоящего суда, которым были признаны недействующими некоторые положения Закона Красноярского края от 7 июля 2009 года № 8–3618. В качестве обоснования в акте указывалось на противоречие закона субъекта РФ федеральному законодательству. В частности, обеспечение детей в каникулярное время является полномочием региональных органов и осуществляется за счет регионального бюджета, и не может быть делегировано на местный уровень. Еще одним примером можно назвать Определение ВС РФ от 30 августа 2017 года № 43-АПГ17-9 [10]. В данном акте оставлено в силе решение о признании недействующими ряда пунктов одного из Положений, утвержденных Постановлением Правительства Удмуртской Республики. Согласно материалам дела, Положение, которое было утверждено, устанавливало обременительные требования для детей-сирот по вопросам получения жилых помещений. Такие требования противоречили федеральному законодательству, поскольку субъекты РФ не имеют права устанавливать такие обременительные требования и ограничения на реализацию права на получение жилого помещения. Субъекты РФ в соответствии с федеральным законодательством могут лишь определять порядок установления факта невозможности проживания детей-сирот в занимаемых ранее жилых помещениях.

Приведенные акты свидетельствуют о том, что суды действительно могут оказывать влияние на региональную правотворческую деятельность. Однако обратим внимание на то, что суды не создают новых норм права. В этом ключе судебные органы — это своего рода «негативные» право-

творцы. Следовательно, суды могут выступать в качестве субъектов регионального правотворчества, но объем их правотворческой компетенции существенно ограничен. Обратим внимание на то, что ответ на вопрос о том, могут ли суды быть субъектами регионального правотворчества, зависит от того, какой смысл исследователь вкладывает в понятие «правотворчество». Например, если ученый считает, что правотворчество обязательно должно включать в себя формирование новых общеобязательных правил поведения, то суды не будут являться субъектами регионального правотворчества. При этом, если тот же ученый полагает, что определение соответствующего понятия может быть ограничено и негативным правотворчеством, то суды следует относить к субъектам правотворчества.

Аргумент о том, что признание суда субъектом регионального правотворчества противоречит принципу разделения властей, может быть опровергнут следующими рассуждениями. Суд, выступая в качестве «негативного» правотворческого органа, прежде всего, реализует функцию нормоконтроля. Разделение властей предполагает четкое разграничение функционала каждой ветви: функция законодательной власти — создание правовых норм, функция исполнительной власти — претворение этих правовых норм в жизнь. Такая дифференциация функций оставляет в стороне функцию нормоконтроля. Эту функцию осуществляет судебная власть. Соответственно, тезис о том, что суд — это субъект регионального правотворчества, органично вписывается в концепцию о том, что в Российской Федерации судебные акты не являются источниками права. Судебный акт — это лишь результат выполнения судом функции нормоконтроля. Судебные органы выполняют одновременно две функции: нормоконтроля и «негативного» правотворчества. При этом четко разграничить эти функции достаточно трудно, поскольку чаще всего результатом нормоконтроля выступает «негативное правотворчество». В то же время и нормоконтроль и «негативное правотворчество» можно рассматривать как процессы.

Все эти рассуждения необходимы, чтобы сделать вывод о том, что именно тесная связь нормоконтроля и «негативного правотворчества» приводит к дискуссии о том, можно ли называть суд субъектом регионального правотворчества. На наш взгляд,

разрешить эту дискуссию можно путем признания нормоконтроля — особым этапом правотворчества. Соответственно, суд, осуществляющий нормоконтроль, осуществляет одновременно и правотворческую деятельность.

Поскольку как уже отмечалось, найти единое основание для дифференциации субъектов регионального правотворчества невозможно, считаем необходимым предложить авторские варианты оснований для классификации этих субъектов.

Лиц, задействованных в процессе регионального правотворчества, предлагается делить на основании их юридической роли в этом процессе на: субъектов регионального правотворчества и участников регионального правотворчества.

Во-вторых, в зависимости от формы организации считаем возможным разграничивать коллективных и индивидуальных субъектов регионального правотворчества. Например, к коллективным субъектам можно отнести Законодательное Собрание Пермского края, а к индивидуальным — губернатора Пермского края.

В-третьих, в зависимости от компетенции субъектов регионального правотворчества можно поделить на общих и специальных. Для специальных субъектов регионального правотворчества правотворческая деятельность является основной, а общие субъекты помимо правотворческой деятельности могут реализовывать иные функции. Например, Правительство Пермского края обладает правом законодательной инициативы, но ключевые функции этого органа сосредоточены в сфере исполнительной власти.

Таким образом, предлагается следующее авторское определение понятия «субъекты регионального правотворчества»: индивидуальные и коллективные субъекты права, обладающие региональной правотворческой компетенцией. В науке не представлено устоявшегося взгляда на систему субъектов регионального правотворчества в силу неопределенности терминологии и отсутствия единой субстанциональной основы для этой системы. Предлагается несколько авторских классификаций субъектов регионального правотворчества: 1) в зависимости от формы организации; 2) в зависимости от компетенции субъектов. Помимо этого, предлагается разграничивать лиц, задействованных в процессе регионального правотворчества, на участников и субъектов регионального правотворчества



в зависимости от их юридической роли в этом процессе. Обосновано, что судебные органы могут выступать в качестве субъектов регионального правотворче-

ства в качестве субъектов «негативного» правотворчества. В этой связи предлагается считать нормоконтроль особым этапом правотворчества.

### Литература

1. Иванов, Р. Л. Субъекты правотворчества: понятие и виды / Р. Л. Иванов // Вестник ОмГ У. — Серия. — Право. — 2022. — № 2. — С. 9–16.
2. Грачев, Д. Н. Понятие субъекта правотворчества / Д. Н. Грачев // Молодой ученый. — 2024. — № 23. — С. 438–455.
3. Гогин, А. А. Теория государства и права: учебник / под ред. А. В. Малько, Д. А. Липинского. — М.: Проспект, 2016. — 330 с.
4. Самсонов, В.Н., Самсонова, Е. В. Участники правотворческого процесса субъектов РФ / В. Н. Самсонов, Е. В. Самсонова // *НОМОТНЕТИКА: Философия. Социология. Право.* 2007. № 9. С. 141.
5. Каменская Е. В. Региональное правотворчество в Российской Федерации: вопросы теории: автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Саратов, 2005. С. 7.
6. Казанцев, М. Ф. Региональное законодательство и правотворчество в России: основные теоретические характеристики и юридические свойства / М. Ф. Казанцев // *Антиномии.* — 2012. — № 12. — С. 415–420.
7. Решетова, Е. С. Субъекты регионального правотворческого процесса / Е. С. Решетова // *Ученые записки Тамбовского отделения РоСМ У.* — 2018. — № 11. — С. 135–140.
8. Нерсисянц, В. С. Суд не законодательствует и не управляет, а применяет право (о правоприменительной природе судебных актов) / В. С. Нерсисянц // *Судебная практика как источник права.* — 1997. — С. 34–42.
9. Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 17.05.2017 года № 53-АПП7–20 [Электронный ресурс] URL: <https://www.zakonrf.info/suddoc/fdb4bc447921260fa439a14e30dbfb41/?ysclid=m4e9fmdcb4310161208> (дата обращения: 07.12.2024).
10. Апелляционное определение Верховного Суда Российской Федерации от 30.08.2017 года № 43-АПГ17–9 [Электронный ресурс] URL: <https://www.zakonrf.info/suddoc/b4f0c61cb285e882dcef7de8ac406ef6/?ysclid=m4e9oo2li0434058474> (дата обращения: 07.12.2024).

### References

1. Ivanov R. L. Subekty pravotvorchestva: ponjatie i vidy // Vestnik OmG U. Serija. Pravo. 2022. № 2. S. 9
2. Grachev D. N. Ponjatie sub#ekta pravotvorchestva // Molodoj uchenyj. 2024. № 23. S. 438.
3. Gogin A. A. Teorija gosudarstva i prava: uchebnik / pod red. A. V. Mal'ko, D. A. Lipinskogo. M.: Prospekt, 2016. S. 123.
4. Samsonov V. N., Samsonova E. V. Uchastniki pravotvorcheskogo processa sub-ektov RF // *НОМОТНЕТИКА: Filosofija. Sociologija. Pravo.* 2007. № 9. S. 141.
5. Kamenskaja E. V. Regional'noe pravotvorchestvo v Rossijskoj Federacii: voprosy teorii: avtoref. dis. ... kand. jurid. nauk. Saratov, 2005. S. 7.
6. Kazancev M. F. Regional'noe zakonodatel'stvo i pravotvorchestvo v Rossii: osnovnye teoreticheskie harakteristiki i juridicheskie svojstva // *Antinomii.* 2012. № 12. S. 415.
7. Reshetova E. S. Sub#ekty regional'nogo pravotvorcheskogo processa // *Uchenye zapiski Tambovskogo otdelenija RoSM U.* 2018. № 11. S. 135.
8. Nersesjanc V. S. Sud ne zakonodatel'stvuet i ne upravljaet, a primenjaet pravo (o pravoprimenitel'noj prirode sudebnyh aktov) // *Sudebnaja praktika kak istochnik prava.* 1997. S. 34.
9. Apelljacionnoe opredelenie Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 17.05.2017 goda № 53-APP7–20 [Jelektronnyj resurs] URL: <https://www.zakonrf.info/suddoc/fdb4bc447921260fa439a14e30dbfb41/?ysclid=m4e9fmdcb4310161208> (data ob-rashhenija: 07.12.2024).
10. Apelljacionnoe opredelenie Verhovnogo Suda Rossijskoj Federacii ot 30.08.2017 goda № 43-APG17–9 [Jelektronnyj resurs] URL: <https://www.zakonrf.info/suddoc/b4f0c61cb285e882dcef7de8ac406ef6/?ysclid=m4e9oo2li0434058474> (data ob-rashhenija: 07.12.2024).

### Сведения об авторах

**КУРАКИНА Светлана Ивановна**, кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории государства и права, Пермский государственный национальный исследовательский университет 614990 г. Пермь, ул. Букирева, 15, E-mail: [kursi@inbox.ru](mailto:kursi@inbox.ru)



**KURAKINA Svetlana**, candidate of Law, Associate Professor, Associate Professor of the Theory and History of State and Law, Department of Perm State National Research University 15, Bukireva str., Perm, 614990, E-mail: kursi@inbox.ru

**СТЕПАНОВА Мария Петровна**, начальник отдела обеспечения деятельности департамента по общим и юридическим вопросам департамента образования администрации города Перми, 614045, г. Пермь, ул. Сибирская, 17, E-mail: myshkinamarija@mail.ru

**STEPANOVA Mariia**, Head of the Department for the operational support of the Department of General and Legal Affairs of the Department for Education of Perm City Administration, 614045, Perm, Sibirsкая, 17, E-mail: myshkinamarija@mail.ru

**БАРШОВА Оксана Анатольевна**, кандидат исторических наук, доцент кафедры государственно — правовых дисциплин, доцент Средне — Волжского института (филиала) ВГУЮ (РПА Минюста России) 430003, г. Саранск, ул. Федосеенко, 6, E-mail: oxanabarshova@yandex.ru

**BARSHOVA Oksana**, Candidate of Historical Sciences, Associate Professor of the Department of State and Legal Disciplines, Associate Professor of the Sredne — Volzhsky Institute (branch) VGU (RPA of the Ministry of Justice of Russia) 430003, Saransk, Fedoseenko str., 6, E-mail: oxanabarshova@yandex.ru

