

DOI: 10.17803/1729-5920.2023.195.2.022-032

И. В. Бондарчук*

Правотворчество Республики Крым: состояние и перспективы

Аннотация. Рассмотрена проблема формирования правотворчества Республики Крым как подсистемы правотворчества Российской Федерации в современных условиях. Проанализированы исторические этапы развития законодательства Крыма от референдума 1991 г. до принятия новой Конституции Республики Крым в 2014 г., изучены факторы, способствующие повышению эффективности правотворческих технологий.

Используя методы синтеза и сравнения, а также формально-юридический метод, автор выделяет две модели развития законодательства субъектов Российской Федерации. Значительное внимание уделено нормотворческой политике в регионах, определена роль решений Конституционного Суда РФ в совершенствовании регионального законодательства.

С позиции теории организации автор рассматривает правотворчество как более высокую ступень развития правотворческой деятельности и своеобразную форму юридической деятельности. Значительное внимание уделено исследованию концепций взаимодействия систем правотворчества Республики Крым и Российской Федерации.

Правотворчество субъектов Российской Федерации представляет собой составную часть единого правообразующего процесса федеративного государства. Республика Крым, как и другие субъекты России, наделена правотворческой компетенцией. При этом региональное правотворчество должно быть логическим продолжением федерального, должно учитывать региональные особенности. И ни в коем случае не запутывать, не усложнять, не противоречить, не дублировать.

Ключевые слова: Конституция; конституционные преобразования; конституционное законодательство; система; законопроектная деятельность; законодательные технологии; реализация Конституции; механизм правотворчества; Республика Крым; региональная политика; правовая интеграция; модели правотворчества.

Для цитирования: Бондарчук И. В. Правотворчество Республики Крым: состояние и перспективы // Lex russica. — 2023. — Т. 76. — № 2. — С. 22–32. — DOI: 10.17803/1729-5920.2023.195.2.022-032.

Lawmaking in the Republic of Crimea: The Current State and Prospects

Ilya V. Bondarchuk, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, Department of State Law Disciplines, Russian State University of Justice (RSUP)
ul. Novocheremushkinskaya, d. 69, Moscow, Russia, 117418
lex@crimea.gov.ru

Abstract. The paper examines the issue of the lawmaking development in the Republic of Crimea as a subsystem of lawmaking in the Russian Federation in modern conditions. The author analyzes historical stages of development of the Crimea legislation from the 1991 Referendum to the adoption of the new Constitution of the Republic of Crimea in 2014 and the factors contributing to the effectiveness of lawmaking technologies.

Using the methods of synthesis and comparison, as well as the formal legal method, the author identifies two models of development of lawmaking in the constituent entities of the Russian Federation. The author draws

© Бондарчук И. В., 2023

* Бондарчук Илья Владимирович, кандидат юридических наук, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Российского государственного университета правосудия (РГУП)
Новочеремушкинская ул., д. 69, г. Москва, Россия, 117418
lex@crimea.gov.ru

attention to the rule-making policy in the regions and determines the role of the RF Constitutional Court decisions in improving regional legislation.

From the standpoint of the theory of organization, the author considers lawmaking as a higher stage of development of lawmaking activity and a peculiar form of legal activity. Considerable attention is paid to the study of the concepts of interaction between lawmaking systems of the Republic of Crimea and the Russian Federation.

Lawmaking in the constituent entities of the Russian Federation is an integral part of the unified law-forming process of the federal State. The Republic of Crimea, like other constituent entities of Russia, is endowed with lawmaking competence. At the same time, regional lawmaking should be a logical continuation of the federal one with due regard to regional peculiarities. And in no case it can confuse, complicate, contradict, duplicate federal rule-making.

Keywords: Constitution; constitutional transformations; constitutional legislation; system; legislative activity; legislative technologies; implementation of the Constitution; mechanism of law-making; Republic of Crimea; regional policy; legal integration; models of law-making.

Cite as: Bondarchuk IV. Pravotvorchestvo Respubliki Krym: sostoyanie i perspektivy [Lawmaking in the Republic of Crimea: The Current State and Prospects]. *Lex russica*. 2023;76(2):22-32. DOI: 10.17803/1729-5920.2023.195.2.022-032. (In Russ., abstract in Eng.).

Введение

Сложность системы правотворчества Российской Федерации выражается в том, что существенное влияние на единство правообразующего процесса федеративного государства оказывают многочисленные связи внутри правовой системы, специфика формирования российской судебной системы, организации взаимодействия разных уровней публичной власти в Российской Федерации.

За прошедшие восемь лет накоплен не только богатый опыт взаимодействия систем правотворчества Республики Крым и Российской Федерации, но и во многом опыт уникальный. Подходы к разрешению сложных правовых ситуаций в Республике Крым требуют систематизации и анализа.

Нельзя не сказать и о начале нового конституционно-правового цикла развития регионального правотворчества, ознаменовавшегося качественными изменениями в тексте самой Конституции Российской Федерации в 2020 г. Учитывая особенности правовой системы Российской Федерации, а также требования ч. 1 ст. 15 Конституции РФ, с середины 2020 г. законодательная деятельность в субъектах Российской Федерации связывается прежде всего с необходимостью приведения своего законодательства в соответствие с обновленными положениями Конституции Российской Федерации. Эти процессы постепенно переросли в планомерную законотворческую деятельность в регионах к концу 2020 г. С одной стороны, очевидно, что предметом изменений стали в

первую очередь нормы региональных конституций и уставов. Однако некоторые субъекты, в числе которых и Республика Крым, пошли по пути модернизации текущего законодательства, оставив внесение необходимых изменений в основной закон субъекта на завершающую стадию формирования федерального законодательства об органах и институтах публичной власти в свете конституционных поправок.

Теория правотворчества: методологические и концептуальные аспекты

Право как социальный регулятор прочно заняло свое место в механизме современных правовых государств еще с тех пор, как мир преодолел средневековый период, когда основными регуляторами были религия и мораль. Акценты в праве смещаются в зависимости от принадлежности к той или иной правовой школе. Несмотря на столь длительную историю, сегодня существует множество дискуссионных вопросов, связанных с правопониманием, правотворчеством и правореализацией. Однако какому бы типу правопонимания мы ни отдавали предпочтение, преимущественная роль в регулировании общественных отношений в нашем государстве, бесспорно, принадлежит нормативным правовым актам, которые являются результатом правотворческой деятельности.

Деятельность по установлению общих правил поведения, т.е. норм права, именуют правотворчеством или правотворческой деятельностью. Чаще всего ее содержание опре-

деляется как функция государства или форма его деятельности.

Анализ научной литературы позволяет выделить несколько групп исследователей с различными взглядами на обозначенный вопрос. Используемые в теоретических исследованиях вопросы права термины, характеризующие деятельность по созданию и принятию нормативных правовых актов и норм права, не являются однозначными, на данный момент отсутствует единство в научном сообществе относительно содержания и соотношения используемых в данной сфере терминов. Наиболее часто данная деятельность определяется как «правотворчество» или «нормотворчество» либо как «правотворческая деятельность» и «нормотворческая деятельность».

Представители первой группы исследователей хотя и рассуждают о нормотворчестве, его содержании, структуре, механизмах, но считают, что использование этого термина в научном обороте является необоснованным. Приверженцы данной позиции определяют нормотворчество как организационную деятельность «по созданию правовых норм или по признанию правовыми сложившихся, действующих в обществе правил поведения»¹. Более радикальной точкой зрения в рамках этого подхода является мнение о нецелесообразности использования данного термина². Таким образом, содержание, которое понимается под нормотворчеством, шире, чем сам термин.

Вторая группа исследователей, используя термины «правотворчество» и «правотворческая деятельность», не оперирует вовсе термином «нормотворчество»³, так как не придает ему самостоятельного содержательного значения.

Третья группа ученых активно использует термины «нормотворчество» и «нормотворческая

деятельность», указывая на то, что нормотворчество в механизме правового регулирования выступает первоначальным этапом его проявления, строго регламентировано и отнесено в основном к деятельности публичных органов и должностных лиц⁴. В результате нормотворчество шире законотворчества, поскольку включает в себя принятие нормативных правовых актов не только в форме законов, но и путем, например, заключения нормативных соглашений (договоров). В последние годы научная общественность поддерживает идею выделения самостоятельной новой науки под названием «нормография»⁵. Данная наука носит прикладной характер, а ее предметом должны стать различные технологии подготовки нормативных правовых актов, теоретические вопросы создания нормативных правовых актов и современные проблемы нормотворческой деятельности.

В этом подходе, поддерживаемом и нами, система правотворчества обращена к механизму правотворческой деятельности и ее отдельным проявлениям — технологиям правотворчества, а также связям между различными технологиями подготовки нормативных правовых актов.

На четвертую группу ученых указывает уже первичный анализ юридической литературы. Большинство трудов о нормотворческой деятельности посвящено конкретным субъектам нормотворчества, таким как отдельные министерства, ведомства, муниципалитеты и т.п. В данном случае под нормотворчеством и законотворчеством понимают два термина, обозначающих две отдельные формы деятельности, включенные в общее понятие правотворчества. Но при этом нормотворчество не включает в себя законотворчество.

Можно выделить еще один взгляд на соотношение анализируемых понятий, согласно

¹ Альбов А. П. Понятие, принципы и виды правотворчества // Правотворчество : учебное пособие для вузов / под ред. А. П. Альбова, С. В. Николукина. М. : Юрайт, 2022. С. 16.

² Шагиева Р. В. Правотворчество // Теория государства и права : учебник и практикум для прикладного бакалавриата : в 2 т. Т. 2 : Особенная часть / А. П. Альбов [и др.] ; под общ. ред. А. П. Альбова, С. В. Николукина. М. : Юрайт, 2022. С. 72.

³ Теория государства и права : учебник для вузов / А. С. Пиголкин, А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриев ; под ред. А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2020. С. 358–361 ; Теория государства и права : учебник для вузов / В. К. Бабаев [и др.] ; под ред. В. К. Бабаева. 4-е изд., перераб. и доп. М. : Юрайт, 2020. С. 323–324 ; Лазарев В. В., Липень С. В. Теория государства и права : учебник для вузов. 5-е изд., испр. и доп. М. : Юрайт, 2020. С. 280–281.

⁴ Нормография: теория и технология нормотворчества : учебник для вузов / Ю. Г. Арзамасов [и др.] ; под ред. Ю. Г. Арзамасова. 2-е изд., испр. и доп. М. : Юрайт, 2020. С. 31.

⁵ Нормография: теория и технология нормотворчества : учебник для вузов. С. 10.

которому ученые приходят к выводу о доминировании содержания термина «правотворчество» над содержанием понятия «нормотворчество». Так, эту мысль развивал В. С. Нерсесянц, который указывал, что «одной из важных форм правоустановления (т.е. «правотворчества», понимаемого как установление норм действующих источников позитивного права) является прямое государственное нормотворчество — издание соответствующими государственными органами нормативных правовых актов (законов и подзаконных нормативных актов)»⁶.

В рамках статьи мы будем основываться на мысли о том, что механизм правотворческой деятельности всегда сложнее, в каждом отдельном случае может иметь различные технологии подготовки нормативных правовых актов. В основе функционирования такого механизма лежит объект — технология правотворчества. Следовательно, в таких ситуациях система правотворчества конкретизируется через технологию правотворчества.

С точки зрения структуры будем опираться на подход, согласно которому правотворческая деятельность включает условные этапы: инициирование, проектировку, согласование, проведение экспертиз, принятие и опубликование.

Влияние судебной практики на правотворческую деятельность

Итак, если под нормотворчеством понимать определенную форму государственной деятельности, которая направлена на создание, дополнение и отмену норм права⁷, то в контексте приведенного общетеоретического подхода можно увидеть важную деталь: правотворческая деятельность определяется конкретным содержанием политики государства по управлению обществом. Другими словами, правотворческая деятельность подчинена и в основе

своей является одной из сторон функционирования институтов политической власти.

При этом основная проблема нормотворчества как одной из форм государственной деятельности — это вопрос выбора средств, форм и методов юридического воздействия на происходящие в стране процессы.

На наш взгляд, следует привести мнение по данной проблеме, высказанное пионерами экономического анализа права. Так, рассматривая нормотворческий процесс с точки зрения экономики, И. Эрлич и Р. Познер отмечали, что основная забота состоит в обеспечении правовой определенности (точности закона), а не в выборе между правилом и стандартом (вопросах соотношения законности и усмотрения)⁸.

Этот подход исходит из сложного соотношения нормативного и индивидуального. Как известно, нормативные рамки ограничивают индивидуальные акты поведения. Но во многих случаях — при несовершенстве законов, наличии коллизий правовых норм, норм, содержащих оценочные понятия, и др. — в известной мере возрастает регулятивная роль индивидуального над нормативным.

К примеру, В. В. Момотов обращает внимание на то, что сформулированные Пленумом Верховного Суда правовые позиции становятся основой для дальнейшего развития законодательства и подготовки проектов федеральных законов⁹.

Практика Конституционного Суда РФ как органа конституционного контроля, по нашему мнению, оказывает влияние не только на единство судебной практики в правовой системе путем формулирования собственных правовых позиций о единстве судебной практики¹⁰, но и имеет особое методологическое значение для развития законодательства и обеспечения надлежащего уровня гарантий права на судебную защиту.

Так, в постановлении от 06.07.2018 № 29-П Конституционный Суд РФ отметил, что «если

⁶ Нерсесянц В. С. Общая теория права и государства : учебник для юридических вузов и факультетов. М. : Норма, Инфра-М, 1999. С. 417.

⁷ Нормография: теория и методология нормотворчества : учебно-методическое пособие / под ред. Ю. Г. Арзамасова. М. : Академический проект, Трикста, 2007. С. 35.

⁸ Ehrlich I., Posner R. A. An Economic Analysis of Legal Rulemaking // The Journal of Legal Studies. 1974. Vol. 3, No 1. P. 257–286.

⁹ Момотов В. В. Толкование правовых норм Верховным Судом Российской Федерации в контексте современной правовой системы (окончание) // Государство и право. 2018. № 5. С. 35.

¹⁰ См., например: Гук П. А., Коршунова П. В. Единство судебной практики как особая ценность правосудия // Журнал российского права. 2020. № 12. С. 103–118.

специальное законодательное регулирование ситуаций отсутствует, а судебная практика не согласуется с конституционными принципами полноценной судебной защиты прав и свобод, обеспечение надлежащего уровня гарантий права на судебную защиту возможно посредством конституционно-судебного истолкования соответствующих процессуальных положений»¹¹.

В свою очередь, большое количество обращений в Федеральный Конституционный Суд и множество отказных определений по ним являются аргументами в поддержку расширения практики солидаризации деятельности Федерации и новых субъектов РФ в сфере нормотворчества по отраслям законодательства, которые согласно ст. 72 Конституции РФ относятся к совместному ведению РФ и субъектов РФ.

Сказанное позволяет отнести судебную практику к особой технологии правотворчества, в ходе которой новая правовая норма формулируется исходя из разрешения судом конкретных дел на основе оценки применения действующего законодательства, содержащего правовые неясности либо противоречивости.

Таким образом, главным преимуществом технологии правотворчества с использованием судебной практики становится приспособляемость создаваемых в данном процессе правовых конструкций к меняющимся жизненным ситуациям. А рассмотренные выше позиции подтверждают актуальность связи совершенствования федеративного устройства государства с потенциалом, которым располагают суды в сфере федеративного строительства, а также указывают на растущее значение судебного нормоконтроля, осуществляемого в порядке конституционного и административного судопроизводства для совершенствования федеративной практики в России и новых шагов к демократизации сферы федеративных отношений.

С учетом изложенного последовательной представляется трактовка ст. 6 Федерального конституционного закона от 21.07.1994 № 1-ФКЗ «О Конституционном Суде Российской Федерации»¹², согласно которой постановления КС РФ представляют собой источник права, поскольку в ней подчеркивается обязательность

решений органа конституционного контроля на всей территории страны для всех институтов публичной власти, а равно предприятий, организаций, должностных лиц, граждан, их объединений.

С целью непосредственного обеспечения исполнения решений КС РФ Секретариатом мониторинга исполнения решений КС РФ осуществляется подготовка двух перечней этого высокого Суда, предполагающих изменение федерального регулирования и изменение регионального регулирования.

Так, например, исходя из значения соответствующего постановления КС РФ для проведения оценки нормативных правовых актов субъектов РФ как содержащих такие же положения, какие были признаны неконституционными, согласно перечню, подготовленному в 2020 г., недопустимым КС РФ признано закрепление в региональном законодательстве:

- наличия суверенитета субъекта РФ,
- возможности изменения конституционно-правового статуса региона,
- каких-либо полномочий либо деятельности федеральных судебных органов, федеральных органов государственной власти.

Помимо этого, немаловажное значение имеют в этом перечне и те позиции, которые фиксируют возможность дополнительно регулировать на региональном уровне участие законодательного органа субъекта Федерации в системе властно-распорядительных сдержек и противовесов.

В частности, закреплено, что региональным законодательством могут быть предусмотрены положения, устанавливающие право законодательного органа государственной власти субъекта РФ принимать участие в формировании высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, утверждать или согласовывать назначение на должность отдельных должностных лиц высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, а также участвовать в согласовании назначения на должность руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти в случаях, предусмотренных федеральным законом¹³.

¹¹ URL: <http://www.pravo.gov.ru>. 09.07.2018 (дата обращения: 08.02.2022).

¹² URL: <http://pravo.gov.ru/proxy/ips/?docbody=&nd=102031436> (дата обращения: 08.02.2022).

¹³ Информационно-аналитический отчет об исполнении решений Конституционного Суда РФ, принятых в ходе осуществления конституционного судопроизводства в 2020 г. / Секретариат КС РФ // URL: http://www.krsf.ru/ru/Info/Maintenance/Documents/Report_2020.pdf (дата обращения: 08.02.2022).

Для развития системы правотворчества Республики Крым в свете использования и применения технологий правотворчества с опорой на судебную практику оптимальной является позиция КС РФ относительно введения особенностей переходного периода. Так, по мнению КС РФ, это имело целью в том числе упорядочение отношений собственности при интеграции новых субъектов Российской Федерации в российские правовую и экономическую системы и тем самым поддержание правовой определенности и стабильности гражданского оборота в новых для Республики Крым условиях.

Правотворчество Республики Крым в современных условиях

В системе правотворчества современного государства региональному правотворчеству отводится место в обеспечивающей подсистеме государственного управления обществом. Основное назначение деятельности региональных органов в сфере правотворчества — приблизить государственную власть к населению. При этом ответ на вопрос о том, к какой из подсистем — управляющей или обеспечивающей — следует отнести правотворческую деятельность субъекта Федерации, в практике построения государственной правовой политики современных федераций не является однозначным.

Несмотря на универсальность правотворческой деятельности, формирование и реализация стратегии и тактики регионального правотворчества в разных федерациях могут существенно различаться. На эти различия могут влиять разные факторы как внешнего, так и внутреннего характера.

Полагаем, что одним из ключевых факторов, определяющих понимание сущности правотворчества в государстве, является определение стадии жизненного цикла конституции, в системе которой оно осуществляется в конкретный исторический момент.

Один из парадоксов конституционного развития современных федеральных государств заключается в том, что осуществление кодификационного режима в системе правотворчества центральной власти нередко сопровождается трансформативными состояниями

в региональном нормотворчестве, и наоборот. Нигде парадокс не острее, чем в современных процессах конституционно-правовой практики постсоветских государств и непосредственно в их конституционном законотворчестве. Подобная цикличность отчетливо просматривается и в постсоветский период конституционно-правового развития Крыма.

Интересно предположение американского профессора Роберта Шарлета, сделанное им в ходе наблюдения за работой над конституциями постсоветских стран в 90-х гг. прошлого века. Автор писал: «Создатели конституционных законопроектов в постсоветских государствах могли, исследуя историю американского права, увидеть цикличность американского конституционализма, в котором стабильность периодически сменялась кризисом, а затем реформой и возвращением к стабильности»¹⁴.

В свою очередь, эволюция конституционных преобразований в Крыму после распада СССР позволяет выделить четыре самостоятельные стадии правотворческой политики региона:

- 1) стадию «незрелости»;
- 2) стадию формирования концепции правотворческой политики региона;
- 3) стадию самостоятельной реализации концепции правотворческой политики региона;
- 4) стадию конституционной модернизации правотворческой политики региона.

Первый период, который охватывает правотворческую деятельность органов власти Крыма с 1992 по 1997 г., можно охарактеризовать как стадию конституционной «незрелости». Для этого периода характерно: отсутствие реального воплощения положений основных законов Крыма 1992 и 1995 гг.; сосредоточенность правотворчества на решении тактических, а не стратегических задач правовой политики; в правотворчестве отсутствуют упорядоченность и системность; конституционные нормы не способны преобразовать политические факты в юридические акты; конституционное правотворчество носит декларативный характер.

Второй период, имевший место с 1998 по 2013 г., представляет собой в ракурсе цикла крымской Конституции 1998 г. стадию формирования концепции правотворческой политики региона. Несмотря на внешнее угасание регионального правотворчества на фоне

¹⁴ Шарлет Р. Правовые трансплантации и политические мутации: рецепция конституционного права в России и в новых независимых государствах // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. 1999. № 2 (27). С. 14–22.

политики унитарного государства — Украины, следует отметить и позитивные тенденции: создание конституционного каркаса правового механизма нормотворчества; разработку необходимых стандартов в правотворчестве и регламентов взаимодействия; унификацию правотворческой политики по вертикали от центра к регионам.

Третий период — с 2014 по 2019 г. — активная фаза жизненного цикла Конституции Республики Крым 2014 г. На этой фазе наблюдается оживление правотворчества Республики Крым как подсистемы правотворчества Российской Федерации. Оценке данного периода посвящена отдельная авторская статья¹⁵. Важно подчеркнуть, что эта стадия представляет собой завершённый этап реализации концепции правотворческой политики региона, который нашел выражение в преодолении проблем успешной интеграции систем нормотворчества субъекта и Федерации.

Начало четвертого периода — 2020 г. Этот период связывается с необходимостью модернизации Конституции и законодательства Республики Крым в связи с принятием Закона Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти»¹⁶ (далее — Закон о поправке).

Исходя из представленной периодизации развития системы правотворчества, отметим следующее.

А. Главная цель стадии жизненного цикла Конституции Республики Крым 2014 г. — успешное преодоление проблем правовой интеграции Республики Крым в правовое пространство Российской Федерации. Одним из инструментов реализации этой цели стала реализация концепции нормотворческой политики региона, начало формирования которой было заложено на предыдущих конституционных циклах развития.

Б. Смена конституционного цикла означает лишь запуск новой системы взаимосогласованного и целостного механизма правотворчества, первый этап, в ходе которого формируются и устанавливаются новые связи между идеями, программами и планами, которые направлены

на последующие более радикальные изменения в самой системе.

В. Конституционный цикл начинается за пределами текста самой Конституции и имеет продолжение в технологиях правотворчества, направленных на реализацию положений Конституции в законах и иных нормативных актах. Это является первой фазой развития системы.

Таким образом, мы можем определить конституционный цикл как последовательность этапов конституционного развития системы правотворчества.

По сути, конституционный цикл — это чередующиеся подъем и ослабление активности в политико-правовых технологиях, механизме действий органов государственной власти и местного самоуправления по проведению в жизнь новой системы конституционных ценностей и приоритетов в праве.

При этом подчеркнем, что ключевым фактором, определяющим роль политико-правовых акций, действий органов государственной власти и местного самоуправления по реальному воплощению в жизнь конституционных ценностей, которые объективированы в Конституции, является стадия ее жизненного цикла.

Правотворчество Республики Крым и конституционная реформа

Ведущим исследовательским тезисом на данном этапе нашей работы выступает положение о том, что модернизация российской Конституции имеет неодинаковое влияние на развитие правотворчества в субъектах Федерации, по крайней мере относительно тех последствий, которые имеют место при приведении законодательства субъектов Федерации в соответствие с изменениями в тексте федеральной Конституции. Исследование роли конституционной модернизации в правотворчестве Республики Крым как относительно новом субъекте Российской Федерации в этом специальном вопросе помогает добавить важные данные в поддержку обозначенного тезиса.

Председатель Государственной Думы Федерального Собрания РФ В. В. Володин в своей авторской статье «Живая Конституция развития» высказался о конституционной модернизации

¹⁵ Бондарчук И. В. Конституция и законодательство Республики Крым (2014–2018): от проблем интеграции к устойчивому развитию // Журнал российского права. 2019. № 1 (265). С. 142–149.

¹⁶ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45280> (дата обращения: 08.02.2022).

российской правовой системы. По существу, автор отметил, что неизменность текста основных положений Конституции не означает неизменяемость их содержания и смысла. При этом сама система законодательства постоянно расширяется и совершенствуется¹⁷.

На наш взгляд, параметры развития правовой системы в широком смысле устанавливают конституционные ценности и таким образом способствуют созданию институционального контекста, в котором система законодательства расширяется и совершенствуется. В свою очередь, конституционная модернизация представляет собой важный аспект связи систем нормотворчества Федерации и ее субъектов. Характер и интенсивность нормотворческой деятельности могут, таким образом, пролить свет на силу и тип отношений между системами нормотворчества субъекта и Федерации.

Чтобы частично заполнить существующий пробел относительно четвертой стадии конституционной модернизации нормотворческой политики региона в контексте вышеобозначенной периодизации, обратимся к анализу условий и механизма последующей реализации в парламентском законодательстве субъекта и Федерации Закона о поправке.

Главный вопрос относительно конституционной модернизации заключается в том, как она реализуется в целом. Ее эффективность в долгосрочной перспективе можно оценить по тому, насколько точно она соответствовала замыслу и ожиданиям инициаторов, а также по ее стабильности и устойчивости. Данный раздел статьи призван ответить на вопрос о значении Закона о поправке к Конституции для интеграции нормотворческой политики центра и региона.

Сведения о результатах конституционной модернизации в России за неполных три года обеспечивают относительно ограниченные выводы. В этой связи хотелось бы отметить следующее.

Во-первых, 2020 год стал годом самой масштабной конституционной трансформации за весь период действия Основного закона.

Во-вторых, с момента принятия Конституции Республики Крым в 2014 г. и до середины 2022 г. ее текст не подвергался изменениям, хотя работа по подготовке соответствующего проекта закона о внесении изменений в Основной закон Крыма, как и в большинстве субъек-

тков Российской Федерации, началась сразу после принятия поправок к Конституции Российской Федерации в 2020 г.

В-третьих, динамику изменений конституционного регулирования необходимо рассматривать как дорогу с двухсторонним движением. С одной стороны, Закон о поправке оказывает влияние на конституционное развитие Республики Крым. С другой стороны, изменение конституционного контекста требует внимательного изучения возможного появления новых факторов, препятствующих развитию регионального законодательства, и в частности проблемных вопросов в области формирования единого правового пространства.

Относительно небольшой объем этих выводов важен для понимания более широкого процесса происхождения и последствий конституционной модернизации как для правотворчества Республики Крым, так и для всех субъектов РФ в целом.

С принятием Закона о поправке правотворчество субъектов Российской Федерации, на наш взгляд, еще должно получить необходимый импульс к развитию четырех разных сфер жизнедеятельности, государственно-правовой политики и законодательства:

- в конституционном (уставном) правотворчестве субъекта Российской Федерации;
- в системе организации публичной власти;
- в отраслевом законодательстве, связанном с антикоррупционными ограничениями;
- в развитии институтов местного самоуправления.

На сегодняшний день это разбросанный узор разрозненных, но взаимосвязанных правовых норм, которые образуют сферу приложения усилий со стороны федерального и регионального законодателей. В отношениях между центром и регионами в обозначенных направлениях совершенствования законодательства следует ожидать проявления общей тенденции к упорядочению и усилению государственного управления.

Неслучайно в 2020 г. фаза постепенных конституционно-правовых приращений в федеральном законодательстве сменилась качественным изменением в тексте самой Конституции Российской Федерации. В этой связи можно говорить и о начале нового конституционно-правового цикла развития регионального правотворчества.

¹⁷ Володин В. В. Живая Конституция развития // Парламентская газета. 19–25.07.2019. № 27 (2893). С. 2–3.

Так, учитывая особенности правовой системы Российской Федерации, а также требования ч. 1 ст. 15 Конституции РФ, с середины 2020 г. законодательная деятельность в субъектах Российской Федерации связывается прежде всего с необходимостью приведения своего законодательства в соответствие с положениями Закона о поправке. Эти процессы постепенно переросли в планомерную законотворческую деятельность в регионах к концу 2020 г. С одной стороны, очевидно, что предметом изменений в первую очередь стали нормы региональных конституций и уставов. Однако некоторые субъекты, в числе которых и Республика Крым, пошли по пути модернизации текущего законодательства, оставив внесение необходимых изменений в основной закон субъекта на завершающую стадию формирования федерального законодательства об органах и институтах публичной власти, направленного на реализацию обновленной версии Конституции Российской Федерации. Такой вектор развития региональной нормативной базы был подсказан логикой обновления самой Конституции, которое отчасти состоялось на базе уже оформившихся в текущем законодательстве институтов¹⁸. Кроме этого, необходимо учитывать, что федеральный законодатель всё еще продолжает работу по обновлению федерального законодательства в связи с принятием Закона о поправке. Так, например, очередной этап работы по приведению федерального законодательства в соответствие с Законом о поправке ознаменовался внесением 27 сентября и 16 декабря 2021 г. на рассмотрение федерального парламента двух базовых проектов: № 1256381-7 «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» и № 40361-8 «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти».

Принятие Государственной Думой 14 декабря 2021 г. Федерального закона от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации»¹⁹, по сути, концептуально не меняет основу функционального взаимодействия органов государственной власти субъекта и Федерации. Тем не менее нельзя не отметить, что Федеральный закон № 414-ФЗ выводит на

новый уровень взаимодействия органов власти разных уровней в сфере нормотворчества, поскольку содержащиеся в нем положения, а также принципы деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти в субъекте Российской Федерации, направлены на повышение эффективности обеспечения устойчивого и комплексного социально-экономического развития в пределах территории субъекта Российской Федерации.

Заключение и выводы

1. Правотворчество субъектов Российской Федерации представляет собой составную часть единого правообразующего процесса федеративного государства. Республика Крым, как и другие субъекты России, наделена правотворческой компетенцией. При этом региональное правотворчество должно быть логическим продолжением федерального, должно учитывать региональные особенности. И ни в коем случае не запутывать, не усложнять, не противоречить, не дублировать. Актуальной задачей для всех субъектов Федерации является совершенствование регионального правотворчества, которое невозможно без соблюдения ряда теоретических и практических положений, как то: принципы, формы, требования и др.

2. На правотворческие технологии субъекта Российской Федерации оказывают влияние различные факторы. Особое значение в правотворческой деятельности как в масштабах всего государства, так и в рамках его субъектов имеют правовые позиции КС РФ.

3. Конституционный цикл представляет последовательность этапов конституционного развития государства. Конституционный цикл начинается за пределами текста самой конституции. Внесение изменений в конституционные акты не всегда указывает на наличие смены конституционного цикла. В Крыму после распада СССР можно выделить четыре самостоятельные стадии правотворческой деятельности региона:

- 1) стадию «незрелости» (1992–1997 гг.);
- 2) стадию формирования концепции правотворческой деятельности региона (1998–2013 гг.);

¹⁸ Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в России в координатах универсального и национального // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. 2021. Т. 17. № 1. С. 6–12.

¹⁹ URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/47393> (дата обращения: 08.02.2022).

- 3) стадию самостоятельной реализации концепции правотворческой деятельности региона (2014–2019 гг.);
- 4) стадию конституционной модернизации правотворческой деятельности региона (с 2020 г.).

4. Правотворчество Республики Крым в рамках жизненного цикла Конституции Республики Крым 2014 г. связывается с периодом интеграции систем правотворчества субъекта и Федерации, в ходе которого стала возможной

реализация концепции собственной правовой политики региона.

5. Главной целью стадии жизненного цикла Конституции Республики Крым 2014 г. было успешное преодоление проблем правовой интеграции Республики Крым в правовое пространство Российской Федерации. Одним из инструментов реализации этой цели стала реализация концепции правовой политики региона, начало формирования которой было заложено на предыдущих конституционных циклах развития.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. Альбов А. П. Понятие, принципы и виды правотворчества // Правотворчество : учебное пособие для вузов / под ред. А. П. Альбова, С. В. Николюкина. — М. : Юрайт, 2022. — С. 9–25.
2. Володин В. В. Живая Конституция развития // Парламентская газета. — 19–25.07.2019. — № 27 (2893). — С. 2–3.
3. Гук П. А., Коршунова П. В. Единство судебной практики как особая ценность правосудия // Журнал российского права. — 2020. — № 12. — С. 103–118.
4. Момотов В. В. Толкование правовых норм Верховным Судом Российской Федерации в контексте современной правовой системы (окончание) // Государство и право. — 2018. — № 5. — С. 30–39.
5. Нерсесянц В. С. Право и закон. — М. : Наука, 1983. — 366 с.
6. Нормография: теория и технология нормотворчества : учебник для вузов / Ю. Г. Арзамасов [и др.] ; под ред. Ю. Г. Арзамасова. — 2-е изд., испр. и доп. — М. : Юрайт, 2020. — 542 с.
7. Нормография: теория и методология нормотворчества : учебно-методическое пособие / под ред. Ю. Г. Арзамасова. — М. : Академический проект, Трикта, 2007. — 480 с.
8. Теория государства и права : учебник для вузов / А. С. Пиголкин, А. Н. Головистикова, Ю. А. Дмитриев ; под ред. А. С. Пиголкина, Ю. А. Дмитриева. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2020. — 516 с.
9. Теория государства и права : учебник и практикум для прикладного бакалавриата : в 2 т. Т. 2 : Особая часть / А. П. Альбов [и др.] ; под общ. ред. А. П. Альбова, С. В. Николюкина. — М. : Юрайт, 2022. — 336 с.
10. Теория государства и права : учебник для вузов / В. В. Лазарев, С. В. Липень. — 5-е изд., испр. и доп. — М. : Юрайт, 2020. — 521 с.
11. Теория государства и права : учебник для вузов / В. К. Бабаев [и др.] ; под ред. В. К. Бабаева. — 4-е изд., перераб. и доп. — М. : Юрайт, 2020. — 582 с.
12. Хабриева Т. Я. Конституционная реформа в России в координатах универсального и национального // Журнал зарубежного законодательства и сравнительного правоведения. — 2021. — Т. 17. — № 1. — С. 6–12.
13. Шарлет Р. Правовые трансплантации и политические мутации: рецепция конституционного права в России и в новых независимых государствах // Конституционное право: восточноевропейское обозрение. — 1999. — № 2 (27). — С. 14–22.
14. Ehrlich I., Posner R. A. An Economic Analysis of Legal Rulemaking // The Journal of Legal Studies. — 1974. — Vol. 3, № 1. — P. 257–286.

Материал поступил в редакцию 14 октября 2022 г.

REFERENCES

1. Albov AP. Ponyatie, printsipy i vidy pravotvorchestva [The concept, principles and types of lawmaking]. Albov AP, Nikolyukina SV, editors. Lawmaking: A textbook for universities. Moscow: Yurayt Publ.; 2022. (In Russ.).

2. Volodin VV. Zhivaya Konstitutsiya razvitiya [The Living Constitution of Development]. *Parlamentskaya gazeta*. 2019;27(2893) [19–25 July]. (In Russ.).
3. Guk PA, Korshunova PV. Edinstvo sudebnoy praktiki kak osobaya tsennost pravosudiya [Unity of Judicial Practice as the Distinctive Value of Justice]. *Journal of Russian Law*. 2020;12:103-118. (In Russ.).
4. Momotov VV. Tolkovanie pravovykh norm Verkhovnym Sudom Rossiyskoy Federatsii v kontekste sovremennoy pravovoy sistemy (okonchanie) [The interpretation of law by the Supreme Court of the Russian Federation in the context of the modern legal system (the end)]. *Gosudarstvo i pravo*. 2018;5. (In Russ.).
5. Nersesyants VS. Pravo i zakon [Law and the Law]. Moscow: Nauka Publ.; 1983. (In Russ.).
6. Arzamasov YuG, editor. Normografiya: teoriya i metodologiya normotvorchestva: uchebno-metodicheskoe posobie [Normography: theory and methodology of norm-making]. Moscow: Academicheskii proekt & Trixta Publ.; 2007. (In Russ.).
7. Arzamasov YuG et al. Normografiya: teoriya i tekhnologiya normotvorchestva: uchebnyk dlya vuzov [Normography: theory and technology of norm-making]. 2nd ed. Moscow: Yurayt Publ.; 2020. (In Russ.).
8. Albov AP et al. Teoriya gosudarstva i prava: v 2 t. [Theory of the State and law: in 2 vols.]. Albov AP, Nikolyukin SV, editors. Vol. 2: Special part. Moscow: Yurayt Publ.; 2022. (In Russ.).
9. Pigolkin AS, Golovistikova AN, Dmitriev YuA. Teoriya gosudarstva i prava [Theory of the State and law]. 4th ed. Moscow: Yurayt Publ.; 2020. (In Russ.).
10. Lazarev VV, Lipen SV. Teoriya gosudarstva i prava [Theory of the State and law]. 5th ed. Moscow: Yurayt Publ.; 2020. (In Russ.).
11. Babayev VK et al. Teoriya gosudarstva i prava [Theory of the State and Law]. 4th ed., reprint. and add. Moscow: Yurayt Publ.; 2020. (In Russ.).
12. Khabrieva TYa. Konstitutsionnaya reforma v Rossii v koordinatakh universalnogo i natsionalnogo [Constitutional reform in Russia in Universal and National Dimensions]. *Journal of Foreign Legislation and Comparative Law*. 2021;17(1):6-12. (In Russ.).
13. Sharlet R. Pravovye transplantatsii i politicheskie mutatsii: retseptsiya konstitutsionnogo prava v Rossii i v novykh nezavisimykh gosudarstvakh [Legal transplants and Political Mutations: Reception of Constitutional Law in Russia and in the New Independent States]. *Konstitutsionnoe pravo: vostochnoevropeyskoe obozrenie [Constitutional Law: Eastern European Review]*. 1999;2(27):14-22. (In Russ.).
14. Ehrlich I, Posner RA. An Economic Analysis of Legal Rulemaking. *The Journal of Legal Studies*. 1974;3(1):257-286. (In Russ.).