
четко понимать эту неизбежную взаимосвязь как имеющих у них прав, так и возложенных на них обязанностей.

Владимир Васильевич Репин
*Уполномоченный по правам
человека в Тамбовской области*

Vladimir Vasil'evich Repin
*Commissioner for Human Rights in
Tambov region*

**Уполномоченный по правам человека в Тамбовской области о проекте
Концепции правовой политики субъекта Российской Федерации до (на
примере Тамбовской области) 2035 года**

**Commissioner for Human Rights in Tambov region speaks on the draft
Concept of the legal policy for the Russian Federation entities (on the
example of the Tambov region) until 2035**

Динамика общественных отношений, событий, происходящих в стране и мире, требует ускоренного совершенствования правовых механизмов, обеспечивающих легитимность принимаемых мер и решений. Например, события, связанные с вынужденной эвакуацией с территории Украины лиц, требующих защиты их прав и свобод, с частичной мобилизацией в России, потребовали принятия экстренных и нестандартных решений руководством страны. Чтобы обеспечить их легитимность, требуется немедленно законодательно реагировать, в том числе посредством оптимизации правовых рычагов и корректировки или издания правовых актов. При этом должна быть обеспечена преемственность, целостность и системность принимаемых актов правового регулирования.

В этом контексте Концепция правового развития Тамбовской области на ближайшее время и перспективу – серьезный документ, направленный, в первую очередь, на совершенствование правовых механизмов реализации гражданами их конституционных прав, а также обеспечение их защиты и восстановления.

Недаром по всему тексту Концепции лейтмотивом проходит идея о правах и свободах граждан (в качестве основных принципов, целей и приоритетов правовой политики).

Как указано в проекте Концепции, она имеет прикладную направленность. Это говорит о том, что Концепция – не просто научный труд, но и документ в сфере регулирования социальных отношений с целью обеспечения реализации прав и свобод человека и гражданина.

Важно, что разработчики Концепции отразили в ней роль и место института уполномоченного по правам человека. Остается ожидать завершения работы над документом и создания условий для его практического применения.

Александр Владимирович Турецких
*И. о. директора правового
департамента администрации
Тамбовской области*

Aleksandr Vladimirovich Turetskikh
*Acting Director of Legal department in
Administration of Tambov region*

**Правовой департамент администрации Тамбовской области о проекте
Концепции правовой политики субъекта Российской Федерации (на
примере Тамбовской области) до 2035 года**
**Legal department comments draft Concept of the legal policy for the
Russian Federation entities (on the example
of the Tambov region) until 2035**

Как показало изучение представленного проекта Концепции, данный документ имеет важное теоретическое и практическое значение для определения основных векторов формирования и совершенствования системы правового регулирования области. Вместе с тем при доработке проекта Концепции считаем возможным учесть следующее.

1. В развитие Закона РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» 21.12.2021 принят Федеральный закон № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 414-ФЗ). Он закрепляет единую структуру региональных органов власти в Российской Федерации, принципы их работы и механизм взаимодействия, общие принципы разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъекта Российской Федерации и органами местного самоуправления. Федеральный закон № 414-ФЗ приходит на смену Федеральному закону от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», положения которого полностью утрачивают силу с 01.01.2023.

Кроме того, в развитие положений Конституции РФ о единой системе публичной власти в Государственную Думу Федерального Собрания РФ внесен законопроект «Об общих принципах организации местного самоуправления в единой системе публичной власти» (принят в первом чтении, рассмотрение законопроекта во втором чтении – ноябрь 2022 г.), направленный на совершенствование организации местного самоуправления в государстве. По словам авторов законопроекта, он предусматривает упрощение правовых конструкций, уточнение компетенции органов местного самоуправления в целях приведения в соответствие с правовой природой местного самоуправления, законопроектом выстраивается обновленная модель организации и деятельности органов местного самоуправления.

Предлагаем отразить информацию о данных правовых актах в Концепции как об одном из важных этапов формирования правовой политики государства.

2. Кроме того, полагаем, что Концепция должна учитывать новые реалии формирования правового поля с учетом сложившейся социально-экономической и политической обстановки, присоединения новых субъектов Российской Федерации, необходимости обеспечения функционирования закрепленных за регионом территорий, объявления частичной мобилизации, а также с учетом связанных с этим поручений Президента РФ.

3. В качестве принципа правовой политики в Тамбовской области в Концепции указана «полноценность процесса самостоятельного осуществления органами государственной власти субъекта Российской Федерации Тамбовской области и органами местного самоуправления (в пределах Тамбовской области) своих полномочий, установленных Конституцией Российской Федерации и федеральными законами» (с. 16 проекта). При этом принцип раскрывается следующим образом: публичная власть в своей политике должна быть ориентирована на то, чтобы в максимальной степени реализовывать предусмотренные законодательством юридические возможности (полномочия) на управление и развитие территории, и только в этом случае иметь основание обращаться к федеральному уровню за дополнительной государственной поддержкой.

Согласно Федеральному закону № 414-ФЗ одним из принципов деятельности органов, входящих в единую систему публичной власти, является разграничение предметов ведения и полномочий между уровнями публичной власти. Этим Законом также определен перечень полномочий органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения. Подавляющая часть законодательства также основана на разграничении полномочий различных уровней власти. В связи с этим полагаем, что использование в формулировании данного принципа слов «полноценность процесса» и «обращение к федеральному уровню за дополнительной государственной поддержкой» не согласуется с нормами законодательства.

4. Понятие «Нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации» предлагаем уточнить с учетом необходимости отражения в нем основных признаков такого акта: наличие в нем правовых норм (правил поведения), обязательных для неопределенного круга лиц и рассчитанных на неоднократное применение (Постановление Пленума Верховного Суда РФ от 25.12.2018 № 50).

5. В связи с изменениями, внесенными в Устав (Основной закон) Тамбовской области Российской Федерации и определившими в качестве высшего должностного лица Тамбовской области Главу Тамбовской области, высшего исполнительного органа Тамбовской области – Правительство Тамбовской области, а также в связи с вступлением в должность действующего Главы Тамбовской области предлагаем по тексту Концепции положения, касающиеся «главы администрации области», заменить на касающиеся «Главы Тамбовской области», а «администрации области» на «Правительство Тамбовской области» (с. 43 проекта и далее по тексту).

6. Предлагаем раздел Концепции, определяющий современное состояние социально-правовой жизни и государственно-правовой политики в Тамбовской области, дополнить положениями об оказании правовой помощи органам местного управления, а также скорректировать изложенные в данном разделе положения, касающиеся регистра муниципальных нормативных правовых актов, организация и ведение которого отнесены к функциям правового департамента Правительства Тамбовской области. В частности, текст Концепции «За последние годы существенно улучшилась работа по ведению Регистра муниципальных нормативных правовых актов <...> учета хранения и систематизации» (с. 48–49 проекта) предлагаем заменить следующим текстом:

«С 01.01.2009 на территории Тамбовской области ведется регистр муниципальных нормативных правовых актов. В такой регистр включаются все действующие нормативные правовые акты представительного органа муниципального

образования, главы муниципального образования, местной администрации, иных органов и должностных лиц местного самоуправления, а также дополнительные сведения о них. Данная информационная база является единственной, содержащей наиболее полную информацию о муниципальных нормативных правовых актах всех видов муниципальных образований вплоть до поселений. С 01.01.2015 регистр муниципальных нормативных правовых актов Тамбовской области ведется только в электронном виде с использованием программного обеспечения "Автоматизированное рабочее место – Нормативные правовые акты" ("АРМ-НПА"). Внедрение данного программного обеспечения во всех муниципальных образованиях области способствовало повышению эффективности предоставления, учета, хранения и систематизации муниципальных нормативных правовых актов и позволило обеспечить внесение 100 % принимаемых органами местного самоуправления актов.

В целях повышения качества муниципального нормотворчества исполнительными органами области организована подготовка для органов местного самоуправления модельных муниципальных актов. Начиная с 2020 г. данное направление ведется на плановой основе в соответствии с утверждаемым ежегодно главой Тамбовской области Планом оказания правовой и методической помощи органам местного самоуправления при разработке муниципальных нормативных правовых актов, в соответствии с которым исполнительные органы области и структурные подразделения Правительства совместно с органами прокуратуры разрабатывают для органов местного самоуправления проекты модельных (типовых) муниципальных нормативных правовых актов».

7. В соответствии с нормами Федерального конституционного закона от 08.12.2020 № 7-ФКЗ «О внесении изменений в отдельные федеральные конституционные законы» конституционные (уставные) суды субъектов Российской Федерации упраздняются до 01.01.2023. Со дня вступления в силу данного Федерального закона они не будут принимать новые дела к производству. В связи с изложенным предлагаем исключить из Концепции положения, касающиеся создания конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, в том числе Уставного суда Тамбовской области (с. 68 проекта и далее по тексту).

8. Кроме того, предлагаем привести в соответствие должности авторов и экспертов Концепции по состоянию на сегодняшний день.

Евгений Владимирович Ламонов
*Профессор кафедры
экономической безопасности и
права Мичуринского аграрного
университета, начальник
правового управления Тамбовской
областной Думы, кандидат
юридических наук, доцент*

Evgeny Vladimirovich Lamonov
*Professor of the department of Economic
Security and Law, Michurinsk Agrarian
University, Head of Legal Administration
in Tambov regional Duma,
Candidate of Legal sciences, Docent*

Краткие тезисы по содержанию Концепции правовой политики субъекта Российской Федерации (на примере Тамбовской области) до 2035 года (проект) в рамках научно-практического круглого стола «Правовая политика как способ минимизации конфликтов и расширения сферы сотрудничества в праве: формирование концептуальных оснований (на примере обсуждения Концепции правовой политики Тамбовской области до 2035 года)»

Brief theses on the draft Concept of legal policy of the Russian Federation entities (on the example of the Tambov region) until 2035 within the framework of the scientific and practical round table «Legal policy as a way to minimize conflicts and expand the scope of cooperation in law: the formation of conceptual foundations (on the example of discussing the legal policy concept for the Tambov region up to 2035)»

Рассматриваемый документ представляет собой специфическую кодификацию накопленных научных знаний в наиболее важных сферах нашей жизнедеятельности и ориентирован как на науку, так и на практику. Полагаю, что настало время для выработки концепции региональной правовой политики, которая будет являться одним из элементов дальнейшего совершенствования федеративных отношений, основанных, прежде всего, на отечественном опыте функционирования публичных органов власти и управления.

В целом, характеризуя разработанную Концепцию правовой политики, следует констатировать, что она направлена на гармонизацию социальных процессов в основных сферах жизнедеятельности общества в регионе за счет сбалансированного и взвешенного подхода к решению важных стратегических задач в соответствии с положениями основ конституционного строя.

При этом позволю себе отметить отдельные рекомендации относительно содержания документа.

В марте 2020 г. в рамках конституционной реформы принят Закон РФ о поправке к Конституции РФ № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти», который наряду с другими поправками изменил содержание отдельных элементов конституционно-правовых основ местного самоуправления. В частности, им введен термин «публичная власть», который отсутствовал не только в Конституции Российской Федерации, но и в целом не был распространен в системе российского законодательства. Под единой системой публичной власти понимаются федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления в их совокупности. При этом функциональное единство государственной власти и местного самоуправления не является абсолютным и не предполагает организационного подчинения одного уровня публичной власти другому. В то же время оно обуславливает необходимость выработки оптимальных

форм координационного взаимодействия публично-правовых образований в целях наиболее эффективного решения задач в интересах населения, проживающего на соответствующей территории.

Включение в текст российской Конституции принципа единства системы публичной власти послужило толчком для масштабной законодательной реформы. При этом характер и объем изменений в сфере местного самоуправления во многом будет зависеть от положений норм отраслевого законодательства, направленных на реализацию соответствующих положений Конституции РФ. В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы Федерального Собрания находится проект федерального закона, который призван заменить собой действующий 131-й Федеральный закон, регулирующий общие принципы организации местного самоуправления. Данные новации предполагают осуществление значительных преобразований, затрагивающих многие аспекты местного самоуправления, в том числе территориальные и финансовые основы, систему органов муниципальной власти, формы осуществления населением местного самоуправления.

Таким образом, в настоящий момент продолжаются структурные, функциональные и содержательные трансформации системы местного самоуправления, обусловленные изменением конституционно-правовых принципов ее организации и деятельности. В связи с этим предлагаем внести соответствующие изменения в рассматриваемую Концепцию правовой политики в части положений, касающихся местного самоуправления, в целях актуализации их содержания.

В делящихся условиях пандемии потребовалось создание возможности дистанционного участия в заседаниях областной Думы и ее комитетов. В рамках реализации данной задачи региональным парламентом была разработана и принята соответствующая нормативная база, позволяющая проводить указанные мероприятия в дистанционном формате, в том числе с использованием технологии видео-конференц-связи. Данная система обеспечивает возможность дистанционного участия в заседании из помещений, расположенных вне здания областной Думы, в том числе расположенных не только на территории города Тамбова, но и на территориях иных муниципальных образований. Это позволило депутатам и приглашенным лицам полноценно участвовать в законодательном процессе без риска для здоровья и обеспечило бесперебойную работу законодательного органа в рамках установленных в связи с пандемией ограничений.

В связи с этим представляется целесообразным включить в соответствующий раздел Концепции в качестве положительного аспекта при использовании информационных технологий тезис о реализуемой на практике возможности дистанционного проведения заседаний законодательного органа и его структурных подразделений.

Владимир Михайлович Сырых
*Главный научный сотрудник
кафедры теории права, государства
и судебной власти Российского
государственного университета
правосудия (РГУП), доктор
юридических наук, профессор,
заслуженный деятель науки РФ*

Vladimir Mikhaylovich Syrykh
*Chief Scientist of the department of
Theory of Law, State and Judicial Power,
Russian State University of Justice,
Doctor of Legal sciences, Professor,
Honoured Scholar of RF*

On the Concept of the legal policy in Tambov region

Полагаю, что проект Концепции правовой политики, подготовленный квалифицированными специалистами вузов Тамбова и Саратова, в целом удовлетворяет требованиям, предъявляемым документам подобного рода, и может быть одобрен нашим круглым столом. Замечания есть, но они носят преимущественно частный характер и не меняют общей положительной оценки. Можно предложить руководителям проекта направить его в директивные органы Тамбовской области на рассмотрение и определение его дальнейшей судьбы. Если они пожелают придать проекту статус нормативного акта, то следует его исправить сообразно их замечаниям. В противном случае, проект можно будет опубликовать в виде брошюры или в Интернете.

Несколько частных замечаний.

1. Проектом предлагается унифицировать форму нормативных правовых актов, принимаемых государственными органами субъектов Российской Федерации. Полагаю, что подобное предложение не в полной мере соответствует Конституции РФ, поскольку закрепление наименования органов государственной власти и, соответственно, формы принимаемых ими актов входит в компетенцию субъектов Федерации.

2. В проекте правомерно обращается внимание на отсутствие у абсолютного большинства российских субъектов уставных судов. Причина понятна, директивные органы субъектов Российской Федерации не заинтересованы в их действии как дополнительных контролеров в части законности принимаемых нормативных правовых актов. Поэтому обращение к названным государственным органам по поводу уставных судов, как говорил В. И. Ленин, – пустое сотрясение воздуха. Нужно искать пути издания специального акта на уровне федеральных органов, обязывающего субъектов Российской Федерации иметь уставные суды.

3. В проекте справедливо обращается внимание на необходимость проведения мер, направленных на повышение правовой культуры населения. Однако конкретных рекомендаций в этом направлении не имеется. Ориентация дается на прежние, культивируемые советским государством просветительские формы в виде лекций, бесед и т. д. Однако нужно учитывать три принципиально новых фактах. Лекции читать некому, общество «Знание» не действует. В условиях рыночных отношений и наличия большого числа индивидуальных предпринимателей акцент в просветительской деятельности заметно меняется – населению нужны знания о его правах и обязанностях, особенно установленных законами субъектов Федерации. Значительный эффект могут дать иные формы: комментарии действующих законов субъектов Российской Федерации, выпускаемые в виде отдельных изданий либо опубликованные на специальных сайтах Интернета.

4. С учетом потребности директивных органов субъектов Федерации в квалифицированных специалистах в сфере правотворческой деятельности необходимо в проекте поставить вопрос об организации регионального института правотворчества, осуществляющего, как минимум, пять функций: 1) подготовку проектов законов и иных основополагающих актов субъекта Федерации;