

- 
- 2) подготовку концепций проектов наиболее значимых законов и иных актов;
  - 3) проведение мониторинга эффективности действия законов субъекта Федерации;
  - 4) подготовку комментариев законов и иных ведущих нормативных правовых актов субъекта Федерации;
  - 5) повышение квалификации работников органов местного самоуправления в сфере правотворческой и правоприменительной деятельности.

**Юлиана Вадимовна Горюшина**

*Прокурор отдела по надзору за соблюдением федерального законодательства прокуратуры Тамбовской области, доцент кафедры теории и истории государства и права Тамбовского государственного университета им. Г. Р. Державина, кандидат экономических наук*

**Yuliana Vadimovna Goryushina**

*Attorney for the Department of Supervision of Compliance with Federal Legislation of the Prosecutor's Office in Tambov region, Associate Professor of Theory and History of State and Law department of Derzhavin Tambov State University, Candidate of Legal sciences*

**Дмитрий Юрьевич Плужников**

*Начальник апелляционно-кассационного отдела уголовно-судебного управления прокуратуры Тамбовской области*

**Dmitry Yur'evich Pluzhnikov**

*Head of Appeal-Cessation department of Criminal-Judicial Administration of Prosecutor's Office in Tambov region*

### **Взгляд Тамбовской прокуратуры на отдельные аспекты проекта Концепции правовой политики Тамбовской области**

#### **How Tambov Prosecutor's office views some aspects of draft concept of the legal policy in Tambov region**

Раздел VI проекта Концепции правовой политики субъекта Российской Федерации (на примере Тамбовской области) до 2035 г. (далее — Концепция) предполагает меры, направленные на преодоление недостатков и повышение эффективности правовой политики области. **101**

В качестве одного из направлений совершенствования государственно-правовой системы области целесообразны анализ и решение специальных задач правового развития в организационной сфере.

Так, применительно к прокуратуре области, принимающей активное участие в правотворческой деятельности, на базе регионального и муниципального уровней предлагается нивелировать некоторые пробелы федерального законодательства. В частности, отсутствие законодательной обязанности органов представительной (законодательной) и исполнительной власти предоставлять прокурорам предполагаемые к принятию проекты нормативных правовых актов не способствует в полной мере как реализации прокуратурой функции реагирования на динамику правотворческого процесса, так и достижению синхронизации законотворческих процессов в региональном пространстве, а также реализации превентивных мер по предотвращению возможных негативных

предпосылок (факторов) правотворчества (недопущение принятия (издания) правовых актов, противоречащих законам, вышестоящим в законодательной иерархии; внесение необходимых дополнений в законодательство; исключение коррупциогенных факторов в правотворческой политике; исключение излишнего правового регулирования общественных отношений и иных).

В развитие конституционных изменений, внесенных Законом РФ о поправке к Конституции РФ от 14.03.2020 № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти» принят Федеральный закон от 21.12.2021 № 414-ФЗ «Об общих принципах организации публичной власти в субъектах Российской Федерации», определяющий единую структуру региональных органов власти, принципы их работы и механизм взаимодействия, особенности осуществления законотворческого процесса, что предполагает дальнейшую актуализацию нормативной базы на региональном и муниципальном уровнях.

Вместе с тем посыл законодателя в последнее время направлен на развитие системы электронного документооборота государственного управления, стимулирование автоматизации всей совокупности управленческих процессов.

Представляется, что, помимо предлагаемой в Концепции меры, касающейся заключения соглашений и иных официальных договоренностей о взаимодействии органов, резонно юридически закрепить обязанность должностных лиц всех законотворческих органов (глав администраций, комитетов и иных) помимо размещения проектов законодательных актов на официальных интернет-ресурсах осуществлять одновременно рассылку указанных проектов, к примеру, в официальное интернет-представительство прокуратуры.

Указанная мера будет способствовать более эффективному взаимодействию прокуроров с органами государственной власти области, органами местного самоуправления в целях своевременного приведения региональной и муниципальных нормативных баз в соответствие с требованиями федерального законодательства.

**Бигрузи Бухаринович Сулейманов**  
*Заведующий кафедрой теории  
государства и права  
Северо-Кавказского института  
(филиала) ВГУЮ (РПА Минюста  
России), кандидат исторических  
наук, доцент, заслуженный юрист  
Республики Дагестан*

**Bigruzi Bukharinovich Sulejmanov**  
*Chair of Theory of State and Law  
department, North-Caucasian Institute  
(the brunch) of All-Russian State  
University of Justice (Russian Law  
Academy of the Ministry of Justice of  
Russia in Makhachkala, Candidate of  
Historical Sciences, Docent, Honoured  
Lawyer of Republic of Dagestan*

### **Концепция правовой политики субъекта Федерации (некоторые размышления о проекте)**

#### **Concept of legal policy of a Federation entity (some things towards the draft)**

Разработка программных актов по правовому развитию страны в целом или регионов представляется актуальной и необходимой. Очевидно, что документы

---

такого характера должны иметь научное обоснование и быть практически реализуемыми. Указанные акты создаются как доктринальные, могут применяться как обязательные. На наш взгляд, анализируемая Концепция имеет все признаки программного доктринального документа. Логичным представляется ее утверждение региональным правовым актом. Однако отдельные ее положения нуждаются в уточнении и дополнении. Это предопределяется, в том числе, изменениями законодательства, которые были внесены в период работы над Концепцией. По нашему мнению, целесообразно уточнить отдельные термины и понятия. Так, при характеристике принципа системности использовано выражение «единый комплексный характер правового воздействия системы права как важнейшего условия его эффективности» (с. 16). Как нам представляется, термин «система права» может быть заменен другим – «права» или «правовых средств», поскольку система права всего лишь раскрывает право со стороны его внутренней структуры. В понятии «нормативный правовой акт субъекта Российской Федерации» (с. 26) даются два определения, которые допускают различные значения. Думается, что второе определение целесообразно исключить либо изменить, оставив некоторые словосочетания, разъясняющие первое определение.

Правовую систему субъекта Российской Федерации (с. 28) более точно определить как целостный комплекс внутренне согласованных, взаимосвязанных и социально однородных правовых средств, с помощью которых региональные органы государственной власти и организации оказывают правовое воздействие на общественные отношения (регулирование, защита и др.) с учетом характерных для них региональных особенностей. Такое определение представляется более точным и основанным на существующих в юридической доктрине подходах. В описании правовой системы региона допущены отдельные неточности. Например, отмечается, что региональная правовая система «характеризует конкретную организацию правовой жизни субъекта Российской Федерации» (с. 29), что, на наш взгляд, несколько искажает соотношение категорий «правовая система» и «правовая жизнь». У читающего может сложиться мнение, что региональная система организует всю правовую жизнь субъекта Федерации. Однако региональная правовая система может рассматриваться как совокупность взаимосвязанных элементов системы как части правовой жизни. Другими словами, невзаимосвязанные правовые явления, причем преимущественно противоправного характера, остаются за рамками региональной правовой системы.

Следует уточнить и определение правового акта. В Концепции правовой акт определяется как официальный документ государственного органа, должностного лица, иного прямо уполномоченного субъекта, направленный на создание юридических последствий (с. 29). Прежде всего, в определении не совсем привычной представляется цель правового акта – «направленность на создание юридических последствий». Это характерно, скорее, для юридических фактов, нежели чем для правовых актов. На наш взгляд, правовой акт должен быть направлен на регулирование общественных отношений. Такой подход является доминирующим как в научной, так и в учебной литературе. Поэтому целесообразно закрепить следующее определение правового акта: это официальный письменный документ, принятый уполномоченным на то субъектом права (органом государственной власти, органом местного самоуправления, институтами прямой демократии),

имеющий обязательную юридическую силу и направленный на урегулирование общественных отношений.

Между различными определениями и представленными терминами наблюдаются косвенные коллизии. Например, между определениями «механизм государственной власти субъекта Российской Федерации» и «правоприменительная политика субъекта Российской Федерации». В первом определении использовано понятие «органы государственной власти и управления», а во втором — «органы государственной власти и управления субъекта Российской Федерации и негосударственных структур». Однако при характеристике механизма государственной власти такое понятие выглядит более приемлемым, поскольку центральными органами механизма государства являются органы законодательной и исполнительной («органы управления») власти. По всей вероятности, среди органов не обозначены органы судебной власти. Между тем при характеристике правоприменения это следует рассматривать как серьезный недостаток. Как нам представляется, следует уточнить и при необходимости дополнить указанные определения.

Концепцию необходимо усилить не только терминологически. В ней не уделено должного внимания различным блокам правовой политики. Это касается института мониторинга правоприменения. Думается, что такое положение предопределено несколькими обстоятельствами. Первичный анализ правовых документов Тамбовской области показывает, что институт мониторинга правоприменения занимает не совсем подходящее место в региональной правовой жизни Тамбовской области: планы мониторинга утверждаются формально и по содержанию отличаются скудностью, а отчеты об их реализации носят неоправданно краткий характер. По сути, возможности института не используются в указанном регионе, о чем можно только сожалеть. Бесспорно, отражение в Концепции базовых положений института мониторинга правоприменения стало серьезным шагом в совершенствовании правовой системы Тамбовской области, поскольку именно такую основную цель ставит действующее законодательство.

Неоднозначными представляются предложения о расширении полномочий региональных органов государственной власти в части кадровой политики в Тамбовской области (с. 68, 70 и др.). Однако приоритеты кадровой политики в стране имеют несколько иные векторы развития. В отдельных регионах, в частности, в Республике Дагестан почти все правоохранительные органы возглавляют выходцы из других субъектов Федерации. В таких условиях вряд ли могут «услышать» предложение, закрепленное в Концепции.

Подводя итоги проведенного анализа, хочется отметить, что высказанные замечания носят сугубо частный характер и не влияют на высокий уровень Концепции. По нашему мнению, в доработанном виде она может быть утверждена и может рассматриваться как образец для других субъектов Федерации.

**Артур Николаевич Шепелёв**  
*Доцент кафедры Гражданского права и процесса Тамбовского государственного технического университета, кандидат юридических наук, доцент*

**Artur Nikolaevich Shepeljov**  
*Associate Professor of Civil Law and Process department,  
Tambov State Technical University,  
Candidate of Legal sciences, Docent*

### About the Concept of legal policy of the Russian Federation entity

Проанализировав представленный проект Концепции правовой политики субъекта Российской Федерации (на примере Тамбовской области) до 2035 г. (далее – Концепция), можно с уверенностью сказать, что его авторам удалось создать доктринальный документ, который заслуживает уважения.

В Концепции, как и в каждом подобном документе, есть разделы, которые не вызывают замечаний, и разделы, требующие определенной корректировки. Перед нами не стоит цель подробного освещения тех и других разделов Концепции. Обозначим лишь некоторые моменты.

Концепция условно разделена на два блока. В первом блоке фактически находится сама Концепция, именно в том виде, в котором она нам (большинству) и представляется, – указаны ее основы; определены понятия Концепции; отражено современное состояние социальной и правовой жизни в регионе; определены цели, приоритеты, механизмы реализации правовой политики региона и др. Во втором блоке указываются недостатки правовой политики региона и обозначаются пути их преодоления. Однако объем второго блока Концепции более чем в два раза превышает объем первого. Получается, что Концепция в своей основе представляет собой механизм устранения существующих недостатков в правовой политике региона, т. е. приведение социальных и правовых аспектов жизнедеятельности региона к тому идеалу, который определен авторами документа.

Возможно, такой вариант формирования Концепции является правильным, и реализация ее положений приведет к намеченным результатам. Однако, если условия общественно-правовой жизни региона таковы, что Концепция его правовой политики выглядит подобным образом, то, вероятнее всего, регион не имеет в настоящее время условий и средств для реализации полноценной Концепции правовой политики в общепринятом виде.

Не исключаем, что авторы Концепции в своем благом стремлении максимально обозначить все факторы, мешающие, затрудняющие, осложняющие и т. п. реализацию Концепции, не учли того суммарного негативного результата, к которому это может привести, а именно, представления значительной части Концепции как набора проблем региона.

Авторы документа могут возразить, что Концепция в обязательном порядке предполагает наличие раздела, определяющего факторы, мешающие эффективной реализации правовой политики региона. Более того, наличие (обозначение) данных факторов отражено и самом определении Концепции. Конечно, это так, и мы с этим не спорим, а полностью поддерживаем такой подход. Мы лишь говорим о том, что преподнесение данных факторов в Концепции исполнено не совсем верно.

Если подробно рассмотреть все выявленные авторами Концепции недостатки, мешающие развитию правовой политики региона, то в реальности их не так уж и много, как это видится первоначально. Проблема в данном случае заключается в восприятии представленной информации. Во втором блоке Концепции помимо явных недостатков правовой политики региона также содержатся доктринальные рассуждения о том, как тот или иной социальный или правовой институт региона должен функционировать. Получается, что во втором блоке Концепции речь

идет не о недостатках, а в большей степени о путях повышения эффективности деятельности отдельных региональных институтов.

По нашему мнению, авторам Концепции следует изменить структуру второго блока Концепции, разделив его на части, включающие доктринальные, практические и другие взгляды по вопросам оптимального функционирования региональных институтов и имеющиеся реальные недостатки, мешающие реализации правовой политики региона (тормозящие этот процесс).

Отдельно рассмотрим раздел Концепции, посвященный мерам по преодолению недостатков и повышению эффективности правовой политики региона в цифровой сфере. В нем авторами Концепции беспелляционно заявляется, что в целях устранения дублирования нужен полный отказ от бумажного документооборота в пользу электронного и признание основной единицей и формой существования информации данных, а не документа. Указанное заявление подкрепляется «лозунговыми» формулировками (выводами), а именно: правовая политика государства может быть эффективной только в случае, если она опирается на благоприятную внешнюю среду; высокий уровень общей и информационной культуры и грамотности граждан и должностных лиц; профессиональное юридическое образование необходимо перестать рассматривать исключительно как гуманитарное, добавив к компетенциям выпускников информационную грамотность, и т. п.

Безусловно, в современном мире нельзя игнорировать развитие цифровизации общества. Но какие риски с этим связаны и к каким последствиям это может привести, если просто отказаться от бумажного документа и все перевести в «цифру»? Последствия могут быть катастрофическими, что, как нам кажется, понимают все без исключения.

Цифровая информация — это результат общественного прогресса, и его следует использовать во благо общества — создавая и улучшая удобные формы взаимодействия между всеми слоями и институтами общества. Ярким положительным примером тому может служить уже много лет функционирующий портал «Госуслуги». Однако при этом не стоит забывать, что бумажный документ всегда являлся и будет являться надежным хранителем информации. Полный отказ от бумажного документа может быть только там, где потеря цифровой информации не будет являться значительной проблемой для тех, к кому она относится (адресована). А таких сфер в жизнедеятельности общества не так уж и много. Нельзя все без остатка отдавать в угоду модным, современным течениям (пусть даже удобным и необходимым), и цифровизация жизнедеятельности общества в этом случае не исключение.

Учитывая, что Концепция является доктринальным документом, предполагающим определенные корректировки по итогам общественных обсуждений, следует признать ее научную состоятельность и, как следствие, возможность быть воплощенной в реальную социально-правовую жизнь региона посредством утверждения (принятия) соответствующим органом субъекта Российской Федерации.