УДК 340.132

Юлия Александровна Александрова
Кандидат политических наук, преподаватель кафедры гуманитарных и социальных наук Саратовского военного ордена Жукова Краснознаменного института войск национальной гвардии РФ
(410012, Россия, г. Саратов, ул. Московская, д. 158)
E-mail: yulexa@bk.ru
ORCID: 0000-0001-8877-4438

Культура правотворческой деятельности в системе обеспечения единства правового пространства в современной России: нормативное регулирование и практика реализации

Аннотация. *Актуальность темы обусловлена необходимостью проведения анализа состояния культуры правотворческой деятельности в современной России как основы обеспечения единства правового пространства. Предметом исследования выступает теория и практика функционирования в российском правовом пространстве культуры правотворчества. Цель исследования – провести анализ нормативных детерминант, регламентирующих вопросы осуществления культуры правотворчества, а также практику ее реализации в российском правовом пространстве. Методологическую основу исследования составили анализ, синтез, формально-юридический метод и др. По результатам проведенного исследования автор приходит к выводу об относительной нормативной урегулированности и в тоже время некоторой свободе правоприменения установленных нормативных требований.*

Ключевые слова: *культура правотворчества, единство правового пространства, правовая экспертиза, нормативный акт, правотворческая деятельность.*
Финансирование. *Это исследование не получало внешнего финансирования.*

Yulia Aleksandrovna Aleksandrova
Candidate of Political sciences, Lecturer at the department of Humanities and Social Sciences, Saratov Military Order of Zhukov Red Banner Institute of the National Guard Troops of the Russian Federation
(410012, Russia, Saratov, Moskovskaya St., 158)
E-mail: yulexa@bk.ru
ORCID: 0000-0001-8877-4438

The culture of law-making activity in the system ensuring the unity of the legal space in modern Russia: regulatory regulation and implementation practice

Abstract. *The relevance of the choosen theme is served by the need to investigate the state of lawmaking culture in contemporary Russia as a basis for ensuring the unity of the legal space. The subject of this study is the theory and practice of lawmaking*

© Александрова Ю. А., 2026

culture in the Russian legal space. The purpose of the work is to analyze the normative determinants governing the implementation of lawmaking culture, as well as its practical implementation in the Russian legal space. The methodological basis of the study consists of analysis, synthesis, formal legal methods, and other approaches. Based on the results of the study, the author concludes that there is relative regulatory regulation and, at the same time, some freedom in the enforcement of established regulatory requirements.

Keywords: *lawmaking culture, legal unity, legal expertise, normative act, lawmaking.*

Funding. *This study did not receive external funding.*

Вопросы обеспечения единства правового пространства в контексте современной правотворческой и правоприменительной практики приобретают значимость как с точки зрения развития правовой системы государства, одной из ключевых характеристик которой должна являться непротиворечивость законодательной базы, так и с позиции формирования гражданского единства, ценностного отношения к праву в целом. При этом и на формирование непротиворечивой правовой основы жизнедеятельности общества, и на культуру правового поведения субъектов правотворческой деятельности в значительной степени влияют доминирующие в правовой жизни государства принципы культуры правотворчества. В то же время от действующей культуры правотворчества во многом зависит качество вводимых в действие правовых норм.

Как было отмечено С. В. Кабышевым, культура законотворчества представляет собой систему знаний и навыков участников данного процесса, основанную на определенных ценностях и определяющую содержание, организацию и результат данного процесса[1, с. 136]. Иными словами, с одной стороны, культура правотворчества базируется на функционирующих в правовом пространстве ценностях, обусловлена существующими правовыми традициями и культурным фоном в целом, с другой стороны, отражает, в том числе, ценностные основы правотворческого процесса. Таким образом, культура правотворчества представляет собой деятельностный и аксиологический аспект правовой культуры, служит отражением преемственности существующих правовых традиций правотворческой деятельности и, одновременно, формирует культуру правотворчества [2, с. 31]. С учетом указанных взаимосвязей и взаимоотношений таких правовых явлений, как культура правотворчества и правотворческая деятельность, в современной науке справедливо отмечается их значительное влияние на состояние правовой системы и правовой культуры государства в целом, а также на обеспечение единства правового пространства в частности [3, с. 193–194].

Ведь именно в процессе обеспечения единства правового пространства в наибольшей степени проявляется культура правотворчества с точки зрения организации и осуществления законодательного процесса, поскольку процесс подготовки, рассмотрения, принятия и опубликования нормативных правовых актов представляет собой комплексную деятельность субъектов нормотворческой деятельности, для осуществления которой требуются высокая правовая квалификация и культура правового сознания субъектов законодательной инициативы, наличие сформированных правовых требований, регламентирующих порядок реализации каждого этапа законодательной деятельности.

Применительно к правовой культуре и правовой жизни Российской Федерации на основе сравнительно-правового метода, метода анализа, индукции, статистического метода можно выделить следующие аспекты и особенности нормативной и практической реализации культуры правотворческой деятельности.

С одной стороны, как в любом правовом государстве, в Российской Федерации в настоящее время сложилась определенная нормативная база, регламентирующая вопросы подготовки нормативных правовых актов, например:

– в постановлении Правительства РФ от 02.08.2001 № 576 «Об утверждении Основных требований к концепции и разработке проектов федеральных законов» регламентированы основные требования к разработке проектов федеральных законов;

– в постановлении Правительства РФ от 01.06.2004 № 260 «О Регламенте Правительства Российской Федерации и Положении об Аппарате Правительства Российской Федерации» определен порядок подготовки нормативных правовых актов, необходимых для реализации федеральных законов, проекты которых вносятся на рассмотрение в Государственную Думу РФ;

– в постановлении Правительства РФ от 13.08.1997 № 1009 «Об утверждении Правил подготовки нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти и их государственной регистрации» регламентированы основные вопросы разработки проектов нормативных правовых актов и нормативных документов федеральных органов исполнительной власти;

– в постановлении Правительства РФ от 01.09.2012 № 877 «Об утверждении состава нормативных правовых актов и иных документов, включая программные, разрабатываемых федеральными органами исполнительной власти, которые не могут быть приняты без предварительного обсуждения на заседаниях общественных советов при этих федеральных органах исполнительной власти» определен перечень нормативных актов, в отношении которых необходимо проведение процедуры обсуждения в общественных советах при органах власти и т. д.

Также в настоящее время нормативно урегулированы вопросы организации и осуществления законопроектной деятельности (например, постановление Правительства РФ от 30.04.2009 № 389 «О мерах по совершенствованию законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации» (вместе с «Положением о законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации»)), юридико-технических требований к оформлению проектов нормативных правовых актов (например, приказ Министерства юстиции Российской Федерации от 31.08.2023 № 222 «Об утверждении Методических указаний по юридико-техническому оформлению нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти»), опубликования нормативных актов (например, Указ Президента РФ от 05.04.1994 № 662 «О порядке опубликования и вступления в силу Федеральных законов»), проведения правовой экспертизы опубликованных нормативных правовых актов (например, приказ Минюста России от 31.05.2012 № 87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации»).

С другой стороны, одной из ключевых особенностей российской нормотворческой политики в настоящее время является отсутствие единого федерального нормативного акта, регламентирующего ключевые вопросы нормотворческой деятельности (несмотря на разработку соответствующих законопроектов еще в 1996 и в 2015 гг.), что качественно отличает российское правовое пространство от правового пространства ряда зарубежных стран, к примеру, Республики Беларусь, в которой принят Закон Республики Беларусь от 17.07.2018 № 130-З «О нормативных правовых актах», регулирующий основные вопросы нормотворческой и законотворческой деятельности (в частности, порядок подготовки, проведения экспертиз, издания, опубликования нормативных правовых актов), а также определяющих основные понятия [4].

При этом в отсутствие федерального регулирования в некоторых субъектах Российской Федерации приняты соответствующие региональные нормативные правовые акты, например, Закон Липецкой области от 27.03.1997 № 64-ОЗ «О нормативных правовых актах Липецкой области», Закон Свердловской области от 10.03.1999 № 4-ОЗ «О правовых актах в Свердловской области», Закон Мурманской области от 27.05.2016 № 2009-01-ЗМО «О нормативных правовых актах Мурманской области» и др. Вместе с тем, несмотря на положительную тенденцию правового регулирования на региональном уровне вопросов нормотворческой деятельности, в значительной степени в силу отсутствия единого федерального закона в региональных нормативных актах присутствуют разночтения, в том числе, в определении базовых понятий.

Например, в п. 1 ст. 1 Закона Липецкой области от 27.03.1997 № 64-ОЗ установлено, что «нормативный правовой акт – письменный официальный документ, принятый (изданный) в определенной настоящим Законом форме, направленный на установление,

изменение или отмену правовых норм как общеобязательных предписаний постоянного или временного характера, рассчитанных на многократное применение» [5].

В пункте 2 ст. 2 Закона Свердловской области от 10.03.1999 № 4-ОЗ определено, что «нормативный правовой акт – правовой акт, содержащий нормы права (рассчитанные на многократное применение обязательные правила поведения, устанавливающие, изменяющие или прекращающие права, обязанности, ответственность персонально неопределенного круга лиц и (или) предусматривающие утверждение, введение в действие, толкование, приостановление либо признание утратившим силу нормативного правового акта)» [6].

В пункте 1 ст. 2 Закона Мурманской области от 27.05.2016 № 2009-01-ЗМО регламентировано, что «нормативный правовой акт Мурманской области — официальный письменный документ, принятый (изданный) органом государственной власти Мурманской области или должностным лицом Мурманской области в пределах его компетенции и направленный на установление изменение, введение в действие, прекращение или приостановление действия правовых норм, рассчитанных на неоднократное применение и распространяющихся на неопределенный круг лиц, которые обязательны к исполнению» [7].

Приведенные примеры свидетельствуют о наличии в российской нормотворческой практике различных подходов к интерпретации правовых категорий и явлений: в законе Липецкой области дополнительно указывается на характер действия правовых норм во времени, в законе Свердловской области – на права, обязанности и ответственность неопределенного круга лиц, в законе Мурманской области – на компетенцию уполномоченных органов относительно принятия нормативных правовых актов.

При этом, если указанная правовая особенность качественным образом не влияет на состояние правовой системы и правовой культуры общества, то большее значение в политико-правовой, социальной жизни имеют выявляемые в действующих и принимаемых нормативных актах правовые дефекты по результатам проведения правовой и антикоррупционной экспертизы (пробелы правового регулирования, коррупциогенные факторы, несоответствия федеральному законодательству). Так, ежегодно территориальными органами Министерства юстиции РФ в рамках установленных полномочий выявляется порядка 3 тыс. действующих нормативных правовых актов и 3,5 тыс. проектов нормативных правовых актов, содержащих несоответствия федеральному законодательству. Причем наибольшее количество актов, содержащих данные правовые дефекты, выявляется территориальными органами Минюста России, расположенными в Приволжском федеральном округе (таблица) [8].

Таблица

Количество нормативных правовых актов, в которых выявлены несоответствия федеральному законодательству

Федеральные округа	Годы						
	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025 (9 мес.)
ЦФО	496	449	523	522	670	673	543
СЗФО	465	226	307	205	312	245	260
ЮФО	309	166	223	220	230	198	159
СКФО	117	76	107	70	128	115	119
ПФО	1259	1168	1069	1004	962	894	860
УФО	165	165	157	64	51	59	58
СФО	410	327	458	470	527	498	441
ДФО	548	403	315	345	506	364	347

Отличительной характеристикой практического проявления российской культуры правотворческой деятельности является также невысокая степень соблюдения правил юридико-технического оформления нормативных актов, которая хотя и не влияет на обеспечение прав и свобод человека и гражданина, в отличие от вышеуказанной практики, но служит маркером существующего в правовой системе государства уровня культуры правотворчества.

В настоящее время применительно к российской культуре правотворчества, так же как в отношении процесса нормотворчества в целом, можно говорить об определенной сформированности нормативных требований к юридико-техническому оформлению нормативных правовых актов. Так, основные требования отражены в приказе Министерства юстиции РФ от 31.08.2023 № 222 «Об утверждении Методических указаний по юридико-техническому оформлению нормативных правовых актов федеральных органов исполнительной власти», а также в Методических рекомендациях, утвержденных Государственной Думой РФ в 2021 г. Вместе с тем анализ состояния современной правовой базы свидетельствует о наличии правовых ошибок юридико-технического характера, сохраняющихся в российской практике на протяжении длительного времени.

К примеру, п. 54 Методических указаний установлено, что в случае внесения изменений в несколько нормативных актов, имеющих схожий предмет правового регулирования, допускается вносить данные изменения одним актом, в названии которого может содержаться указание на предмет правового регулирования изменяемых актов. При этом дополнительно в п. 6 конкретизируется, что в названии акта «О внесении изменений в некоторые нормативные правовые акты» не отражается предмет его правового регулирования. Однако в настоящее время действует, например, постановление Правительства РФ от 28.11.2024 № 1649 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации».

В соответствии с п. 43 данных Методических указаний не допускается внесение изменений в акт о внесении изменений, поскольку изменения должны вноситься в основной акт. Вместе с тем были приняты Федеральные законы от 31.07.2025 № 321-ФЗ «О внесении изменений в статью 48 Федерального закона "О полиции" и Федеральный закон "О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации"», от 28.12.2024 № 517-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и др., которыми вносятся изменения в акты о внесении изменений.

Пунктом 31 Методических указаний определено, что в нормативных актах и законопроектах недопустимо наличие ссылок на утратившие силу законодательные акты. Однако ссылки на утратившие силу акты содержатся в приказе Министерства юстиции РФ от 31.05.2012 № 87 «Об утверждении Методических рекомендаций по проведению правовой экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации».

На наш взгляд, указанные особенности проявления культуры правотворческой деятельности в современной России обусловлены несколькими факторами. Во-первых, достаточно интенсивным нормотворческим процессом. Например, в 2024 г. депутатами Государственной Думы РФ по результатам рассмотрения внесенных законопроектов было принято 564 закона, в 2023 – 694, в 2022 – 563, в 2021 – 505, в 2020 г.– 533 закона [9]. Во-вторых, уровнем квалификации субъектов законодательной инициативы и спецификой современного российского образовательного процесса, особенностью которого является крайне низкий показатель введения дисциплины в высших учебных заведениях, направленной на обучение навыкам составления нормативных документов и проведения правовой экспертизы. Хотя, в то же время, практика введения данной дисциплины не носит единичный характер: введена в Дагестанском государственном университете, СГУ им. Н. Г. Чернышевского, Алтайском государственном университете, Камчатском государственном университете им. Витуса Беринга и др.

Таким образом, можно отметить, что в современном российском правовом пространстве культура правотворческой деятельности характеризуется двумя основными характеристиками: относительной нормативной урегулированностью и некоторой

свободой правоприменения установленных нормативных требований. При этом, как отмечалось ранее, от функционирующей культуры правотворчества в значительной степени зависит качество принимаемых и действующих правовых норм, направленных на регулирование всех сфер жизнедеятельности общества, степень достижения единства правового пространства. В связи с этим в целях дальнейшего развития российского правового пространства представляется необходимым продолжить работу по повышению уровня культуры правотворчества (в частности, в направлении сокращения количества допускаемых в нормативных актах правовых юридико-технических дефектов, повышения уровня профессиональной квалификации участников нормотворческой деятельности) как следствия гражданского единства, ценностного отношения к праву, единства правового пространства.

Пристатейный библиографический список

1. Кабышев С. В. Культура законотворчества в Канаде // Юридическая техника. 2016. № 10. С. 136–142.

2. Правовая культура. Правовая политика. Права человека: XXI век / под общ. ред. О. Ю. Рыбакова, А. С. Мордовца; Поволжский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России). Саратов: Поволжский институт (филиал) ВГУЮ (РПА Минюста России), 2020.

3. Цыбулевская О. И., Милушева Т. В. Культура правотворчества как фактор эффективности законодательных изменений // Юридическая техника. 2023. № 17. С. 192–195.

4. О нормативных правовых актах : закон Республики Беларусь от 17.07.2018 № 130-З [Электронный ресурс]. URL: https://etalonline.by/document/?regnum=h11800130&ysclid=mh8r4zldo3547037116 (дата обращения: 11.11.2025).

5. О нормативных правовых актах Липецкой области : закон Липецкой области от 27.03.1997 № 64-ОЗ [Электронный ресурс]. URL: https:www.law.ru/npd/doc/docid/11776273/modid/81?ysclid=mhx6dou3e4462738277 (дата обращения: 13.11.2025).

6. О правовых актах в Свердловской области : закон Свердловской области от 10.03.1999 № 4-ОЗ [Электронный ресурс]. URL: https://normativ.kontur.ru/document?moduleld=115&documentld=15877&ysclid=mhx81n36ju469807054 (дата обращения: 13.11.2025).

7. О нормативных правовых актах Мурманской области : закон Мурманской области от 27.05.2016 № 2009-01-ЗМО [Электронный ресурс]. URL: https://base.garant.ru/16904116/741609f9002bd54a24e5c49cb5af953b/ (дата обращения: 13.11.2025).

8. Министерство юстиции Российской Федерации. Статистика [Электронный ресурс]. URL: https://minjust.gov.ru/ru/activity/statistic/ (дата обращения: 11.11.2025).

9. Госдума приняла в 2023 году рекордное число законов [Электронный ресурс]. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/news/2023/12/15/1011297-gosduma-prinyala-v-2023-godu-rekordnoe-chislo-zakonov?ysclid=mjydfr1vye959460239 (дата обращения: 14.11.2025).

References

1. Kabyshev S. V. Kultura zakonotvorchestva v Kanade // YUridicheskaya tekhnika [Lawmaking Culture in Canada // Legal Technique]. 2016. No. 10. Pp. 136–142.

2. Pravovaya kul'tura. Pravovaya politika. Prava cheloveka: XXI vek [egal Culture. Legal Policy. Human Rights: the 21st Century] / edited by O. YU. Rybakov, A. S. Mordovets; Volga Institute (branch) of the All-Russian State University of Justice (RLA of the Ministry of Justice of Russia). Saratov, Povolzhskij institut (filial) VGUYU (RPA Minyusta Rossii) [Publishing house], 2020.

3. Cybulevskaya O. I., Milusheva T. V. Kul'tura pravotvorchestva kak faktor effektivnosti zakonodatel'nyh izmenenij // YUridicheskaya tekhnika [Lawmaking Culture as a Factor in the Effectiveness of Legislative Changes // Legal Technique]. 2023. No. 17. Pp. 192–195.

4. O normativnyh pravovyh aktah : zakon Respubliki Belarus' ot 17.07.2018 № 130-3 [Elektronnyj resurs] [On regulatory legal acts: Law of the Republic of Belarus of 17.07.2018 No. 130-3 [Electronic resource].]. URL: // https://etalonline.by/document/?regnum=h11800130&ysclid=mh8r4zldo3547037116 (accessed: 11/11/2025).

5. O normativnyh pravovyh aktah Lipeckoj oblasti : zakon Lipeckoj oblasti ot 27.03.1997 № 64-OZ [Elektronnyj resurs] [n regulatory legal acts of the Lipetsk region: Law of the Lipetsk region of 27.03.1997 No. 64-OZ [Electronic resource]]. URL: https:www.law.ru/npd/doc/docid/11776273/modid/81?ysclid=mhx6dou3e4462738277 (accessed: 11/13/2025).

6. O pravovyh aktah v Sverdlovskoj oblasti : zakon Sverdlovskoj oblasti ot 10.03.1999 № 4-OZ [Elektronnyj resurs] [n legal acts in the Sverdlovsk region: Law of the Sverdlovsk region of March 10, 1999 No. 4-OZ [Electronic resource]]. URL: // https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=115&documentId=15877&ysclid=mhx81n36ju469807054 (accessed: 11/13/2025).

7. O normativnyh pravovyh aktah Murmanskoj oblasti : zakon Murmanskoj oblasti ot 27.05.2016 № 2009-01-ZMO [Elektronnyj resurs] [On regulatory legal acts of the Murmansk region: Law of the Murmansk region of May 27, 2016 No. 2009-01-ZMO [Electronic resource]]. URL: // https://base.garant.ru/16904116/741609f9002bd54a24e5c49cb5af953b/ (accessed: 11/13/2025).

8. Ministerstvo yusticii Rossijskoj Federacii. Statistika [Elektronnyj resurs] [Ministry of Justice of the Russian Federation. Statistics [Electronic resource]]. URL: https://minjust.gov.ru/ru/activity/statistic/ (accessed: 11/13/2025).

9. Gosduma prinyala v 2023 godu rekordnoe chislo zakonov [Elektronnyj resurs] [he State Duma adopted a record number of laws in 2023 [Electronic resource]]. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/news/2023/12/15/1011297-gosduma-prinyala-v-2023-godu-rekordnoe-chislo-zakonov?ysclid=mjydfr1vye959460239 (accessed: 11/13/2025).

Статья поступила в редакцию 12.01.2026; одобрена после рецензирования 21.03.2026; принята к публикации 31.08.2026.

The article was received by the editors on 12.01.2026; approved after review on 21.03.2026; accepted for publication on 31.08.2026.