

УДК / UDC 342.41

**К вопросу о проблемах реализации  
субъектами Российской Федерации правотворческих полномочий  
по предметам совместного и исключительного ведения**

**А. Х. Гацולהва, З. А. Созанов**

*Северо-Осетинский государственный университет  
имени К.Л. Хетагурова  
г. Владикавказ, Российская Федерация*

В статье предпринят анализ федерального законодательства, регламентирующего отдельные сферы исключительного ведения субъектов Российской Федерации.

В исследовании затронуты вопросы, связанные с конкретными способами развития регионального законодательства во исполнение предписаний федеральных законов.

Сформулированы выводы, согласно которым для развития регионального законодательства необходима достаточная и согласованная система федерального законодательства, позволяющая субъектам также проявить самостоятельность при реализации правотворческих полномочий.

**Ключевые слова:** правотворческие полномочия, совместное ведение, благоустройство, исключительное ведение субъекта Российской Федерации, самостоятельность в правовом регулировании.

**Для цитирования:** Гацולהва А.Х., Созанов З.А. К вопросу о проблемах реализации субъектами Российской Федерации правотворческих полномочий по предметам совместного и исключительного ведения // Ленинградский юридический журнал. 2020. № 2(60). С. 84–91.

**On the issue of implementation problems of subjects  
of the Russian Federation of legal power  
in matters of joint and exclusive jurisdiction**

**Aleftina Kh. Gatsolaeva, Zaurbek A. Sozanov**

*North Ossetian State University after K.L. Khetagurov  
Vladikavkaz, Russian Federation*

The article concerns the analysis of federal legislation regulating certain areas of exclusive jurisdiction of the subjects of the Russian Federation.

The research issues related to specific ways of developing regional legislation in compliance with the requirements of federal laws.

Through case studies of the implementation of the law-making powers of subjects of the Russian Federation the authors conclusions, according to which for development of regional legislation necessary, sufficient and coherent system of federal law that allows actors to exercise autonomy in the implementation of the law-making powers.

**Key words:** law-making powers, joint management, improvement, exclusive management of the subject of the Russian Federation, independence in legal regulation.

**For citation:** Gatsolaeva, A.Kh., Sozanov, Z.A. (2020) K voprosu o problemakh realizatsii sub"ektami Rossiiskoi Federatsii pravotvorcheskikh polnomochii po predmetam sovmestnogo i isklyuchitel'nogo vedeniya [On the issue of implementation problems subjects of the Russian Federation of legal power in matters of joint and exclusive jurisdiction]. *Leningradskii yuridicheskii zhurnal – Leningrad Legal Journal*. No 2(60). P. 84–91. (In Russian).

## Введение

Проблемы в правоприменительной практике вызывают, по мнению авторов настоящей статьи, некоторые неточности, содержащиеся непосредственно в нормах федерального законодательства, которые, с одной стороны, определяют сферу самостоятельного правового регулирования субъектов Российской Федерации (ст. 73 Конституции Российской Федерации), но, в то же время, противоречивость правовых понятий, содержащихся в этих нормах, позволяет в определенных случаях «перевести» вопрос из плоскости самостоятельного правового регулирования в область совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Такие случаи невозможно назвать допустимыми, потому как они, на наш взгляд, создают сложности в сфере правоприменительной деятельности. От степени эффективности разрешения данной категории вопросов зависит не только согласованность самой конструкции правовой регламентации конкретного спорного случая, но и в целом вектор развития федеративных отношений в контексте распределения полномочий между федеральным центром и регионами.

Так, в соответствии со ст. 45. 1 Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. федерального закона №521-ФЗ от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»<sup>1</sup> правила благоустройства территории муниципального

---

<sup>1</sup> Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: федер. закон от 06.10.2003 №131-ФЗ (в ред. федер. закона №521-ФЗ от 27.12.2019) // Рос. газета. 2003. 8 окт. № 202.

образования утверждаются представительным органом соответствующего муниципального образования. При этом указанные правила регламентируют вопросы содержания территорий общего пользования и порядка пользования такими территориями; внешний вид фасадов и ограждающих конструкций зданий, строений, сооружений; особенности проектирования, размещения, содержания и восстановления элементов благоустройства, в том числе, после проведения земляных работ, организации освещения территории муниципального образования, включая архитектурную подсветку зданий, строений, сооружений, организации озеленения территории муниципального образования, включая порядок создания, содержания, восстановления и охраны расположенных в границах населенных пунктов газонов, цветников и иных территорий, занятых травянистыми растениями и т.д. В нормах, регулирующих общие положения указанного федерального закона, отсутствует точное определение понятия «благоустройство». Следовательно, содержание категории «благоустройство» возможно установить лишь на основании системного анализа, в частности, норм ст. 2, и ст. 45.1. Федерального закона от 06.10.2003 № 131-ФЗ (в ред. федерального закона № 521-ФЗ от 27.12.2019) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В ст. 72 Конституции Российской Федерации благоустройство не определяется как сфера совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Следовательно, исходя из содержания вышеприведенных норм федерального законодательства и ст. 73 Конституции Российской Федерации, вопросы благоустройства допустимо считать относящимися к исключительному ведению субъекта Российской Федерации. Однако, несмотря на очевидность данного вывода, различные аспекты благоустройства, урегулированные нормами законов субъектов Российской Федерации и правовыми актами муниципальных образований субъектов Российской Федерации, достаточно часто становятся предметом критики со стороны контрольно-надзорных органов [2]. Более того, в случае рассмотрения судами различных инстанций в порядке нормоконтроля конкретных дел, затрагивающих вопросы благоустройства, соответствующие нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации или правовые акты муниципальных образований признаются недействующими [1].

Одна из основных причин сложившейся ситуации правовой неопределенности, как уже было отмечено выше, заключается в том, что отсутствует точное определение данного понятия на уровне федерального законодательства. В результате это приводит к тому, что в правоприменительной практике не могут определиться с элементарным вопросом, а именно: является ли благоустройство самостоятельной сферой правового регулирования и, действительно, тем самым составляет сферу исключительной компетенции субъекта Российской Федерации, или же благоустройство является неким продолжением градостроительства, природопользования, экологии, санитарно-эпидемиологического благополучия, архитектуры, дорожного движения и т.д. и, соответственно, не предполагает никакой возможности для субъекта Российской Федерации осуществлять самостоятельное правовое регулирование (например, устанавливать административную ответственность за нарушение правил благоустройства, устанавливаемых муниципальным правовым актом) в данной сфере.

### **Проблемы реализации субъектами Российской Федерации правотворческих полномочий по предметам совместного и исключительного ведения**

Верховный Суд Российской Федерации, а также органы прокуратуры рассматривают благоустройство в качестве самостоятельной сферы правовой регламентации, при этом не указывается, что конкретно определяет данную самостоятельность. В их правоприменительных актах также отсутствуют критерии отграничения данной сферы от того же градостроительства или, скажем, природопользования<sup>1</sup>. Соответственно, нормативные правовые акты субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, касающиеся благоустройства, признают недействующими в связи с тем, что принятием таких актов происходит некий выход за пределы законодательных полномочий субъекта Российской Федерации и вторжение в правовую сферу, относящуюся к исключительному ведению федерального законодательства или к совместному

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда РФ от 14.08.2013 № 78-АПГ13-15 [Электронный ресурс]. КонсультантПлюс: офиц. сайт компании КонсультантПлюс. URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=ARB&n=362353#013551482357153755> (дата обращения: 11.03.2020).

ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации (например, вторжение в предметы правового регулирования Градостроительного кодекса РФ, Лесного кодекса, Водного кодекса, законодательства об охране окружающей среды и т.д.).

Вышеизложенный пример с очевидностью свидетельствует о том, насколько важным является последовательная правовая регламентация на уровне федерального законодательства как вопросов совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, так и вопросов исключительного ведения региона. Исключить подобные неточности из федерального законодательства невозможно посредством т.н. опережающего правотворчества или путем какого-либо иного механизма исправления, устанавливаемого законами субъектов Российской Федерации.

Рассмотрим далее еще одну проблему реализации правотворческих полномочий субъектами Российской Федерации в контексте некоторого общего анализа содержания норм, принимаемых ими во исполнение предписаний федерального законодательства.

В федеральных законах, принятых по вопросам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, чаще всего содержатся так называемые бланкетные нормы и нормы компетенционные, определяющие, в частности, пределы правотворческой деятельности непосредственно самих субъектов Российской Федерации [4].

Первая категория норм, в свою очередь, согласно мнению некоторых российских ученых-конституционалистов, подразделяется на три подвида:

- 1) бланкетные нормы, отсылающие к законам субъектов Российской Федерации и иным нормативным правовым актам;
- 2) бланкетные нормы, отсылающие исключительно к законам субъектов Российской Федерации;
- 3) бланкетные нормы, отсылающие к нормативным правовым актам органов государственного управления субъектов Российской Федерации.

К категории компетенционных норм принято относить нормы федерального законодательства, регламентирующего вопросы совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации и

определяющего полномочия субъектов Российской Федерации при осуществлении правотворческой деятельности в пределах нормы ст. 72 Конституции Российской Федерации<sup>1</sup>.

Правовая регламентация, осуществляемая во исполнение бланкетных и компетенционных норм в законодательных и иных нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации, чаще всего не является надлежащей, эффективной. Как отмечают исследователи, нормы законодательных и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, как правило, полностью повторяют нормы федерального закона [4]. Такая ситуация недопустима в виду нескольких аспектов. Во-первых, это провоцирует ситуацию неоправданной и чрезмерной правовой регламентации. Зачем воспроизводить повторно на уровне закона субъекта Российской Федерации ту же норму, которая уже однажды получила свое закрепление в нормативном правовом акте, обладающем большей юридической силой, т.е. в федеральном законе?! Социальная потребность в таком двойном закреплении наверняка отсутствует [3]. Поддерживая данный аргумент полностью, также отметим, что подобный подход копирования субъектами Российской Федерации норм федерального законодательства делает абсолютно бессмысленной саму модель совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. Осознанное неиспользование возможности правотворческой деятельности по вопросам, перечисленным в ст. 72 Конституции Российской Федерации, превращает указанную норму в фикцию. На наш взгляд, на уровне федерального законодательства необходимо установление запрета на подобные повторения федеральных норм в региональных законодательных актах. Если законодательным органом субъекта Российской Федерации не предполагается принятие во исполнение и в дополнение к федеральному закону самостоятельной нормы по вопросам совместного ведения, отражающей специфику развития конкретных правоотношений в определенном субъекте, то в статистических целях нагромождать правовое пространство бесполезными, по сути своей, нормами недопустимо.

---

<sup>1</sup> Определение Верховного Суда РФ...

## Заключение

Исходя из вышеизложенного, представляется верным отметить невозможность обеспечения надлежащей реализации субъектами Российской Федерации правотворческих полномочий как по вопросам, отнесенным к совместному ведению Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, так и к исключительному ведению субъекта Российской Федерации до тех пор, пока на уровне федерального законодательства не будут четко определены границы «от» и «до» сферы федерального правотворчества. По мнению авторов, для достижения указанного результата помимо проведения тщательного правового мониторинга на предмет выявления норм «с дефектами», аналогичным вышеприведенным, необходима и политическая воля федерального центра, которая во многом зависит и от особенностей развития федеративных отношений на современном этапе. Очевидно, что при сохранении курса построения в России сверхцентрализованного федеративного государства правотворческая самостоятельность субъектов Российской Федерации будет все больше ограничиваться.

## Список литературы

1. Васканьянц Ю.Ю. К вопросу о правовой характеристике административных правонарушений в области благоустройства городской территории // Административное право и процесс. 2016. №4. С. 51–55.
2. Султанов К.А. Об административной ответственности в сфере благоустройства, устанавливаемой законами субъектов Российской Федерации // Российская юстиция. 2018. № 5. С. 9–13.
3. Толмачева Н.Н. К вопросу о соблюдении принципа верховенства закона и других принципов законности в законодательстве субъектов Российской Федерации // Журнал российского права. 2008. №2. С. 35–47.
4. Трегубова Е.В., Куракин А.В., Карпухин Д.В. Конституционные и административные проблемы реализации полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов // Современное право. 2019. № 1. С. 27–37.

## References

1. Vaskan'yants, Yu.Yu. (2016) K voprosu o pravovoi kharakteristike administrativnykh pravonarushenii v oblasti blagoustroistva gorodskoi territorii [To the question of the legal description of administrative offenses in the field of improvement of the urban territory]. *Administrativnoe pravo i protsess – Administrative law and process*. No 4. P. 51–55. (In Russian).
2. Sultanov, K.A. (2018) Ob administrativnoi otvetstvennosti v sfere blagoustroistva, ustanavlivaemoi zakonami sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [On administrative responsibility in the field of improvement established by the laws of the constituent entities of the Russian Federation]. *Rossiiskaya yustitsiya – Russian justice*. No 5. P. 9–13.

3. Tolmacheva, N.N. (2008) K voprosu o soblyudenii printsipa verkhovenstva zakona i drugikh printsipov zakonnosti v zakonodatel'stve sub"ektov Rossiiskoi Federatsii [To the question of respect for the rule of law and other principles of legality in the legislation of the constituent entities of the Russian Federation]. *Zhurnal rossiiskogo prava – Journal of Russian Law*. No 2. P. 35–47.

4. Tregubova, E.V., Kurakin, A.V., Karpukhin, D.V. (2019) Konstitutsionnye i administrativnye problemy realizatsii polnomochii po predmetam sovместnogo vedeniya Rossiiskoi Federatsii i ee sub"ektov [Constitutional and administrative problems of the exercise of powers on subjects of joint jurisdiction of the Russian Federation and its subjects]. *Sovremennoe pravo – Modern Law*. No 1. P. 27–37.

### Вклад соавторов

Соавторство неделимое.

### Co-authors' contribution

Co-authorship is indivisible.

### Об авторах

**Алефтина Хадзибекировна Гацолаева**, кандидат юридических наук, доцент, Северо-Осетинский государственный университет имени К.Л. Хетагурова, г. Владикавказ, Российская Федерация, e-mail: dzagurova@mail.ru

**Заурбек Алексеевич Созанов**, аспирант, Северо-Осетинский государственный университет имени К.Л. Хетагурова, ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0003-4602-393>, e-mail: dzagurova@mail.ru

### About the authors

**Aleftina Kh. Gatsolaeva**, Cand. Sci. (Law), Associate Professor, North Ossetian State University after K.L. Khetagurov, Vladikavkaz, Russian Federation, e-mail: dzagurova@mail.ru

**Zaurbek A. Sozanov**, Postgraduate Student, North Ossetian State University after K.L. Khetagurov, Vladikavkaz, Russian Federation, e-mail: dzagurova@mail.ru

Поступила в редакцию: 24.01.2020

Received: 24 Jan. 2020

Принята к публикации: 13.04.2020

Accepted: 13 Apr. 2020

Опубликована: 29.06.2020

Published: 29 June 2020