

РЕЦЕНЗИИ. НАУЧНЫЕ ФОРУМЫ

BOOK REVIEWS. SCIENTIFIC FORUMS

<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-1-236-243>

Рецензия

Рецензия на книгу: Нормотворческий процесс в Республике Крым и Севастополе (по материалам 2019 года): учебное пособие для магистров / И. В. Бондарчук и др. Симферополь, 2020. 332 с.

Т.Н. Радько¹✉, В.А. Назайкинская²

¹Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина
(МГЮА), г. Москва, Российская Федерация

²Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,
г. Москва, Российская Федерация
✉thradko@yandex.ru

Аннотация. В рецензии анализируется содержание учебного пособия «Нормотворческий процесс в Республике Крым и Севастополе», подготовленного коллективом авторов, представляющих не только Крымские вузы, осуществляющих обучение по направлениям подготовки 40.04.01 «Юриспруденция» и 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление», но и непосредственно вовлеченные в законодательный процесс. Подчеркивается, что это третья книга из серии изданий на базе ежегодных докладов Государственного Совета Республики Крым и отчетов Законодательного Собрания города Севастополя о состоянии регионального законодательства. Указывается на обоснованное сочетание теоретических и практических основ нормотворческой деятельности в исследуемых субъектах Российской Федерации. Отмечается, что цикл изданий, основанный на правовом мониторинге законотворческой деятельности Государственного Совета Республики Крым и Законодательного Собрания города Севастополя, удачно сочетается с теоретическим обзором вопросов, которые связаны с подготовкой законопроектов. Указанные факты делают пособие полезным источником не только для студентов-магистрантов, но и для всех специалистов, работающих в сфере нормотворческой деятельности.

Ключевые слова: нормотворческая деятельность, нормотворческий процесс, законодательство субъекта Федерации, применение законодательства, принципы законотворчества, региональный законодатель, правотворческая политика, правовой мониторинг

© Радько Т.Н., Назайкинская В.А., 2022



This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Конфликт интересов. Авторы заявляют об отсутствии конфликта интересов.

Информация о вкладе авторов: нераздельное соавторство.

Дата поступления в редакцию: 19 июня 2021 г.

Дата принятия к печати: 15 января 2022 г.

Для цитирования:

Радько Т.Н., Назайкинская В.А. Рецензия на книгу: Нормотворческий процесс в Республике Крым и Севастополе (по материалам 2019 года): учебное пособие для магистров / И. В. Бондарчук и др. Симферополь, 2020. 332 с. // *RUDN Journal of Law*. 2022. Т. 26. № 1. С. 236—243. <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-1-236-243>

<https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-1-236-243>

Book review

**Review on the book:
Bondarchuk, I. V., Butkevich, O. V., Rudenko, A. V. et al. (2020)
Rule-making process in the Republic of Crimea and Sevastopol
(based on materials of 2019): a textbook for masters.
Simferopol, Arial publishing house**

Timofey N. Radko¹✉, Varvara A. Nazaykinskaya² 

¹Kutafin Moscow State Law University (MSAL), *Moscow, Russian Federation*

²National Research University Higher School of Economics, *Moscow, Russian Federation*

✉thradko@yandex.ru

Abstract. The review analyzes the content of the textbook “Rule-making process in the Republic of Crimea and Sevastopol”, prepared by a team of authors representing not only Crimean universities that provide training in the areas 40.04.01 “Jurisprudence” and 38.04.04 “State and municipal government”, but also directly involved in the legislative process. It is emphasized that this is the third book in a series of publications based on the annual reports of the State Council of the Republic of Crimea and reports of the Legislative Assembly of the city of Sevastopol on the state of regional legislation. The authors point to a well-grounded combination of theoretical and practical foundations of rule-making activity in the constituents of the Russian Federation under study. It is noted that the cycle of publications based on legal monitoring of the legislative activities of the State Council of the Republic of Crimea and the Legislative Assembly of the city of Sevastopol is successfully combined with a theoretical review of issues related to the preparation of draft laws. These facts make the manual a useful source not only for undergraduate students, but also for all specialists working in the field of regulatory activity.

Key words: regulatory activity, law-making process, legislation of the constituent of the Federation, application of legislation, principles of lawmaking, regional legislator, law-making policy, legal monitoring

Conflicts of interest. The authors declare no conflict of interest.

The participation of the authors: inseparable co-authorship.

Article received 19th Juny 2021

Article accepted 15th January 2022

For citation:

Radko, T.N., Nazaykinskaya, V.A. (2022) Review on the book: Bondarchuk, I. V., Butkevich, O. V., Rudenko, A. V. et al. (2020) Rule-making process in the Republic of Crimea and Sevastopol (based on materials of 2019): a textbook for masters. Simferopol, Arial publishing house. *RUDN Journal of Law*. 26 (1), 236—243. (in Russian). <https://doi.org/10.22363/2313-2337-2022-26-1-236-243>

В 2020 г. вышло в свет учебное издание «Нормотворческий процесс в Республике Крым и Севастополе (по материалам 2019 года)»¹.

Изданная книга является третьим пособием из серии изданий «Нормотворческий процесс в субъектах Российской Федерации», основанных на ежегодных докладах законодательных (представительных) органов Республики Крым и города федерального значения Севастополя, законодательных и иных актов Республики Крым и города федерального значения Севастополя.

Уже традиционно, рецензируемое пособие готовится коллективом авторов на основе ежегодных докладов Государственного Совета Республики Крым о развитии законодательства Республики Крым и отчетов Законодательного Собрания города Севастополя о состоянии законодательства города федерального значения Севастополь, законодательных и иных актов Республики Крым и города федерального значения Севастополя, принятых в 2019 г. Авторами этой работы являются доктор юридических наук Сергей Трофимов и кандидаты юридических наук Илья Бондарчук, Ольга Буткевич, Артем Руденко, Людмила Рышкова, Ирина Стрельникова, которые занимаются исследованием особенностей правоприменения федерального законодательства на территориях Республики Крым и Севастополя², а также имеют опыт законопроектной работы, научно-экспертной и преподавательской деятельности в Республике Крым. Пособие вышло под общей редакцией профессора департамента теории права и межотраслевых юридических дисциплин факультета права Высшей школы экономики Ю. Г. Арзамасова, председателя Комитета Государственного Совета Республики Крым по законодательству С.А. Трофимова и руководителя секретариата Аппарата Государственного Совета Республики Крым И.В. Бондарчука.

В издании рецензируемого пособия стоит отметить особую роль Комитета по законодательству Государственного Совета Республики Крым, который ежегодно проводит анализ состояния законодательства Республики Крым при участии членов Научного Совета по правотворчеству при Председателе Государственного Совета Республики Крым.

¹ Нормотворческий процесс в Республике Крым и Севастополе (по материалам 2019 года): учебное пособие для магистров / И.В. Бондарчук, О.В. Буткевич, А.В. Руденко [и др.]; под ред. Ю.Г. Арзамасова, С.А. Трофимова, И.В. Бондарчука. Симферополь: ИТ «АРИАЛ», 2020. 332 с.

² См., например: Нормотворческий процесс Республики Крым в системе нормотворчества Российской Федерации: проблемы взаимодействия и баланса / И.В. Бондарчук, О.В. Буткевич, А.В. Руденко [и др.] // Право и современные государства. 2019. № 3. С. 43—52. <https://doi.org/10.14420/tu.2019.3.4>; Бондарчук, И.В. Реформирование регионального законодательства об обращении с животными в свете формирующейся судебной практики / И.В. Бондарчук, А.В. Руденко, А.С. Хоменко // Вестник Московского городского педагогического университета. Серия: Юридические науки. 2021. № 1(41). С. 62—70. <https://doi.org/10.25688/2076-9113.2021.41.1.07>; Бондарчук, И.В. Имплементация позиций Конституционного Суда России в законодательство Республики Крым / И.В. Бондарчук // Журнал российского права. 2020. № 8. С. 45—58. <https://doi.org/10.12737/jrl.2020.093>

Изданное пособие также создано на основе обобщения практического опыта реализации положений Закона Республики Крым от 29 декабря 2016 г. № 340-ЗРК/2016 «О мониторинге нормативных правовых актов Республики Крым» на территории Республики Крым и Закона города Севастополя от 29 сентября 2015 г. № 185-ЗС «О правовых актах города Севастополя», предусматривающего осуществление правового мониторинга в городе Севастополе.

Рецензируемое учебное пособие представляет собой обобщение и анализ нормотворческой деятельности Республики Крым и Севастополя, результат правового мониторинга, что делает его интересным и актуальным как для практических работников, так и для научных работников, преподавателей учебных заведений юридического профиля, интересующихся вопросами регионального нормотворчества. Учебное пособие может быть использовано при подготовке студентов по направлению «Юриспруденция». Таким образом, рецензируемое учебное пособие, безусловно, является актуальным, имеет практическую и юридическую значимость.

Со времен принятия Крыма и Севастополя в состав Российской Федерации активно осуществлялась нормотворческая деятельность в указанных субъектах, но если в первые годы воссоединения она сводилась к обеспечению интеграции Республики Крым и города Севастополя в правовое пространство Российской Федерации, то к 2019 г. эти вопросы были решены.

В связи с чем правовое регулирование на территории исследуемых субъектов осуществлялось в рамках общероссийской правовой системы, и, учитывая, что абсолютное большинство законодательных и других нормативных правовых актов было принято к этому году, актуальным было лишь совершенствование. Это подтверждается тем, что из 120 законов, принятых в Республике Крым, 97 — это законы о внесении изменений в уже действующие законы, и 23 базовых (с. 73). Принятие новых законов связано с регулированием соответствующих общественных отношений по новым правилам или с отсутствием законов, регулирующих определенные правовые отношения.

По сферам правового регулирования большинство законов касается государственного устройства и бюджетного процесса в Республике Крым. Так, в 2019 г. в Республике Крым были приняты законы: от 26 февраля 2019 г. № 572-ЗРК/2019 «О выборах депутатов Государственного Совета Республики Крым»; от 2 июля 2019 г. № 626-ЗРК/2019 «О почетном звании Республики Крым «Населенный пункт воинской доблести»; от 15 августа 2019 г. № 639-ЗРК/2019 «Об утверждении Соглашения между Советом министров Республики Крым (Российская Федерация) и Правительством Республики Южная Осетия о торгово-экономическом, научно-техническом и культурном сотрудничестве»; от 3 декабря 2019 г. № 20-ЗРК/2019 «О порядке утверждения перечней информации о деятельности государственных органов Республики Крым, размещаемой в информационно-телекоммуникационной сети интернет»; № 19-ЗРК/2019 «О бюджете Республики Крым на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»; от 15 августа 2019 г. № 636-ЗРК/2019 «Об инвестиционном налоговом вычете»; от 2 июля 2019 г. № 624-ЗРК/2019 «Об инвестиционной политике и государственной поддержке инвестиционной деятельности в Республике Крым» и др.

В Севастополе в 2019 г. было принято 83 закона, из них 14 — базовых, 69 — о внесении изменений в законы города Севастополя или о признании их утратившими силу. В Севастополе в 2019 г. были приняты законы: от 23 июля 2019 года № 517-ЗС «О порядке отзыва Губернатора города Севастополя»; от 13 августа 2019 г. № 534-ЗС «О региональном материнском капитале в городе Севастополе»; от 5 июня 2019 г. № 507-ЗС «О порядке предоставления жилых помещений специализированного жилищного фонда города Севастополя» и др.

Пособие состоит из трех частей. В первой части пособия рассматриваются теоретические аспекты нормотворческой деятельности. Анализируются понятие, признаки, функции нормотворческой деятельности. При этом авторы рассматривают различные подходы к понятию «нормотворчество» и «нормотворческая» деятельность, соотношение с другими смежными понятиями. Раскрывают признаки и принципы нормотворческой деятельности.

Раскрываются конституционно-правовые основы законодательного процесса в субъектах Российской Федерации. Сначала авторы анализируют конституционные положения разделения предметов ведения между Российской Федерацией и ее субъектами, далее — федеральное законодательство, регулирующее законотворческий процесс в субъектах Российской Федерации. Также авторы анализируют законодательную базу, регламентирующую законотворческий процесс в Республике Крым и городе Севастополе, выявляя общее и особенное в региональном правовом регулировании. Отдельно уделено внимание процедурам оценки регулирующего воздействия проектов нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации и экспертизы нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, подчеркивается их важность.

Отдельно в пособии сосредоточено внимание на проблемных аспектах нормотворческой деятельности, а именно в вопросах формирования единого правового пространства и «регуляторной гильотины».

Так, авторы отмечают, что вовлеченность в единое правовое пространство нормативных баз регионального и муниципального уровней остается одной из первоочередных задач. Среди проблем формирования единого правового пространства называют несоответствие и противоречивость региональных и муниципальных нормативных правовых актов международным нормам и принципам, нормам Конституции Российской Федерации и федеральным законам, а также нормам морали, современным общественным отношениям; избыточность законодательства, что идет вразрез с принципом стабильности; пробельность и коллизийность нормативных актов; дублирование федерального законодательства; наличие неработающих законов; отсутствие ресурсного обеспечения принимаемых законов; подмена законов подзаконными актами; язык нормотворчества и др. (с. 36). Предложен ряд мер для оптимизации формирования единого правового пространства: четкое определение круга вопросов, по которым региональные органы могут принимать нормативные правовые акты; повышение информационной и разъяснительной работы в нормотворческих органах субъектов Российской Федерации; совершенствование прогнозирования и планирования нормотворческой работы; повышение уровня взаимодействия различных органов власти; повышение уровня экспертной деятельности; введение единых правил юридической техники.

Раскрываются формы участия органов прокуратуры и юстиции в нормотворческом процессе.

Анализируются правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации (далее — КС РФ), которые представляет особый интерес и имеют особое методологическое значение как для нормотворческой деятельности в Крыму и Севастополе, так и для правоприменительной практики.

Итак, первая часть работы раскрывает теоретические аспекты нормотворческой деятельности субъектов Российской Федерации, авторы анализируют федеральные и региональные нормативные правовые акты, регулирующие порядок осуществления нормотворческой деятельности, полномочия в сфере нормотворчества, особенности нормотворческой деятельности в Республике Крым и городе Севастополе.

Во второй и третьей главе, которые условно можно объединить во вторую, практическую часть учебного пособия, анализируется нормотворческий процесс в Республике Крым и городе Севастополе.

Авторы изложили практические результаты законотворческой деятельности в Республике Крым и Севастополе в 2019 г. Особый интерес представляет параграф, в котором приводится обзор законодательства Республики Крым по сферам правового регулирования. Авторы отметили, что разработка и принятие нормативных правовых актов в указанных субъектах Федерации было обусловлено необходимостью совершенствования регионального законодательства и его соответствия федеральному законодательству, а также необходимостью урегулирования различных общественных отношений, складывающихся на территориях этих двух субъектов.

Анализ принятых законов в Республике Крым приводится по следующим сферам правового регулирования: 1) институты гражданского общества; 2) государственное строительство и местное самоуправление; 3) административная ответственность; 4) экономическая, бюджетно-финансовая и налоговая политика; 5) имущественные и земельные отношения; 6) социальная политика и здравоохранение; 7) инфраструктура и жилищные отношения; 8) туризм, экология и аграрная политика; 9) культура, образование и спорт.

Анализ законов города Севастополя проводится по следующим сферам правового регулирования: 1) конституционный строй; 2) основы государственного управления; 3) гражданское право; 4) семья, материнство и детство; 5) жилищные отношения; 6) социальное обеспечение и социальное страхование; 7) финансы; 8) хозяйственная деятельность; 9) природные ресурсы и охрана окружающей природной среды; 10) информация и информатизация; 11) образование, наука и культура; 12) здравоохранение, физическая культура, спорт и туризм; 13) безопасность и охрана правопорядка; 14) правосудие; 15) прокуратура, органы юстиции, адвокатура и нотариат.

В каждой из указанных сфер на основе анализа и систематизации приводятся законы, принятые в соответствующей сфере правового регулирования. Указываются цели принятия соответствующего закона и его краткая характеристика. Особую практическую значимость имеет анализ реализации принятых законов. Например, в рамках реализации федерального и регионального

законодательства об отдыхе и оздоровлении детей на территории Республики Крым, за период летней оздоровительной кампании 2019 г., всеми формами отдыха, оздоровления и занятостью фактически обеспечено 163 541 детей школьного возраста (76,8 %), проживающих на территории Республики Крым (с. 192).

Отдельное внимание в рецензируемом пособии уделено участию прокуратуры и территориального органа Минюста России по субъектам РФ в нормотворческой деятельности. Прокуратура принимает участие в последней в различных формах: через реализацию права законодательной инициативы; через правовую и антикоррупционную экспертизу; участие в заседаниях правотворческих органов, комитетов, рабочих групп. Отмечено, что в 2019 г. законы Республики Крым и постановления Государственного Совета не оспаривались (с. 82). Это можно расценить, что нормативные правовые акты принимались исключительно в рамках действующего закона.

Отдельно уделено внимание в пособии участию институтов гражданского общества в законотворческой деятельности исследуемых субъектов Федерации. Уже традиционно охарактеризовано участие Общественной палаты Республики Крым в правотворческой деятельности. При этом более детальная характеристика нового для Крыма института представлена в ранее изданных аналогичных пособиях³. Также отмечено, что, хотя этот институт не обладает правом законодательной инициативы, тем не менее активно участвует в правотворческой деятельности через иные формы, и прежде всего, общественную экспертизу проектов нормативных правовых актов.

В целом учебное издание представляет собой целостную картину нормотворческой деятельности в Республике Крым и городе Севастополе. Теоретическая и практическая значимость, обозначенная выше, не вызывает сомнения. Теоретическая и практическая части дополняют друг друга. Тем не менее, пособие не лишено недостатков, которые следует расценивать как пожелания для дальнейшей работы.

Так, в качестве пожелания можно отметить расширение информации относительно базовых законов, принятых в соответствующем году. Следует не только указать суть нововведения, но и изложить обоснование принятия данного закона, его предполагаемые или фактические последствия.

Если же рецензируемая книга будет переиздаваться в новом году хорошо было бы дополнить ее главой о практике приведения регионального законодательства в соответствие с Законом Российской Федерации о поправке к Конституции Российской Федерации от 14 марта 2020 г. № 1-ФКЗ «О совершенствовании регулирования отдельных вопросов организации и функционирования публичной власти». При переиздании, далее, в главу 1 целесообразно добавить обзор практики разрешения Конституционным Судом РФ публично-правовых споров

³ Нормотворческий процесс в Республике Крым и Севастополе: по материалам 2018 года / И.В. Бондарчук, О.В. Буткевич, А.В. Руденко [и др.]; под ред. С.А. Трофимова, И.В. Бондарчука. Симферополь: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство Типография «Ариал», 2019. 424 с.; Нормотворческий процесс в субъектах Российской Федерации: на примере Республики Крым и города федерального значения Севастополя / И.В. Бондарчук, О.В. Буткевич, А.В. Руденко [и др.]. Симферополь: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство Типография «Ариал», 2018. 356 с.

между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам нормотворческой компетенции. Глава 2 и 3 выиграли бы, если бы в нее были введены параграфы о практике реализации оценки регулирующего воздействия в Республике Крым и Севастополе.

Вывод: рецензируемая работа посвящена не просто вопросам регионального нормотворчества, а описывает уникальный опыт Республики Крым, как нового субъекта Российской Федерации, по формированию правовой базы. Краткие сроки формирования крымского законодательства, использования предыдущего опыта крымских законодателей создают уникальный симбиоз, позволяющий по-новому взглянуть на механизмы нормотворчества, предоставляющий широкий пласт информации для научного исследования.

Рецензируемая работа в определенной мере несет и историческую ценность, так как в комплексе с другими работами авторов, описывает хронологию становления законодательной базы Крыма, ее трансформации под влиянием политических и общественных факторов. Таким образом, представленное пособие может быть интересно широкому кругу исследователей политических, социальных, юридических и ряда других наук.

Об авторах:

Радко Тимофей Николаевич— Заслуженный юрист Российской Федерации, доктор юридических наук, профессор, Московский государственный юридический университет имени О.Е. Кутафина (МГЮА); 125993, Российская Федерация, г. Москва, Садовая-Кудринская ул., д. 9

SPIN-код: 8271-2299

e-mail: thradko@yandex.ru

Назайкинская Варвара Алексеевна— преподаватель, Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»; 109028, Российская Федерация, г. Москва, Большой Трёхсвятительский пер., д. 3

ORCID ID: 0000-0001-8913-9903

e-mail: vary07@bk.ru

About the authors:

Timofey N. Radko — Honored lawyer of the Russian Federation, Full Professor, Kutafin Moscow State Law University (MSAL); 9 Sadovaya-Kudrunskaya str., Moscow, 125993, Russian Federation

SPIN-код: 8271-2299

e-mail: thradko@yandex.ru

Varvara A. Nazaykinskaya — Lecturer, National Research University Higher School of Economics; bld. 3 Bolshoy Trekhsvyatitelskiy side str., Moscow, 109028, Russian Federation

ORCID ID: 0000-0001-8913-9903

e-mail: vary07@bk.ru