

**РАЗДЕЛ IV  
СОВРЕМЕННЫЕ ВОПРОСЫ ИНТЕГРАЦИИ ОБРАЗОВАНИЯ  
И ПРАВА**

**PART IV. CONTEMPORARY ISSUES OF INTEGRATION  
OF EDUCATION AND LAW**

---

---

DOI: 10.15372/PHE20180115

УДК 342.5

**КОНКРЕТИЗАЦИЯ В НОРМОТВОРЧЕСТВЕ СУБЪЕКТОВ РФ КАК ОДНО  
ИЗ УСЛОВИЙ РЕАЛИЗАЦИИ ПРАВА: ОБРАЗОВАТЕЛЬНЫЙ АСПЕКТ**

**Л. Ф. Щербинина (Барнаул)**

***Аннотация.** Построение правового государства невозможно без совершенствования правовой базы, а также без подготовки высококвалифицированных, широко эрудированных специалистов, способных позитивно влиять на общественные преобразования в нашем государстве. Настоящей статьёй автор завершает исследование проблем совершенствования законодательства, повышения его эффективности с усилением акцента качественного преобразования регионального нормотворчества.*

*Новелла, предложенная автором в предыдущей научной работе о регулировании региональным законодателем общественных отношений согласно ст. 72 Конституции России не законами, а подзаконными нормативными правовыми актами, объективно требует качественного преобразования последних. С этой целью автором обращается внимание на множественность и бессистемность подзаконных нормативных актов как на федеральном, так и на региональном уровнях. Предлагается в процессе нормотворчества четко представлять соотношение закона и подзаконного акта, соблюдать предметную сферу регулирования, добиваться конкретизации подзаконного нормативного правового акта и усиления контрольной функции законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации.*

***Ключевые слова:** Конституция России, законотворчество, подзаконное нормотворчество, конкретизация подзаконного акта, субъект Российской Федерации, эффективность нормотворчества.*

---

© Щербинина Л. Ф., 2018

**Любовь Фёдоровна Щербинина** – кандидат юридических наук, доцент, Алтайский государственный технический университет им. И. И. Ползунова.

E-mail: Sherbininaliubov@yandex.ru

**Lubov F. Shcherbinina** – Candidate of Legal Sciences, Docent, I. I. Polzunov Altai state technical University.

**CONCRETIZATION IN THE LAW-MAKING OF SUBJECTS  
OF THE RUSSIAN FEDERATION AS ONE OF THE CONDITIONS  
OF IMPLEMENTATION OF THE LAW: THE EDUCATIONAL ASPECT**

**L. F. Shcherbinina** (Barnaul)

**Abstract.** *The building of a legal state is impossible without improvement of the legal framework, and without the training of highly-qualified, widely knowledgeable specialists, able to positively influence the social change in our country. By this scientific article the author completes the study of problems of improvement of legislation, increase of its efficiency with an increased focus on the qualitative transformation of regional legislation.*

*The novelty, proposed by the author in the previous research work on the regional legislator's regulation of social relations under the article 72 of the Russian Constitution not by laws but by subordinate normative legal acts, objectively requires a qualitative transformation of the latter. To this end, the author of this research article draws attention to the multiplicity and unsystematic character of system of regulations, both at Federal and regional levels. It is proposed in the rulemaking process to clearly represent the correlation of law and subordinate legislation, comply with substantive regulatory framework to achieve the concretization of the normative legal act and strengthening the control function of legislative (representative) body of state power of a subject of the Russian Federation.*

**Key words:** *Russian Constitution, law, subordinate normative specification of the Bylaw, the subject of the Russian Federation, the efficiency of the rulemaking.*

Конституция Российской Федерации, являясь базисным звеном правовой системы России, играет ключевую роль в развитии российского права, всех его отраслей и, в первую очередь, базовой отрасли – конституционного права [1]. Основные цели и задачи построения нашего общества, содержащиеся в Конституции России, получают дальнейшее развитие в федеральном и региональном законодательстве.

Федеральным законом «Об образовании в Российской Федерации» преследуется цель не только подготовить высококлассного компетентного специалиста, но и сформировать эрудированную, широкообразованную личность, способную активно участвовать в совершенствовании нашего правового государства [2]. Одним из таких образовательных компонентов является учебная дисциплина «Конституционное право», в рамках которой изучается нормативно-правовое регулирование конституционно-правовых отношений.

Важнейшим условием построения правового государства является эффективная законодательная деятельность не только Федерации, но и ее субъектов. На заседании Совета законодателей при Федеральном Собрании в честь 20-летия Конституции Российской Федерации было

отмечено, что региональными законодателями было принято порядка 158 тыс. законов [3]. Однако интенсивное законотворчество, как видим, не способствует улучшению качества жизни в регионах. Нами в ранее проведенных исследованиях было предложено пересмотреть полномочия регионов по вопросам совместного ведения, установив для них обязанность принимать не законы, а подзаконные акты в рамках полномочий, которые будут определены для них конкретными федеральными законами по предметам совместного ведения в соответствии со ст. 72 Конституции России. Однако чтобы не произошло нового наплыва массы нормативного материала, отличающегося общим содержанием, нечеткостью предмета регулирования, необходимо определить рамки именно подзаконного нормотворчества.

По мнению А. С. Пиголкина, подзаконный нормативный акт – это юридический акт, принятый компетентным органом, устанавливающий нормы права, основанный на законе и не противоречащий ему [4]. В этом смысле необходимо четко представлять себе соотношение закона и подзаконного акта [5]. Ученые отмечают, что наиболее целесообразным в вопросе соотношения закона и подзаконного нормативного акта будет определение степени иерархической зависимости и подчиненности подзаконных нормативных актов по отношению к закону, определение оснований издания подзаконных нормативных актов и рамок их принятия, установление предметных сфер регулирования данных актов [6]. Наше предложение о замене законов субъектов Федерации подзаконными актами во исполнение федеральных законов по предметам совместного ведения в пределах, установленных федеральным законодателем, основывается не просто на уменьшении количества законов, здесь преследуется цель усиления конкретной составляющей нормативного акта. Ведь именно в подзаконном нормативном акте должны предусматриваться конкретные мероприятия по исполнению закона. И, если субъекту Федерации будет вменено в обязанность вместо указанных выше законов принимать сразу подзаконные акты, это, на наш взгляд, повысит эффективность законодательства по предметам ведения согласно ст. 72 Конституции Российской Федерации и усилит акцент реализации права.

Безусловно, учитывая существующую множественность подзаконных актов, их бессистемность как на федеральном уровне, так и на уровне субъектов Федерации, здесь необходимо установить определенный порядок, исключить регулирование общественных отношений, выходящих за пределы закона, во исполнение которого принимается конкретный подзаконный акт [7; 8]. Как законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Федерации, могущим принимать, как нами было предложено, подзаконные акты по организации ис-

полнения установленных федеральным законом полномочий, так и региональным исполнительным органам, должным, по нашим представлениям, принимать обеспечительные меры, необходимо определять конкретные сроки исполнения каждого пункта подзаконного акта, конкретные финансовые затраты. Федеральному законодателю необходимо, на наш взгляд, учитывать разные бюджетные возможности регионов, принимая конкретный федеральный закон.

Яркий акцент должен быть сделан на контрольной функции законодательного (представительного) органа власти субъекта. Результаты контроля исполнения указанных подзаконных актов, по нашему мнению, целесообразно было бы рассматривать в Федеральном Собрании Российской Федерации с целью улучшения качества законотворчества и, следовательно, достижения большей степени реализации права. Функции и полномочия субъектов Федерации, их органов власти достаточно урегулированы, на наш взгляд, в федеральных законах и потребуют лишь незначительной корректировки с учетом изложенных предложений [9; 10].

### СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. **Конституция** Российской Федерации, принятая всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2014. – № 31. – Ст. 4398.
2. **Федеральный закон** «Об образовании в Российской Федерации» от 29.12.2012. № 273-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2012. – № 53 (ч. 1). – Ст. 7598.
3. **Российское** законодательство: 20 лет развития в русле новой Конституции Российской Федерации: отчет / отв. ред. А. А. Клишас, В. Н. Плигин. – М., 2013. – 119 с.
4. **Пиголкин А. С.** Подзаконный нормативный акт // Российская юридическая энциклопедия / гл. ред. А. Я. Сухарев. – М.: ИНФРА-М, 1999. – 1110 с.
5. **Васильев В. Г.** Подзаконность в системе нормативных правовых актов // Гуманитарные науки и образование в Сибири. – 2015. – № 1(19). – С. 211–218.
6. **Закриев Р. А., Струсь К. А.** Нормативные основы соотношения закона и подзаконного нормативного правового акта // Образование и наука в современных условиях. – 2015. – № 3. – С. 342–344.
7. **Замотаева Е. К.** Законность подзаконного нормотворчества: проблемы и решения // Копирайт: Вестник Российской академии интеллектуальной собственности. – 2014. – № 4. – С. 37–54.
8. **Лапина М. А.** Подзаконное нормотворчество исполнительной власти // Вопросы экономики и права. – 2012. – № 50. – С. 10–26.
9. **Федеральный закон** «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» от 06.10.1999. № 184-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

10. **Федеральный** закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003. № 131-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 06.10.2003. – № 40. – Ст. 3822.

## REFERENCES

1. **The Constitution** of the Russian Federation, adopted by popular vote 12.12.1993) (taking into account the amendments introduced by Laws of the Russian Federation on amendments to the Constitution of the Russian Federation from 30.12.2008 No. 6-FKZ, from 30.12.2008 No. 7-FCL from 05.02.2014 No. 2-FKZ, from 21.07.2014 No. 11-FCL). *Collected legislation of the Russian Federation*, 2014, no. 31, art. 4398. (In Russian)
2. **Federal** law «On education in Russian Federation» of 29.12.2012. No. 273-FZ. *Collected legislation of the Russian Federation*, 2012, no. 53 (p. 1), art. 7598.
3. **Russian law**: 20 years of development in line with the new Constitution of the Russian Federation. Ed. A. A. Klishas, B. N. Pligin. Moscow, 2013, 119 pp. (In Russian)
4. **Pigolkin A. S.** *By-law regulation*. The Russian legal encyclopedia. Ed. by A. Ya. Sukharev. Moscow: INFRA-M Publ., 1999, 1110 pp. (In Russian)
5. **Vasiliev V. G.** By-laws in the system of regulatory legal acts. *Humanities and Education in Siberia*, 2015, no. 1(19), pp. 211–218. (In Russian)
6. **Zakiev R. A.**, Strus K. A. The Normative basis for the relation between the law and subordinate normative legal act. *Education and Science in the Modern World*, 2015, no. 3, pp. 342–344. (In Russian)
7. **Zamotayeva E. K.** The Legitimacy of regulatory rule-making: problems and solutions. *Copyright: Herald of the Russian Academy of Intellectual Property*, 2014, no. 4, pp. 37–54. (In Russian)
8. **Lapina M. A.** Subordinate rule-making of Executive power. *The Questions of Economy and Law*, 2012, no. 50, pp. 10–26. (In Russian)
9. **Federal** law «On General principles of organization of legislative (representative) and Executive state authorities of constituent entities of the Russian Federation» dated 06.10.1999 no. 184-FZ. *Collected Legislation of the Russian Federation*, 1999, no. 42, art. 5005. (In Russian)
10. **Federal** law «On General principles of organization of local government in Russian Federation» dated 06.10.2003 no. 131-FZ. *Collected Legislation of the Russian Federation*, 06.10.2003, no. 40, art. 3822. (In Russian)

## BIBLIOGRAPHY

**Artemov S. Yu.** A Hierarchical conflicts in the Russian legislation. *The Forum. Series: Humanitarian and Economic Sciences*, 2015, no. 1(4), pp. 254–260. (In Russian)

**Demakov R. A.** Legal monitoring as a means of optimization of the legislative activities of the Government of the Russian Federation. *Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law*, 2013, no. 3, pp. 80–84. (In Russian)

**Fasakhova Yu. V.** Legal conflicts in the system of modern Russian law: the contradiction of norms of the Federal legislation and the legislation of constituent entities of the Russian Federation. *Bulletin of Kostroma State Technological University. State and law: Issues of Theory and Practice*, 2012, no. 1(2), pp. 15–19. (In Russian)

**Yatsenko I. A.** Problems of scientific support of state management and process support for managerial decision-making. *Law and Politics*, 2014, no. 8, pp. 1133–1138. (In Russian)

**Lavrushkina A. A.** Structure of legal acts in the Russian Federation as a problem of legal technique. *Models, Systems, Networks in Economics, Technic, Nature and Society*, 2015, no. 4(16), pp. 237–244. (In Russian)

**Lapina M. A.** The Modern state departmental rulemaking in the Federal Executive authorities. *The Legal world*, 2012, no. 11, pp. 16–24. (In Russian).

**Larichev A. A.** Normative legal acts of bodies of state power of subjects of the Federation as the sources of legal regulation of local self-government in Russia and Canada. *The Scientists Notes of the Law Faculty*, 2014, no. 34(44), pp. 69–72. (In Russian)

**Lityagin N. N.** Improvement of legislation through its systematization. *Scientific trends: law: collection of scientific works. Proceedings of IV Intern. scientific conf.*, Samara, 2017, pp. 15–18. (In Russian)

**Lupandina O. A.** Characteristics of types of lawmaking in modern Russia. *Legal Policy and Legal Life*, 2015, no. 4, pp. 104–109. (In Russian)

**Mityuchenko L. S., Nizhnikh O. S.** Issues of legality of normative legal acts of Executive authorities of the Russian Federation. *Bulletin of Bryansk State University*, 2015, no. 3, pp. 313–317. (In Russian)

**Nikiforov M. V.** Acts of administrative rule-making control and accounts bodies of constituent entities of the Russian Federation and municipal units. *Bulletin of N. I. Lobachevsky Nizhegorodsky Univ.*, 2017, no. 3, pp. 160–166. (In Russian)

**Novikov M. V.** The technology of preparation of normative legal acts by Executive authorities of constituent entities of the Russian Federation (theoretical-methodological aspects). *Bulletin of Vladimir law Institute*, 2016, no. 4(41), pp. 172–174. (In Russian)

**Panov A. A.** Participation of subjects of the Russian Federation in decision-making at the Federal level. *Lex Russica*, 2017, no. 1(122), pp. 78–93. (In Russian)

**Rumyantsev M. B.** A Subordinate law-making: characteristics and types. *Modern Law*, 2017, no. 2, pp. 12–18.

**Shinkevich D. S.** The Conflict between Federal regulations and local laws: the problem. *Society in an era of change: modern development trends: materials of Intern. scientific conf. of students, postgraduates and young scientists, held in the framework of the II Intern. forum of students, postgraduates and young scientists «Control the future!»*. Novosibirsk, 2014, pp. 275–276.

**Shmelev, A. N.** Challengeability of legal act as a factor in the formation of a consistent system of legislation of the Russian Federation. *Russian Judge*, 2015, no. 10, pp. 10–14.

**Torokhov D. A.** Legal technique and sub-legislative acts. *Testing*, 2015, no. 12(39), pp. 96–97.

**Volkov S. N.** The problem of determining the signs of normative legal acts in the Russian Federation. *The prologue: the Journal on the Right*, 2013, no. 2(2), pp. 73–80. (In Russian)

**Volkov S. N.** Regulatory acts of the Russian Federation. *Issues of Modern Jurisprudence*, 2014, no. 40, pp. 51–56.

**Zhukova T. V., Odinkova E. Y.** Departmental normative legal acts as the object of systematization. *Security. Emergency*, 2013, no. 2(19), pp. 68–72. (In Russian)

Принята редакцией: 15.11.2017