

ЗАКОНОТВОРЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА В СУБЪЕКТАХ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (ОБЗОР “КРУГЛОГО СТОЛА” ЖУРНАЛОВ “ГОСУДАРСТВО И ПРАВО” И “ПРАВОВАЯ ПОЛИТИКА И ПРАВОВАЯ ЖИЗНЬ”)

Краткая аннотация: обзор содержит выступления участников научно-практического “круглого стола”, состоявшегося 3 сентября 2009 г. на базе Законодательного собрания Пензенской области. Наибольшее внимание было уделено прежде всего состоянию и дальнейшим направлениям развития законотворческой политики в субъектах РФ. Обсуждались такие научные проблемы, как понятие законотворческой политики, соотношение законотворческой политики на федеральном и региональном уровнях, цели, методы (средства) и приоритеты законотворческой политики в субъектах РФ, мониторинг как форма реализации законотворческой политики в субъектах Федерации, сравнительно-правовой анализ законотворческой политики на региональном уровне в России и за рубежом.

Annotation: this review contains statements participants of the roundtable, held September 3, 2009 on the basis of the Legislative Assembly of the Penza region. Most attention has been given, especially the status and future directions of development of legislative policy in the Russian Federation. Discussed such issues as the scientific concept of legislative policy, the ratio of legislative policy at the federal and regional levels, goals, methods (means) and the priorities of the legislative policy of the Russian Federation, as a form of monitoring the implementation of legislative policy in federal states, comparative legal analysis of legislative policy regional level in Russia and abroad.

Ключевые слова: правовая политика, правотворческая политика, региональное законотворчество.

Key words: legal policy, legislative policy, regional law.

3 сентября 2009 г. на базе Законодательного собрания Пензенской области состоялась научно-практический “круглый стол” на тему “Законотворческая политика в субъектах Российской Федерации”. Его непосредственными организаторами выступили Саратовский филиал Института государства и права РАН, Законодательное собрание Пензенской области и Пензенский государственный университет. В работе “круглого стола” приняли участие представители юридической науки, практические работники, в том числе депутаты и работники аппарата Законодательного собрания Пензенской области. География участников чрезвычайно широка: Астрахань, Волгоград, Казань, Махачкала, Минеральные Воды, Москва, Пятигорск, Ростов-на-Дону, Самара, Саратов, Тамбов, Таганрог, Ульяновск.

Наибольшее внимание участниками “круглого стола” было уделено прежде всего состоянию и дальнейшим направлениям развития законотворческой политики в субъектах Российской Федерации. В частности, обсуждались такие научные проблемы, как понятие законотворческой политики, соотношение законотворческой политики на федеральном и региональном уровнях, цели и приоритеты законотворческой политики в субъектах РФ, методы и средства региональной законотворческой политики, мониторинг как форма реализации законотворческой политики в субъектах Федерации, сравнительно-правовой анализ законотворческой политики на региональном уровне в России и за рубежом.

Открыл работу “круглого стола” **А.В. Малько** (директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ). Поприветствовав участников научного мероприятия, он акцентировал внимание на необходимости формирования законотворческой политики в современной России и ее субъектах.

В законотворческом процессе как общенационального, так и регионального уровней существует немало проблем. Среди них пробелы, дублирование, ошибки, низкое качество законов, их нестабильность, заметное увеличение их общего массива, отсутствие действенных механизмов предупреждения противоречий между общенациональными и региональными актами, проблемы опережающего законодательства и т.д.

Все это можно обобщенно назвать “болезнями” законотворчества, его болевыми точками. Одним из действенных “лекарств” и своеобразных профилактических средств от данных “болезней” может выступать такой вид правовой политики, как политика законотворческая.

Законотворческая политика – это научно обоснованная, последовательная и системная деятельность законодательных органов, направленная на определение стратегии и тактики законотворчества, на создание необходимых условий для эффективной законотворческой работы, такая деятельность, цель которой – оптимизировать законотворчество, в том числе и в субъектах РФ. Если само законотворчество направлено на производство законов, на их создание и изменение, то законотворческая политика – на усовершенствование самого законотворческого процесса. В этом – их принципиальная разница.

Законотворческая политика – это системная работа, соединяющая в оптимальной последовательности многие инструменты законотворческого процесса во взаимосвязанный механизм. Речь идет о таких элементах, например, как его стратегия и тактика, планирование и прогнозирование, мониторинг и юридическая техника, научное обоснование и учет общественного мнения, экспертное и методическое обеспечение и т.д.

Все эти элементы с помощью законотворческой политики упорядочиваются, приводятся в соответствующую систему, в которой каждый из элементов занимает свое место и играет свою роль. Именно соединение данных разрозненных инструментов и установление между ними необходимых связей и позволяет поднять их эффективность, делает их воздействие на законотворческий процесс более заметным и результативным. В этом – одно из преимуществ подобного вида политики.

А.Д. Гуляков (председатель Законодательного собрания Пензенской области, канд. юрид. наук) в своем выступлении отразил проблемы теории и практики законотворческой политики субъектов РФ, приведя в пример накопленный на этом направлении опыт Пензенской области.

Немаловажно применение отдельных средств научного обеспечения разработки и действия законов: правового мониторинга, экспертизы законопроектов, планирования, прогноза, социально-правового эксперимента, исследования общественного мнения и др.

Обеспечение качества законодательства обусловлено необходимостью принятия федерального закона “О законах и иных нормативных правовых актах Российской Федерации”. В ближайшее время планируется принять аналогичный областной закон, тем более что уже есть примеры отдельных регионов (Нижегородская область). На очередной сессии Законодательного собрания будет рассмотрен проект закона “О взаимодействии органов государственной власти Пензенской области с некоммерческими организациями”.

Наряду с проблемой совершенствования действующей нормативной правовой базы продолжает оставаться актуальной задача гармонизации федерального и регионального законодательства. Например, положения принятого в Пензенской области Закона об охране общественного порядка, которым была восстановлена практика добровольных народных дружин и оперативных молодежных отрядов, лишь спустя три года появились в Федеральном законе “Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации”.

В качестве рекомендаций по оптимизации правотворческой политики, по мнению А.Д. Гулякова, могут быть предложены определенные меры, применяемые в процессе разработки, принятия и реализации нормативных правовых актов в субъектах РФ:

совершенствование практики прогнозирования и планирования правотворческой деятельности на основе результатов мониторинга действующего законодательства и правоприменительной практики, сложившихся в субъекте;

оценка необходимости закона (иного нормативного акта). Следует принимать только объективно необходимые, призванные регулировать наиболее важные сферы общественных отношений законы и другие правовые акты;

глубокое, детальное исследование и учет общественного мнения и общественных интересов на всех этапах правотворческой деятельности. Важно выносить на обсуждение все существующие варианты проектов, предоставлять возможность общественным организациям и объединениям, трудовым коллективам и рядовым гражданам предлагать альтернативные формулировки правовых новелл, анализировать и учитывать мнение ученых-правоведов и специалистов как специфической и самостоятельной части общественного мнения;

определение взаимодействия норм проектируемого закона (иного нормативного акта) с нормами права, содержа-

щимися в действующих правовых актах, а также с другими социальными регуляторами. Проведение сравнительных исследований правового регулирования вопроса в других регионах, муниципальных образованиях, анализ полученных результатов;

обязательное проведение независимой правовой и других видов экспертизы каждого законопроекта. При этом необходимо разработать методические рекомендации по проведению экспертизы, определив обязательные критерии оценки проектов законов;

разработка механизма отстаивания на общенациональном уровне опережающих региональных законов;

формирование регионального законодательства как собственной системы законов, отражающих специфику социально-экономической ситуации каждого региона и муниципальных образований;

создание эффективного механизма контроля за исполнением принятых законов и иных нормативно-правовых актов всеми гражданами и государственными органами;

совершенствование системы профессионального образования разработчиков закона и правоприменителей;

развитие механизма формирования высокого уровня правовой культуры и правосознания населения, проживающего на территории региона, с учетом национальных особенностей и прочих местных условий.

А.П. Мазуренко (профессор Северо-Кавказского филиала Московского гуманитарно-экономического института, канд. юрид. наук, докторант) остановился на проблеме доктринальных основ региональной правотворческой политики. По его мнению, под правотворческой политикой следует понимать особую разновидность правовой политики, выражающуюся в научно обоснованной, планомерной и системной деятельности государственных структур и субъектов гражданского общества, направленной на формирование и реализацию стратегии и тактики правотворчества в целях создания непротиворечивой и целостной системы права.

Региональная правотворческая политика – достаточно новое явление в российской правовой действительности. Она включает в себя, с одной стороны, научно обоснованную, системную и планомерную деятельность прежде всего государственных органов (парламентов) субъектов Федерации, направленную на создание необходимых условий для максимально эффективного регулирования наиболее значимых сфер общественных отношений. С другой – выступает важнейшим средством управления территориями, с помощью которого формируются стратегия и тактика их правового развития.

Реальное расширение поля правового регулирования и полномочий субъектов Федерации, сопровождающее реформу государственной власти, требует научного осмысления роли правотворческой политики как инструмента управления региональным правотворчеством. Стратегическое управление правовым развитием регионов в условиях быстрых изменений, новых вызовов времени должно включать в себя прежде всего среднесрочное и долгосрочное планирование, экспертное обеспечение законотворческой деятельности, изучение опыта федерального парламента и парламентов других субъектов Федерации, зарубежной практики, активное внедрение инструментов мониторинга права, участие в законодательном процессе по предметам совместного ведения и др.

В целом законодательная деятельность на региональном уровне должна осуществляться с обязательным использованием средств правотворческой политики, т.е. быть научно обоснованной, стратегически выверенной и тактически возможной. Кроме того, подобная деятельность должна носить системный характер, стремиться к цельности, взаимосогласованности и исполнимости законодательства. В противном случае общество снова получит набор разрозненных законов, не подкрепленных реальным механизмом их исполнения, и в конечном счете не сможет добиться соответствующих современным требованиям результатов.

Б.Б. Сулейманов (зав. кафедрой теории государства и права Северо-Кавказского (г. Махачкала) филиала Российской правовой академии Министерства юстиции РФ, канд. ист. наук, доц., докторант) обратил внимание на методологические аспекты правотворчества. Правотворчество может быть признано в качестве заключительной фазы процесса правообразования, в которой роль публичной власти является определяющей. Однако в некоторых случаях правообразование может и “не дойти” до правотворчества. Это относится прежде всего к процессу становления правового обычая. Позиции специалистов во взгляде на процесс правотворчества зависят от многих обстоятельств, но определяющим является тип правопонимания. Так, представители социологической школы минимизируют роль государства в правотворчестве. Некоторые из них (например, Л.И. Спиридинов) вовсе это отрицают. Серьезной научной проблемой представляется вопрос о генезисе права. Возникновение права некоторыми исследователями связывается с социальным взаимодействием, т.е. с отношениями между людьми. Между тем такая оригинальная позиция не вполне учитывает объективные факторы (природно-географические, экономические и др.). Весьма спорным остается и природа правотворческого познания: является оно научным или же чем-то другим. По мнению некоторых правоведов (например, В.М. Баранова), знание, содержащееся в нормах права, представляет собой вид вненаучного знания, поскольку перед правотворческими органами задача познания не стоит в качестве самостоятельной.

Как представляется, правопознание, осуществляемое в рамках правотворчества, имеет признаки научного познания. Но при этом оно характеризуется и некоторыми особенностями, в том числе сугубо прикладной целью, целесообразностью и эффективностью (которые могут заменить критерии истинности), процедурностью и т.п.

Социальные факторы правотворчества стали предметом научного анализа **О.И. Цыбулевской** (зав. кафедрой теории права Поволжской академии госслужбы им. П.А. Столыпина, доктор юрид. наук, проф.). В частности, она отметила, что создание правовых норм не может быть произвольным, субъективным. Оно начинается с возникновения объективной потребности в юридическом регулировании общественных отношений. Социальными истоками правообразования выступают экономика, политика, мораль, религия, фактическое поведение участников общественных отношений.

Экономический фактор образует центральное и наиболее активное звено системы, что обусловлено его особой природой, выражающей условия развития общества. Одним из социальных источников права является также политика. Можно выделить следующие направления воздействия политико-правового фактора: установление стратегии развития законодательства, соответствие нормативных актов и договоров Конституции РФ, формирование единого правового пространства.

В правотворчестве должны найти отражение обычаи и традиции населения, религиозные верования, культурные особенности, которые также являются социальными факторами правообразования. В общей классификации источников права правосознание – особая разновидность социальных факторов правообразования.

Не все заимствованные институты приживаются на российской почве. Взять, например, недавно принятый Федеральный закон, который вводит в действие аналог зарубежной “сделки с правосудием” – правовой механизм, именуемый досудебным соглашением о сотрудничестве. По мнению отдельных юристов-теоретиков и практиков, с принятием Закона перечеркиваются такие важнейшие принципы правосудия, как гласность и непосредственность участия в исследовании доказательств. Сделка с правосудием может стать еще одной лазейкой для различных злоупотреблений, открытого давления на свидетелей и фигурантов (А. Курченя).

Вместе с другими социальными основаниями права (экономикой, политикой, религией, идеологией, культурой) мораль являет собой ту среду, которая предопределяет появление, осуществление и изменение норм права. Рассмотренная под таким углом зрения мораль выступает как причина, условие, определяющее процесс формирования права. Нравственная нетерпимость рассматривается в сфере правотворчества как своеобразный показатель, сигнал о необходимости юридического реагирования. В идеале закон не должен вступать в конфликт с моралью, хотя на практике, к сожалению, приходится встречаться с правовыми нормами, противоречащими элементарным требованиям нравственности. Аморальным является также волокита с принятием законов, необходимость появления которых давно назрела в обществе. Примером может служить Федеральный закон “О правовом регулировании лоббистской деятельности”.

Характеристика условий, воздействующих на процесс правообразования, позволяет определить “слабые” звенья в механизме правового регулирования. Игнорирование социальной природы права приводит к неэффективности функционирования всех элементов правовой системы и самым непосредственным образом сказывается на развитии российского общества.

Г.Н. Комкова (декан юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского, зав. кафедрой конституционного и муниципального права, доктор юрид. наук, проф.) обратилась к вопросам мониторинга законодательства и правоприменительной практики в субъектах РФ.

Сложность существования и развития федеративного государства обусловлена необходимостью сосуществования и взаимодействия двух законодательных систем: федеративной и субъектов федерации. К недостаткам нормативного регулирования можно отнести: несогласованность между различными нормативными актами, частые изменения действующих актов, которые ведут к нестабильности регулируемых ими общественных отношений, слабый мониторинг последствий принимаемых актов, бессистемность в их разработке, а также запаздывание в корректировке законодательства с учетом изменившихся социально-экономических условий.

В сфере мониторинга законодательства и правоприменительной практики возникает ряд нерешенных вопросов. Во-первых, отсутствие долгосрочного планирования законодательной деятельности как на федеральном, так и на региональном уровнях, что влечет принятие так называемо-

го “заплатного законодательства”. А ведь большое количество законов не обеспечивает их качества. Здесь встает во весь рост проблема повышения качества законодательного материала и привлечения экспертного сообщества к созданию законов. Закон не может быть результатом проведения эксперимента по созданию новых норм права, необходимых обществу.

Во-вторых, одной из важнейших проблем Российской Федерации, затрудняющих законотворческий процесс как на федеральном, так и на региональном уровнях, остается слабая взаимосвязь представительных органов между собой. Это ведет к принятию федеральных законов, которые впоследствии не могут быть реализованы в регионах, или к принятию региональных законодательных актов, которые противоречат федеральным, а потому подлежат отмене. В этой связи целесообразно было бы сначала обобщить правоприменительную практику субъектов РФ, уже имеющих законодательство в данной сфере, а затем выходить на уровень федерального закона по вопросам совместного ведения. Например, опыт регионов в Федеральном законе “О противодействии коррупции” практически не учтен.

В-третьих, еще одной проблемой совершенствования законотворчества в федеративных государствах является тенденция снижения обращения с законодательной инициативой представительных органов субъектов Федерации в федеральный парламент. Так, например, Саратовской областной думой в 2007 г. было внесено в Государственную Думу Федерального Собрания РФ в порядке законодательной инициативы 11 проектов законов. Из них рассмотрены в первом чтении и отклонены пять, один возвращен на доработку, три включены в примерную программу законопроектной работы Госдумы в период весенней сессии 2008 г., срок рассмотрения двух законопроектов Советом Госдумы не определен. В 2008 г. ни один из четырех законопроектов, направленных в Государственную Думу, не получил поддержки федерального законодателя.

В-четвертых, большой проблемой реализации федеральных законов является отсутствие подзаконных нормативных актов, принятие которых прямо предусмотрено этим законом.

В-пятых, для оптимизации законодательного процесса на региональном уровне необходимо реальное взаимодействие законодательных и исполнительных органов власти.

В.В. Гошуляк (декан юридического факультета Пензенского государственного университета, доктор юрид. наук, доктор ист. наук, проф.) привлек внимание к вопросам законодательного регулирования в субъектах РФ организации и деятельности уставных судов. Обоснованна необходимость образования последних, поскольку это завершит формирование триады властей, реализует принцип разделения властей и в значительной степени оформит “государственно-правовой статус” области как государственно-территориального образования в составе Российской Федерации.

Законодательное регулирование организации и деятельности органов конституционной юстиции в субъектах РФ относится к совместному ведению Российской Федерации и субъектов РФ. В вопросе совместного ведения федеральный законодатель установил самые общие правовые нормы, оставив значительное правовое поле для законодательного регулирования на уровне субъекта Федерации, чем и воспользовались субъекты РФ, установив разнообразные правовые нормы при правовом регулировании одной и той же сферы общественной жизни.

С.Ю. Суменков (доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Пензенского государственного университета, канд. юрид. наук, докторант) посвятил свое выступление такому приему правотворческой техники, как исключения из правил. Исключения имеются в арсенале субъекта правотворчества потому, что разнообразие общественных отношений не всегда позволяет законодателю урегулировать их путем принятия абсолютно определенных норм права. Государство, принимая правовые нормы, в превентивном плане прогнозирует возможность наступления экстраординарных ситуаций, но объективно не способно регламентировать каждый такой случай, обладающий к тому же чрезвычайным, исключительным характером. Как представляется, подобное положение объясняется тем, что не всегда возможно выразить в нормативном порядке те бесконечно разнообразные фактические обстоятельства, выступающие в качестве уважительных либо особых причин и позволяющие тем самым отнести ту или иную ситуацию к разряду исключительных. Законодательные исключения наиболее ярко проявляют себя на региональном уровне правотворческой политики, позволяющей в ряде случаев конкретизировать и детализировать общие нормы.

В своем выступлении **Т.В. Милушева** (доцент кафедры теории права Поволжской академии госслужбы им. П.А. Столыпина, канд. юрид. наук, докторант) обратилась к проблеме конституционной ответственности законотворческих органов, под которой понимается обусловленная нормами Конституции РФ юридическая необходимость субъектов публичной власти надлежащим образом соблюдать и исполнять возложенные на них должностные обязанности (позитивный аспект), а в случае нарушения конституционных норм – юридическая необходимость претерпеть неблагоприятные последствия, содержащиеся в санкции нарушаемой нормы (негативный аспект).

Основанием конституционно-правовой ответственности законодательных органов в негативном смысле является конституционный деликт, который выражается в принятии нормативно-правового акта, не соответствующего Конституции РФ, федеральным законам, региональным конституциям и уставам, а также в несвоевременном принятии закона. Представляется, что в связи со значительной общественной опасностью антиконституционного закона, посягающего на права и свободы граждан, интересы юридических лиц, ответственность представительного органа должна наступать независимо от наличия или отсутствия вины лиц, составляющих депутатский корпус.

Ответственность в сфере правотворчества часто связана с применением “санкций” не к самому органу (должностному лицу) публичной власти, а к закону как итогу правотворческой деятельности, что является лишь обеспечительной мерой, необходимой для прекращения нарушения прав и свобод субъектов. Представительный орган фактически не несет никакой юридической ответственности, выражающейся в неблагоприятных для него последствиях. Такое положение вещей не отвечает принципу неотвратимости юридической ответственности и свидетельствует о его декларативности.

Обобщив накопленный потенциал юридической теории и практики, следует выработать меры и основания конституционно-правовой ответственности представительных органов, которые целесообразно закрепить в Федеральном конституционном законе “О конституционной ответственности палат Федерального собрания Российской Федерации”. В то же время необходима грамотная политика государства, обеспечивающая планирование, прогнозирование, систем-

ность правотворческой деятельности, сводящая к минимуму конституционные деликты в означенной сфере.

С.Т. Артемова (доцент Ульяновского государственного университета, канд. юрид. наук, докторант) акцентировала выступление на некоторых проблемах регионального законодательства. За последние годы субъекты РФ накопили определенный опыт в правотворческой сфере, которая весьма динамично развивается. В среднем в каждом субъекте принято свыше 300 законов, в ряде субъектов их гораздо больше. Активизация законодотворческого потенциала субъектов РФ с целью своевременного заполнения появляющихся пробелов и правовых вакуумов – в целом хорошая тенденция. Но, к сожалению, регионы не всегда готовы к этой ответственной сфере деятельности.

В этой связи институт конституционного контроля целесообразно наделять функциями предварительного нормоконтроля. Это прежде всего актуально для тех регионов, где нет специализированных органов по осуществлению правовых экспертиз нормативных актов. Кроме того, создание и функционирование конституционного (уставного) суда – необходимая процедура для субъекта РФ, поскольку система органов государственной власти последнего может быть целостной и соответствующей принципу разделения властей лишь при наличии данного суда.

В настоящее время в большинстве субъектов отсутствуют специализированные органы по подготовке законопроектов, что, естественно, не содействует повышению качества издаваемых законов. Думается, есть необходимость установить на федеральном уровне порядок создания в каждом субъекте специализированных органов, которые на достойном доктринальном уровне могут готовить проекты нормативно-правовых актов. При этом следует подумать об обучении и специальной подготовке кадров, так как юридические вузы не ставят перед собой цели готовить законодателя. Более правильным представляется получение на базе высшего юридического образования дополнительного специализированного образования. Целесообразны также введение императивных требований в части единообразия применения юридической техники при создании нормативного акта и выработка системности в региональном законодотворческом процессе.

Главная цель регионального законодателя должна заключаться в принятии качественных и эффективных актов, направленных на обеспечение надежной защиты прав и законных интересов личности, что должно стать основным мерилем в проводимой политике государственного регулирования.

По мнению **М.А. Костенко** (зав. кафедрой гражданского права Таганрогского технологического института Южного федерального университета, канд. юрид. наук, доц., докторант), в реализации и совершенствовании региональной правотворческой политики большую роль играет юридическая техника. Разграничение предметов ведения Российской Федерации и ее субъектов, расширение полномочий регионов в решении социальных, экономических, национальных и иных задач требуют от законодательных органов юридически грамотной и скоординированной работы. Формирование основных направлений правотворческой работы позволяет определить приоритеты правового развития региона и упорядочить правотворческую деятельность, а значит, обеспечить создание эффективного механизма правового регулирования. Правотворческая политика как раз и направлена на определение правовых ориентиров, своего рода индикаторов развития регионального законодательства, для дальнейшей реализации которых требуется качественная их трансформа-

ция в конкретные правовые предписания. На этом этапе перехода от общих правовых установок к конкретным правовым конструкциям высок риск возникновения правотворческих дефектов, исправление которых требует дополнительных усилий. Эффективная правотворческая политика и предметное использование потенциала юридической техники позволяют обеспечить адекватную трансформацию правовых идей, заложенных в правотворческой политике, в конкретные нормативно-правовые акты, отражающие особенности правового развития субъекта РФ.

З.С. Байниязова (доцент кафедры теории государства и права юридического факультета Саратовского государственного университета им. Н.Г. Чернышевского, канд. юрид. наук, докторант) свое выступление посвятила рассмотрению принципа единства федеральной и региональной законодотворческой политики в рамках российской правовой системы. В первую очередь было отмечено, что в условиях активных правовых преобразований в обществе, обеспечения единства правового пространства особо остро стоит вопрос согласования федеральной и региональной законодотворческой деятельности в рамках правовой системы России. Одним из важнейших способов обеспечения совместной законодотворческой деятельности является соответствующая правовая политика на федеральном и региональном уровнях. Необходимо разработать алгоритм осуществления совместной федеральной и региональной законодотворческой политики, включающий в себя ряд мер, этапов, определяющих стратегию законодотворческой деятельности.

А.А. Фомин (профессор кафедры государственно-правовых дисциплин Пензенского государственного университета, доктор юрид. наук) построил свое выступление на основе идеи реализации принципа федерализма в законодотворческой политике субъектов Федерации. Для обеспечения эффективности законодотворческой деятельности в субъектах РФ требуется соединить идею свободы законодотворчества регионов с идеей федерализма и национального суверенитета. Правотворческая свобода регионов не должна выходить за рамки предоставленных полномочий, создавать бесконечные правовые конфликты, разрушать единое правовое пространство страны. Однако в последнее время федеральное законодательство достигло таких объемов, что свобода субъектов РФ в сфере законодотворчества во многом резко ограничена. Центральная власть сковывает инициативу законодательных органов субъектов Федерации, тормозит развитие их законодательства. При такой законодотворческой политике субъект РФ превращается в обычную административно-территориальную единицу с широким кругом полномочий в решении своих более “заземленных” задач и формальной государственно-правовой атрибутикой. В условиях реального федерализма тенденции централизации и децентрализации должны быть сбалансированы. В связи с этим ключевой проблемой в деле организации и реализации законодотворческой политики в субъектах РФ является формирование такой модели федеративных отношений, которая позволит отказаться от идеи возвращения к жесткому централизованному государству, сможет уравновесить региональный и центральный векторы власти.

Законодотворческая политика в сфере местного самоуправления стала предметом анализа **С.В. Корсаковой** (доцент Ростовского филиала Российской академии правосудия, канд. юрид. наук, докторант). Определив законодотворческую политику в сфере местного самоуправления как опосредованную правом деятельность органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов по принятию, изменению и отмене муниципально-правовых норм, докладчик сформу-

лировала следующие задачи (приоритетные направления) таковой: создание благоприятных правовых условий для активного участия населения в решении вопросов местного значения; обеспечение согласованности в системе нормативно-правовых актов, составляющих правовые основы местного самоуправления; устранение пробельности и коллизииности правового регулирования местного самоуправления; мониторинг муниципальных нормативно-правовых актов с оценкой их эффективности и целесообразности; научное обоснование стратегии развития законодательства в сфере местного самоуправления и др. В рамках этих задач последовательно реализуется цель законотворческой политики в сфере местного самоуправления – обеспечение конституционных прав граждан и местного сообщества в целом на самостоятельное и под свою ответственность решение вопросов местного значения. Имеет отдельное значение анализ форм осуществления субъектами РФ законотворческой политики в сфере местного самоуправления, в том числе участие органов государственной власти субъектов РФ в формировании и проведении государственной законотворческой политики на уровне Федерации; региональное правовое обеспечение реформы местного самоуправления; закрепление государственной стратегии регионального уровня. Законотворческая политика в сфере местного самоуправления есть неизбежный элемент нового этапа правового развития местного самоуправления.

В продолжение темы **В.В. Трофимов** (доцент Тамбовского государственного университета им. Г.Р. Державина, канд. юрид. наук, докторант) подчеркнул значимость научных оснований муниципально-правовой политики, в частности социологических исследований правовой жизни субъектов местного самоуправления. Муниципально-правовая политика сможет успешно выполнять свои функции, опираясь на всю сумму научно-правовых знаний, которые имеют отношение к проблеме организации муниципально-правовой жизни. Необходимой составляющей правовой политики в сфере местного самоуправления должна быть система знаний, полученных из социальных наук. Исследование правовой жизни субъектов местного самоуправления как объекта правового воздействия (объекта муниципально-правовой политики) предполагает опору на современную социальную правовую теорию, на познание соответствующих муниципальному уровню правовой жизни социальных, публично-властных и правовых закономерностей. Одним из ключевых этапов на пути выявления искомых закономерностей следует считать установление социально-правовых фактов, которые в дальнейшем подвергнутся логической обработке и на этой основе будут сделаны положительные (о наличии закономерности) или отрицательные (об отсутствии таковой) выводы. Изучение социально-правовых фактов, соответственно, предполагает обращение к теории и методам правовой социологии, проведению комплексных социологических исследований.

В.А. Пономаренков (доцент Самарского филиала Московского городского педагогического университета, канд. юрид. наук, докторант) обратил внимание на проблему мониторинга нормативно-правового регулирования миграционных процессов. По его мнению, миграция должна рассматриваться как один из способов решения демографической и экономических проблем: приток трудоспособного населения (с детьми) с достаточно высоким уровнем образования и профессиональной квалификации способствует стабилизации социально-экономической ситуации. Наоборот, при отсутствии разумных политических и правовых подходов неконтролируемая миграция может превратиться в нега-

тивный фактор, обостряющий социальную напряженность, провоцирующий этнические конфликты, ухудшающий криминогенную ситуацию.

Миграционная политика, пытаясь контролировать ситуацию и реагировать на запросы рынка труда, применяет различные схемы. Но в целом это ограничительная политика. Предпочтение должно отдаваться специалистам в области техники, медицины, информационных технологий и некоторых других сфер. Будущее – за разработкой и претворением краткосрочных программ по привлечению квалифицированной рабочей силы (например, рабочих-строителей, химиков, агротехников).

К сожалению, в настоящее время миграционная политика России, в том числе и региональная, оценивается как недостаточно продуманная. В.А. Пономаренков подробно остановился на анализе опыта Самарской области, являющейся одним из наиболее миграционно привлекательных регионов Российской Федерации. Ежегодно область притягивает 6–7% от общего миграционного прироста по России. На основании Концепции регулирования миграционных процессов в Российской Федерации, одобренной распоряжением Правительства РФ от 1 марта 2003 г., должна быть разработана новая миграционная программа Самарской области с учетом тех недостатков и ошибок, которые были допущены в прежней программе. В частности, были предприняты позиции компактного поселения мигрантов. Отсутствие реальных механизмов контроля пребывания на территории области мигрантов и необеспечение их рабочими местами существенно осложняют здесь криминогенную обстановку.

М.Ю. Чельшев (зав. кафедрой гражданского и предпринимательского права Казанского государственного университета, доктор юрид. наук, доц.) обратился к анализу внутреннего коллизийного регулирования и региональным нормам частного права. В совокупности правовые нормы, выражающие случаи межсистемного правового взаимодействия, образуют общее коллизийное право, подразделяемое на внутреннее и осложненное международно-правовым элементом. По существу, внутреннее коллизийное регулирование пронизывает и тем самым практически связывает (выступает одним из связующих звеньев) все элементы системы права, а также системы законодательства. Коллизийные правила для сферы действия частного права должны быть установлены в основном в рамках реализации федеральной законотворческой политики. Мерами же регионального законотворчества целесообразно в первую очередь обеспечивать действие указанных правил, т.е. создать среду для их эффективного применения. Существование коллизий в частном праве, разрешаемых в рамках внутреннего коллизийного регулирования, в том числе связано и с существованием системы “федеральные нормы – региональные нормы”. В данном случае речь идет о так называемых региональных нормах гражданского права или в более широком аспекте – региональных нормах частного права.

Д.Н. Горшунов (доцент Казанского государственного университета, канд. юрид. наук, докторант) в своем выступлении отметил важную роль региональной правовой политики в области частного права. Обладая интересами в частноправовой сфере, государственные образования – субъекты Федерации могут непосредственно оказывать правовое влияние на формирование частноправовой политики. При этом очевидно, что интерес одного публично-правового образования (Федерации) отличается от интереса другого публично-правового образования (субъекта Федерации). Говоря об интересах публично-правовых образований, следует ориентироваться и на их общественные функции и назначение,

что, к сожалению, не всегда отражается в содержании осуществляемой правовой политики в области частного права. В настоящее время осуществление частноправовой политики регионами подчиняется требованиям ст. 70–72 Конституции РФ, устанавливающих совместный и отдельные предметы правового регулирования. Субсидиарное проявление деятельности органов государственной власти субъектов Федерации в области частноправовой политики направлено на обеспечение эффективного функционирования механизма правового регулирования, цивилизованного использования юридических средств в обеспечении прав и свобод человека и гражданина, на укрепление дисциплины, законности и правопорядка в системе частноправовых отношений.

Н.Г. Карнишина (зав. кафедрой государственно-правовых дисциплин Пензенского государственного университета, доктор ист. наук, проф.) затронула тему законотворчества субъектов РФ в финансовой сфере в контексте проблемы разграничения полномочий. Попытки определить основные концептуальные подходы к изучению проблем бюджетной деятельности и связанных с ней отношений должны базироваться на нескольких теоретических посылах, главными из которых являются: понимание роли бюджетной деятельности как взаимосвязи фискальной функции и функции социального и экономического регулирования; признание федеративного характера и публичной социальной направленности бюджетной деятельности; правовая форма бюджетной деятельности; разграничение полномочий между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов РФ – закрепление конституционного принципа субсидиарности в межбюджетных взаимоотношениях.

Бюджетный кодекс не смог создать четкой и сбалансированной модели бюджетного федерализма, так как в нем практически не учтены реалии федеративного государства, в частности отсутствует четкое разграничение полномочий в сфере финансового контроля, “размытость” границ финансовой ответственности центра и регионов.

Актуальным при этом является также и конкретизация на уровне субъекта РФ предмета собственного правового регулирования в бюджетной сфере, в первую очередь – установление четких правовых границ воздействия на бюджетные отношения местного уровня.

В докладе **Г.Б. Романовского** (зав. кафедрой уголовного права Пензенского государственного университета, доктор юрид. наук, проф.) отмечались проблемы реализации законодательских полномочий субъекта РФ в сфере установления административной ответственности, которая отличается тем, что она должна налагаться оперативно. С учетом отсутствия в большинстве регионов территориальных органов исполнительной власти субъекта РФ вопрос о реальном привлечении к административной ответственности является весьма проблематичным. В регионах пытаются “выкрутиться” из сложившейся ситуации, правда, не всегда это получается. В Пензенской области, например, на составление протокола об административном правонарушении уполномочены губернатор области, председатель Законодательного собрания, хотя все прекрасно понимают, что такие функции не должны ими осуществляться. Привлечение к ответственности – задача низового звена управления, которым сейчас является местное самоуправление, не осуществляющее государственную власть, а значит, не уполномоченное на осуществление ряда государственных функций. Следует также добавить, что некоторые полномочия субъектов РФ по установлению административной ответственности “раскиданы” по разным законам.

Г.Б. Романовский отметил, что исключение из числа субъектов, обладающих правом привлечения к указанному виду ответственности, административных комиссий по меньшей мере преждевременно. Справедливость данного тезиса нашла свое подтверждение на практике, в частности в Пензенской области, где административные комиссии были законодательно восстановлены после почти двухлетнего их отсутствия.

В выступлении **В.А. Ховрина** (судья Пензенского областного суда, председатель Совета судей Пензенской области) были отмечены проблемные моменты взаимодействия высшего представительного (законодательного) органа государственной власти Пензенской области с мировой юстицией. Прошедшие годы выявили ряд острых проблем в организации деятельности мировой юстиции, которые не обошли и Пензенскую область. Среди них – неопределенность правового положения мирового судьи, статуса сотрудников его аппарата, вопросы финансирования и материально-технического обеспечения, регулирования служебной нагрузки. Практически ежегодно увеличивающаяся служебная нагрузка на мировых судей, связанная с ростом количества поступающих на рассмотрение дел (особенно в г. Пензе), объективно свидетельствует о том, что необходимо принимать меры, направленные на укрепление аппарата мировых судей, в частности ввести должность помощника мирового судьи.

П.А. Гук (председатель Пензенского районного суда Пензенской области, канд. юрид. наук, доц.) привлек внимание к проблеме непосредственного влияния судебной практики на законотворческую политику субъектов РФ. В современной правовой системе России судебная практика является своеобразным индикатором жизнеспособности нормативного акта любого уровня. Прежде всего это проявляется в применении судебными органами вновь принятых законодательными органами нормативных актов, которые не всегда отвечают требованиям юридической техники, носят расплывчатый, неточный характер. Это приводит к необходимости судебной корректировки или приспособлению к спорным отношениям норм права и выработки единой судебной практики в применении того или иного нормативного акта. Кроме этого, нормы права проверяются на соответствие Конституции РФ. В случае их дисквалификации применяются сформулированные судом правовые позиции, которые в дальнейшем становятся прообразом правовых норм. Влияние судебной практики высших судебных органов на законотворческую политику, вырабатываемую представительным органом власти, недостаточно воспринимается законодательной властью, тогда как правовая жизнь подсказывает и предлагает уже готовые формы правовой материи. Создаваемая судебная практика позволяет более оперативно урегулировать спорные общественные отношения, своевременно сигнализировать о неблагоприятности дел в связи с применением закона, выработать рекомендации единообразного применения судами нормативных актов и непосредственно влиять на законотворческую политику законодательного органа по выработке правовых норм посредством нормативных положений (правовых позиций) судебной практики.

В выступлении **О.В. Романовской** (доцент кафедры частного права Пензенского государственного университета, канд. юрид. наук, докторант) прозвучала мысль о необходимости совершенствования законодательных полномочий субъекта РФ в сфере нотариата. В частности, было отмечено, что проекты федеральных законов о нотариате, разработанные за последние 10 лет, так и не выработали концепцию разделения компетенции между Российской Федерацией и ее

субъектами. Все проекты (два представлены на официальном сайте Федеральной нотариальной палаты) закрепляют общее правило, что законодательство о нотариате состоит в том числе из законов субъектов РФ. Однако дальнейший анализ показывает, что, официально признавая полномочия субъектов РФ, разработчики проектов не желают передавать их реально. Уполномоченным органом по реализации государственной политики в области нотариата объявляется орган юстиции – федеральный орган исполнительной власти. Ему предоставляются права по принятию нормативных актов, регулирующих нотариальную деятельность.

В целом следует признать, что в настоящее время не требуется принятия закона о нотариате на региональном уровне. Данный вывод связан прежде всего с активизацией работы по принятию нового федерального закона, регулирующего правоотношения в этой сфере. Моделей же организации нотариата предлагается несколько: от возвращения к государственному нотариату до превращения нотариуса в предпринимателя. По-видимому, следует усилить работу по подготовке обстоятельного заключения по тому варианту федерального закона, который будет предложен на суд федерального законодателя.

Г.Н. Дудко (соискатель Академии Федеральной службы безопасности РФ) предложил тему правовой политики субъектов РФ в сфере внешнеэкономической деятельности. Законодательство на сегодняшний день тяготеет к централизации, сосредоточению основных функций в сфере ее регулирования в руках центральной власти. Регионам в этом направлении предоставлен довольно узкий круг полномочий. Законодательство же составлено без учета российского федерализма, особенностями которого являются огромные масштабы территорий, разнообразие природно-климатических условий, а главное – разный уровень экономического развития и производственного потенциала. Диверсификация

отношений центральной власти и регионов с учетом их особенностей в сфере внешнеэкономической деятельности позволила бы значительно расширить экспортный потенциал страны, однако она не предусмотрена действующим законодательством. Решить данную проблему представляется возможным именно с законотворческих позиций субъектов при взаимодействии с центральной властью. Так, в нашей стране существует практика заключения двусторонних договоров и соглашений между Российской Федерацией и субъектами РФ по вопросам разграничения полномочий и обязанностей в сфере внешнеэкономической деятельности. Разграничение может осуществляться путем закрепления тех или иных сфер компетенции за правительством соответствующего уровня.

Целесообразно законодательное регулирование в субъектах РФ направлений и этапов развития внешнеэкономической деятельности путем принятия четких региональных программ, что предусмотрено п. 4 ст. 8 Федерального закона “Об основах государственного регулирования внешнеторговой деятельности” от 8 декабря 2003 г.

Обзор “круглого стола” подготовили:

Александр Васильевич Малько, директор Саратовского филиала Института государства и права РАН, доктор юрид. наук, проф., заслуженный деятель науки РФ (E-mail: igp@sgar.ru; тел.: (8452) 96-13-63);

Михаил Петрович Петров, зам. директора того же филиала, канд. юрид. наук, доц. (E-mail: pos@sgar.ru; тел.: (8452) 29-91-22, факс: (8452) 29-92-18);

Сергей Юрьевич Суменков, доцент кафедры государственно-правовых дисциплин Пензенского государственного университета, канд. юрид. наук (E-mail: sumenkov@bk.ru; тел. моб.: 8-903-323-03-14)