

правосознания граждан, которые в своей совокупности и будут определять соответствие формы государства его содержанию. Как показывает опыт государственного строительства в России для органов публичной власти характерным было и остается всевластие и юридическая безответственность за свои действия (бездействия), что затрудняет становление гражданского общества. Гражданин не чувствует заинтересованность властей в создании полноценных и действенных условий для его самореализации. Мы почему-то преследуем демократические идеалы, порой не понимая их истинного смысла и назначения, заимствуя зарубежный правовой опыт не задумываясь о его последствиях. Полагаем, что деятельность органов государственной власти и местного самоуправления должна коррелироваться с учетом современных тенденций, направленных на реформирование их правового статуса, и правосознания народа.

В этой связи представляется логичным, во-первых, установить юридическую ответственность органов публичной власти (и их должностных лиц) за свою деятельность, во-вторых, повышать уровень правовой информированности граждан, в-третьих, наделить контрольными (взаимносдерживающими) полномочиями органы публичной власти различных ветвей в отношении друг друга.

**В.А. ШАБАЛИН**

*аспирант кафедры  
конституционного и муниципального права  
ИГиП ТюмГУ  
научный руководитель:*

**Н.М. ДОБРЫНИН**

*профессор кафедры  
конституционного и муниципального права  
ИГиП ТюмГУ,  
доктор юридических наук*

## **НЕКОТОРЫЕ ВОПРОСЫ РАЗРАБОТКИ ПРАВОВОЙ ПОЛИТИКИ СУБЪЕКТОВ РФ**

Процесс развития российского общества, права и государства нашей страны в последние 17 лет отмечен как определенными достижениями (принятие новой Конституции России, целого ряда кодексов, других важных

нормативно-правовых актов общего и отраслевого характера, введение единого порядка регистрации ведомственных нормативно-правовых актов в Министерстве юстиции, поэтапное приведение в соответствие с общефедеральным законодательством значительного массива региональных актов и т.д.), так и существенными недостатками (отсутствие в стране определенной продуманной согласованной правотворческой, и в целом, общеправовой политики на федеральном и региональном уровнях, невысокий уровень правового качества и нормативно-регулятивного значения и воздействия многих принятых правовых актов, явно недостаточное использование в правотворчестве, да и в правоприменительной деятельности правового потенциала действующей Конституции России, наличие заметных пробелов и противоречий в действующем праве, замедленное развитие процессуальных отраслей законодательства, значительное влияние на правотворчество и правоприменение разного рода негативных факторов корпоративно-лоббистского, узкопартийного или криминального характера и пр.).

По мере осмысления и оценки итогов процесса социально-экономических и государственно-правовых преобразований предшествующего периода все очевидней становится невозможность успешного преодоления сложившихся глубоких противоречий и целой системы негативных отношений, явлений и тенденций в жизни страны без научно-обоснованной и социально одобренной общей стратегии дальнейшего развития российского общества, государства и права. Нужны четко обозначенные цели и ориентиры такого стратегического курса развития, основные социальные, экономические и государственно-правовые параметры социально-экономического и общественно-политического устройства, переход к которому соответствует объективным потребностям развития страны и коренным интересам основных слоев населения. И если с ситуацией вокруг разработки стратегических приоритетов политики социально-экономического развития в последние 8 лет намечается некоторая ясность<sup>1</sup>, то в

---

<sup>1</sup> Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 года [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.youngscience.ru/753/820/978/index.shtml>.

отношении направленности развития отечественной правовой системы по-прежнему остается множество вопросов.

Стране необходима внутренне согласованная, практически значимая и последовательно реализуемая общая концепция правовой политики, положения которой находят свою конкретизацию и специфическое преломление в различных сферах общественной и государственной жизни, в правовой политике юридико-правового характера (в правотворчестве, правоприменении, в сфере конституционного строительства, гражданского права, уголовного права, правосудия и т.д.).

Принятое определение правовой политики определяет ее как «государственная политика в области развития права (внутреннего и международного), стратегия и тактика правового пути развития общества, государства, страны; система идей, принципов, норм, форм и процедур признания, осуществления и развития начал и требований господства права в общественной и государственной жизни»<sup>1</sup>. Таким образом, правовая политика государства – важная составляющая часть системы стратегических планов в стране и концептуальная основа для правотворчества.

О необходимости и особенностях выработки положений правовой политики в регулировании различных сфер общественной жизни, в деятельности органов правотворческих органов различного уровня высказываются множество авторов<sup>2</sup>. Особое значение, по нашему мнению приобретает вопрос о выработке правовой политики на уровне субъектов российской Федерации.

---

<sup>1</sup> Нерсесянц В.С. Правовая политика Российской Федерации: основные направления и задачи // Правовая политика и пути совершенствования правотворческой деятельности в Российской Федерации. Монография / Н.В. Варламова, В.В. Лапаева, Е.А. Лукашева, В.П. Малахов и др.; под ред. Н.С. Соколовой. – М.: Изд-во РУДН, 2006. – С. 69.

<sup>2</sup> См., например: Шестеряков И.А. Правовая политика в сфере труда и законотворчества // Социальное и пенсионное право. – 2008. – № 3. С. 20 – 21; Федоров А.В. Реализация уголовно-правовой политики по противодействию незаконному обороту наркотиков // Наркоконтроль. – 2007. № 4. С. 2 – 7; Н.М. Добрынин. Новый российский федерализм и региональное право: состояние, практика, необходимость. // Правовая политика и жизнь, 2004, №1. –С. 28-37; Корсакова С.В. Муниципально-правовая политика в РФ: реализация принципа самостоятельности местного самоуправления // Муниципальная служба: правовые вопросы. – 2008. – № 2. – С. 29 – 30; Добрынин Н.М. Новый российский федерализм и региональное право: состояние, практика, необходимость // Правовая политика и жизнь. – 2004. – № 1. – С. 37 – 44; Поленина С.В., Гаврилов О.А., Колдаева Н.П., Лукьянова Е.Г., Скурко Е.В. Правовая политика России в условиях глобализации // Правовая политика и жизнь. – 2004. – № 1. – С. 28 – 37 и др.

Правотворческая деятельность субъектов Российской Федерации регулируется на нескольких основополагающих уровнях.

Во-первых, в соответствии со ст. 5, 71, 72 и 73 разграничиваются предметы ведения и полномочия между федеральными органами государственной власти и органами власти субъектов Федерации. Отсюда и установление объема правотворческой компетенции субъектов Федерации, и намечающаяся тенденция к укреплению регионального звена системы нормативных правовых актов государства.

В соответствии со ст. 72 Конституции в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится значительный объем таких вопросов. Достаточно назвать некоторые из них, чтобы получить представление о масштабах правового регулирования общественных отношений на региональном уровне:

в) вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами;

д) природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории; охрана памятников истории и культуры;

е) общие вопросы воспитания, образования, науки, культуры, физической культуры и спорта;

ж) координация вопросов здравоохранения; защита семьи, материнства, отцовства и детства; социальная защита, включая социальное обеспечение;

з) осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;

к) административное, административно-процессуальное, трудовое, семейное, жилищное, земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

м) защита исконной среды обитания и традиционного образа жизни малочисленных этнических общностей;

н) установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления и др.

Осуществляемое по этим вопросам субъектами Федерации совместное с органами государственной власти России правовое регулирование требует последовательной взаимной координации.

Во-вторых, содержание правотворческой деятельности органов государственной власти субъектов Федерации определяется федеральными конституционными и федеральными законами. При этом федеральные конституционные законы имеют, как и Конституция Российской Федерации прямое действие на всей территории Российской Федерации. Названные законы содержат критериями, в соответствии с которыми можно определить издан ли конкретный нормативный правовой акт субъекта Федерации в пределах его ведения.

Так федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»<sup>1</sup> устанавливает принципы деятельности органов государственной власти; определяет функциональные границы их правотворческой деятельности, порядок принятия и обнародования органами государственной власти субъектов Федерации нормативных правовых актов.

Многочисленные федеральные законы, принятые по предметам совместного ведения также являются важнейшими правовыми основами правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации. Как правило, на основе этих федеральных законов регионы принимают собственные нормативные правовые акты.

Среди них важное место занимает названный федеральный закон «Об общих принципах организации ...», поскольку в нем (в ч. 2 ст. 26.3) приведен уточняющий перечень полномочий по предметам совместного ведения, в

---

<sup>1</sup> СЗ РФ. – 1999. – № 42. – Ст. 5005.

отношении которых органами государственной власти субъектов Федерации может осуществляться регулирование путем издания своих правовых актов.

В третьих, базовые положения, касающиеся регионального правотворчества и выработки правовой политики субъектов Федерации содержатся и определяются Конституциями (уставами) субъектов Российской Федерации.

В конституциях (уставах) субъектов Федерации, наряду с определением статуса субъекта основных прав, свобод человека и гражданина; установлением предметов ведения и полномочий; формированием органов государственной власти и установлением их компетенции; регулированием основ экономической, культурной, научной жизни региона, весьма существенное место отводится основам правотворческой деятельности органов государственной власти субъекта Федерации.

Как правило, конституционно закрепляются: система нормативных правовых актов субъекта Российской Федерации, круг субъектов права законодательной инициативы, особенности внесения законопроектов в области финансов, порядок принятия, подписания и обнародования законов субъекта Российской Федерации, внесения изменений и дополнений (поправок) в конституцию (устав) субъекта Российской Федерации, порядок повторного рассмотрения законов, возвращенных главой администрации (президентом) субъекта Российской Федерации, а также порядок вступления в силу официального опубликования и толкования законов и других нормативных актов.

Организационно-правовой механизм правотворчества в субъектах Российской Федерации функционирует на планомерной основе. В частности, Тюменской областной Думой ежегодно разрабатывается и утверждается план законопроектных работ, в который включаются вопросы, касающиеся совершенствования областного законодательства, рассмотрения и принятия областных законов, обращений к федеральным органам власти по поводу

необходимости принятия федеральных законов и иных правовых актов федерального уровня.

Осуществляется и разработка долгосрочных приоритетов правовой политики. В настоящее время на долговременный период Тюменской областной Думой принята и реализуется Стратегия деятельности Тюменской областной Думы четвертого созыва<sup>1</sup>.

В ней сгруппированы основные приоритеты регионального законотворчества до 2012 года, согласованные с приоритетами законотворческой работы на федеральном уровне.

Главными задачами правотворческой деятельности Тюменской областной Думы являются следующие.

В социальной сфере:

- осуществление мер по решению проблемы занятости, сохранению и дальнейшему развитию трудового потенциала населения, совершенствованию структуры рабочих мест в промышленности и сельском хозяйстве;
- совершенствование механизма контроля за реализацией законодательства, направленного на повышение ответственности работодателя за обеспечение безопасных условий труда на производстве и соблюдение экологических норм;
- осуществление мер по дополнительному пенсионному обеспечению граждан;
- осуществление контроля за исполнением законодательства о ветеранах и инвалидах;
- осуществление мер по развитию сети социально-оздоровительных учреждений с использованием природных лечебных ресурсов Тюменской области;

---

<sup>1</sup> Постановление Тюменской областной Думы от 21 июня 2007 г. № 158 «О Стратегии деятельности Тюменской областной Думы четвертого созыва» // Вестник Тюменской областной Думы.– № 6. – 2007 (ред. от 29.05.2008).

- содействие реализации мероприятий национального проекта в сфере образования;
- перспективное планирование развития системы образования;
- поддержка научных исследований эффективности действия законов Тюменской области;
- содействие созданию и развитию Западно-Сибирского инновационного центра нефти и газа;
- содействие реализации мероприятий по переходу системы образования Тюменской области к стандартам, отвечающим требованиям современной инновационной экономики;
- защита законных прав и интересов детей, укрепление их нравственности, здоровья, развитие семейных форм устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, законодательное обеспечение государственной поддержки детей-сирот, детей, находящихся под опекой, включая их трудоустройство и предоставление жилья;
- содействие реализации мероприятий национального проекта по обеспечению жильем населения области;
- упрощение порядка предоставления земельных участков для жилищного строительства;
- выравнивание условий оказания медицинской помощи населению Тюменской области;
- содействие мерам по укреплению института семьи, защите материнства и отцовства, стимулированию рождаемости, снижению смертности, увеличению продолжительности жизни;
- создание условий для дальнейшего развития культуры и искусства в Тюменской области, сохранения национально-культурных традиций и ценностей, обеспечивающих преемственность поколений;
- осуществление мер, направленных на обеспечение этноконфессионального согласия и общественно-политической стабильности в Тюменской области и др.

К приоритетам, обозначенным в сфере экономики, отнесены:

- увеличение доходной части областного бюджета, обеспечение максимальной эффективности использования бюджетных средств в интересах населения;
- повышение эффективности бюджетного планирования, обеспечивающего увеличение объема и количества государственных услуг; введение среднесрочного планирования областного бюджета;
- развитие информационной среды в сфере инвестирования, повышение инвестиционной грамотности населения;
- повышение эффективности налоговой политики с целью стимулирования производства продукции с высокой добавленной стоимостью и инновационной продукции с высокой долей интеллектуального труда;
- дальнейшее развитие социально-экономической интеграции Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа, содействие развитию региональной инфраструктуры, в том числе в рамках программы «Сотрудничество»;
- поддержка экономической интеграции с субъектами Российской Федерации, входящими в состав Уральского федерального округа, направленной на снятие ресурсных, энергетических и транспортных ограничений, в том числе в рамках реализации проекта «Урал промышленный – Урал Полярный»;
- стимулирование развития малых и средних нефтедобывающих компаний, компаний технической поддержки нефтегазового сектора;
- стимулирование развития устойчивых экономических связей на взаимовыгодной основе между производителями товаров и услуг юга области и автономных округов;
- повышение эффективности управления государственной собственностью;
- содействие повышению экологической культуры граждан;

– законодательное обеспечение качества окружающей среды, содействие разработке и реализации федеральной комплексной целевой программы по обеспечению охраны окружающей среды, экологической безопасности и рационального использования природных ресурсов Обь-Иртышского бассейна;

– создание благоприятных экономических условий для повышения эффективности и конкурентоспособности агропромышленного производства;

– поддержка прикладных научных исследований, направленных на повышение уровня генетического потенциала племенных животных и урожайности сельскохозяйственных культур;

– создание системы рационального регулирования оборота земель сельскохозяйственного назначения;

– упрощение процедуры оформления прав граждан и юридических лиц на земельные участки;

– развитие системы земельно-ипотечного кредитования;

– создание благоприятных условий для развития малого и среднего предпринимательства, снижение административных барьеров, осуществление мер по государственной поддержке предприятий малого и среднего бизнеса;

– содействие созданию и развитию в регионе транспортно-логистического комплекса;

– содействие развитию механизмов частно-государственного партнерства в реализации национальных проектов и др.

Для сферы совершенствования государственного управления обозначены задачи:

– совершенствование законодательства на основе расширения взаимодействия с субъектами права законодательной инициативы в Тюменской областной Думе, с политическими партиями, общественными объединениями;

– совершенствование законодательного процесса, его регламентных процедур, повышение уровня научной, общественной и антикоррупционной экспертизы рассматриваемых в областной Думе законопроектов, качества прогнозов их действия;

– усиление контроля за реализацией законов Тюменской области, программ социально-экономического развития области и областных целевых программ;

– совершенствование механизмов взаимодействия с Федеральным Собранием Российской Федерации, другими федеральными органами власти.

– создание системы оценки эффективности деятельности органов государственной власти области и местного самоуправления;

– содействие развитию правовых основ организации и деятельности местного самоуправления, территориального общественного самоуправления;

– укрепление материально-технической базы институтов мировых судей и милиции общественной безопасности;

– содействие правовому просвещению населения, повышению правовой культуры граждан;

– взаимодействие с профессиональными союзами по вопросам социального партнерства;

– повышение уровня информированности населения области в взаимодействию областной Думы с институтами гражданского общества;

– проведение согласованной политики по развитию информационного пространства Тюменской области, Ханты-Мансийского автономного округа - Югры, Ямало-Ненецкого автономного округа и др.

Кроме названных в стратегию деятельности областной Думы входит и ряд других важнейших приоритетов социально-экономического и государственно-правового развития региона.

Но ни один из них не достижим без последовательного и постоянного согласования правовой политики Тюменской области и Российской Федерации, правотворчества областных и федеральных органов власти. А в этой сфере имеют место пока не разрешенные до конца проблемы.

Динамика внесения изменений в законодательство субъектов Российской Федерации тесно связана с изменениями федерального законодательства. Так, по статистике принятия законов в Новосибирской области количество законов о внесении изменений и о признании утратившими силу законов области составляет более половины законов, принимаемых Новосибирским областным Советом депутатов в течение последних лет работы. Например, только за 2007 год (по состоянию на 1 декабря 2007 г.) из 72 законов о внесении изменений в действующие законы было принято 47 законов, вызванных изменениями федерального законодательства. Из года в год количество законодательных инициатив растет. Аналогичная ситуация складывается и в других субъектах Федерации<sup>1</sup>.

К сожалению, зачастую, на протяжении всего периода после принятия Конституции России 1993 г., законодательные инициативы субъектов Федерации не получают достаточного внимания в органах государственной власти Российской Федерации. В Государственной Думе, нередко случаи оставления проектов, направленных в Государственную Думу, без рассмотрения<sup>2</sup>. Крайне небольшим является количество предложенных региональными органами власти законопроектов, которые становятся

---

<sup>1</sup> Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. Доклад о состоянии законодательства в Российской Федерации (2007) [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://www.council.gov.ru/lawmaking/report/2007/index.html>

<sup>2</sup> См., например, Добрынин Н.М. Региональное законодательство: от количества к качеству (по материалам межрегиональной научно-практической конференции «Пять лет региональному законодательству: проблемы, опыт, перспективы», Тюмень, март 1999) / Н.М. Добрынин, М.С. Матейкович // Государство и право. – 1999. – № 10. – С. 115 – 119. Председатель Тюменской областной Думы С.Е. Корепанов отмечал, что направленные в 1998 г. Тюменской областной Думой в Федеральное Собрание Российской Федерации замечания на федеральные законопроекты фактически, были оставлены без рассмотрения. Начальник правового управления аппарата Государственной Думы В.Б. Исаков в своем выступлении упомянул о том, что в прошедшем периоде только 47,3 % законодательных инициатив субъектов Федерации было рассмотрено в Государственной Думе. Также см.: Павлушкин А. Основные направления регламентации взаимодействия федеральных органов власти и законодательных органов субъектов РФ / А. Павлушкин // Федерализм. – 2003. – № 3. – С. 42 – 45; Курманов М.М. Участие законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации в федеральном законодательном процессе / М.М. Курманов // Государство и право. – 2004. – № 10. – С. 52.

федеральными законами. И невозможно объяснить это только низкой активностью органов власти субъектов Федерации или низким качеством законотворческих инициатив. Некоторые субъекты Федерации имеют огромный положительный опыт законотворчества, не учитывая который на федеральном уровне при принятии федеральных законов, регулирующих аналогичные общественные отношения, по меньшей мере, нелогично. А ведь именно эта тенденция была невооруженным взглядом заметна во время интенсивного восстановления единства правового пространства страны, начиная с 2000 г.<sup>1</sup>

С инициативами субъектов Федерации по принятию правовых актов Правительства России ситуация еще более неопределенная: обычно субъекты Федерации даже не получают ответов от органов исполнительной власти Российской Федерации по предложениям о разработке и принятии регулирующих актов Правительства.

Справедливости ради, следует отметить, что ситуация с согласованием приоритетов в сфере законотворчества и рассмотрения предложений органов власти субъектов Федерации по принятию федеральных законов медленно, но меняется в лучшую сторону. Причем это относится не только к рассмотрению законотворческих инициатив органов государственной власти субъектов, но и выработке согласованной общефедеральной и региональной политики в сфере законотворчества, совершенствования законотворчества не региональном уровне. В частности, речь идет о предварительной экспертизе проектов законов субъектов Федерации в Государственной Думе, о совершенствовании методического обеспечения работы органов власти субъектов Федерации по подготовке федеральных законов, об использовании современных информационных технологий во взаимодействии федеральных и региональных органов власти и управления при подготовке проектов законов<sup>2</sup>. Обсуждается создание совещательных структур при федеральном парламенте

---

<sup>1</sup> Селиверстов В.Е. Федерализм и региональная политика в России в условиях укрепления вертикали власти / В.Е. Селиверстов // Регион: экономика и социология. – 2004. – № 1. – С. 33.

<sup>2</sup> Вареничева Т. Современная связь ускорит принятие законов // Парламентская газета. – 07 ноября 2008 г. – С. 16.

(«парламентская ассамблея») для обсуждения предложений субъектов Федерации по совершенствованию федерального законодательства<sup>1</sup>.

Согласование общенационального и регионального нормотворчества – важнейший вопрос разработки и реализации правовой политики субъектов Российской Федерации. Без его удовлетворительного решения планомерная и логически выверенная деятельность по достижению социально-значимых приоритетов в региональной правовой политике практически нереализуема. Причем согласительные структуры, создаваемые при палатах Федерального Собрания, должны работать при непосредственном участии Правительства Российской Федерации, отраслевых органов исполнительной власти. Такой подход в условиях довольно высоко централизованной отечественной федерации позволит создать механизм действительного учета позиций всех уровней государственной власти и управления в России, совместного формирования, воплощения в жизнь и совершенствования российской правовой политики.

**И.Н. ДОБРЫНИН**

*аспирант кафедры конституционного и  
муниципального права  
ИГиП ТюмГУ,*

*Научный руководитель*

**Г.Н. ЧЕБОТАРЕВ**

*профессор кафедры конституционного  
и муниципального права  
ИГиП ТюмГУ,*

*доктор юридических наук*

## **ПРАВОСОЗНАНИЕ И ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ФИНАНСОВО- ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВА: ОПЫТ, ВЗАИМОУСЛОВЛЕННОСТЬ И ПУТИ ВЫХОДА ИЗ КРИЗИСА**

Банковская система современной Российской Федерации, как показывают тенденции разворачивающегося на наших глазах мирового финансового кризиса, так и не стала сильной составляющей отечественной экономики. Именно сфера функционирования банков и иных кредитно-финансовых

---

<sup>1</sup> Говердовский Ю., Вареничева Т. Олудина Е. «Сам за себя» - еще не закон! // Парламентская газета. – 07 ноября 2008 г. – С. 13.