

The background of the entire page is a photograph showing a person's hands writing on a document. The person is using a dark pen with a silver tip. The document is white and has some faint lines and text on it. The person's hands are in the foreground, and the rest of the person and the background are blurred.

Илья Пащенко

**РЕГИОНАЛЬНОЕ
ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО
В СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКОЙ
СФЕРЕ: ТЕНДЕНЦИИ
И ОСОБЕННОСТИ
РАЗВИТИЯ**

Илья Юрьевич Пащенко
Региональное
законотворчество в
социально-экономической
сфере: тенденции и
особенности развития

http://www.litres.ru/pages/biblio_book/?art=38270913
ISBN 9785449347640

Аннотация

Законотворчество в социальной и экономической сферах субъекта Российской Федерации – важный фактор развития и стабильности государства. Работа посвящена исследованию особенностей и тенденций развития законодательной деятельности региональных парламентов. Особое внимание уделено практике законотворчества в Краснодарском крае.

Содержание

ВВЕДЕНИЕ	5
– Нормативные основы регионального законотворчества в субъектах Российской Федерации	11
– Региональное законотворчество: правовая база, юридические черты и тенденции развития	11
Конец ознакомительного фрагмента.	25

**Региональное
законотворчество в
социально-экономической
сфере: тенденции и
особенности развития**

Илья Юрьевич Пащенко

© Илья Юрьевич Пащенко, 2018

ISBN 978-5-4493-4764-0

Создано в интеллектуальной издательской системе Ridero

ВВЕДЕНИЕ

Российская Федерация является федеративным государством, особенностью которого является двухуровневая система законотворческого процесса. Федеральный законотворческий процесс очерчивает базовый круг правоотношений, тогда как региональный законодательный процесс регулирует вопросы более узкой специфики в территориальных пределах одного субъекта Российской Федерации. Региональное законотворчество оказывает особое влияние на развитие субъекта Российской Федерации.

По примеру федеральных органов законодательной (представительной) власти региональные органы законодательной (представительной) власти выстроили работу практически через аналогичные направления – в рамках комитетов по различным сферам жизни общества. Полагаем, именно экономическая и социальная сферы в регионах наиболее сильно зависят от эффективности деятельности парламента субъекта Российской Федерации. Это объясняется, во-первых, спецификой бюджетного процесса в России; во-вторых, отражает социальные потребности населения исходя из географических, национальных, исторических и иных условий проживания населения на той или иной территории. Эти особенности достаточно детально регулируются на уровне региона.

Отсутствие масштабных и комплексных исследований регионального законотворчества в социально-экономической сфере послужило причиной для подготовки данной работы. При этом стоит отметить, что заметные и комплексные исследования по своей глубине проработки материала в области регионального законотворческого процесса проводились около двадцати лет назад – в момент становления России как федеративного государства. Региональный законодательный процесс представляет сложный процесс государственной деятельности, который включает в себя все стадии по выработке, принятию и контролю за исполнением регионального законодательного акта.

В России сложилась особая практика: многие региональные законотворческие органы перенимают опыт федерального парламента, не отражая в своей деятельности определенные историко-национальные особенности населения, тем самым снижая эффективность разработки и последующей реализации законодательного акта. Деятельность каждого законодательного органа в субъектах Российской Федерации, по нашему мнению, должна быть исследована в отдельности.

Было принято решение начать подобное исследование с законотворческой деятельности в Краснодарском крае. Законодательное собрание Краснодарского края имеет богатый опыт в развитии законотворчества на Кубани и глубокие межрегиональные связи по сотрудничеству и обмену ин-

формацией с другими субъектами российской Федерации. Однако, как и любая государственная деятельность, данная сфера должна стремиться к модернизации и совершенствованию юридических механизмов, повышению результативности своей деятельности. Исследование законодотворческого опыта Законодательного собрания Краснодарского края позволит выработать конкретные и действенные механизмы и определить рычаги, с помощью которых законодательный орган сможет эффективно развивать социально-экономическую сферу субъекта Российской Федерации, тем самым обеспечить благоприятное развитие региона. Результаты исследования могут быть восприняты в практике законодательных (представительных) органов государственной власти различных субъектов Российской Федерации.

В ходе исследования рассматриваются (на примере Краснодарского края) правовые основы и традиции регионально-го законодотворчества, отраслевое развитие социальной и экономической сфер субъекта Российской Федерации, практика разрешения социально-экономических проблем в регионе законодательным (представительным) органом.

Исследование проблем социально-экономической сферы субъекта Российской Федерации особо актуально в сложных экономических условиях, в том числе при санкционном режиме на международной арене. Детальное исследование проблем позволит прийти к выяснению их причин, а, следовательно, приведет к поиску путей разрешения и сня-

тия противоречий, определения стимулов для регионально-го развития. Именно от регионального законодательного органа во многих случаях зависит эффективное развитие региона и благополучие населения, проживающего в границах того или иного субъекта Российской Федерации. На практике отмечается более оперативный и совершенный подход региональных законодателей по тем или иным вопросам. Кроме того, в отдельных случаях региональное законодательство способно выполнить функции антикризисного управления в социальной сфере¹.

– Предлагается исключить аналогичное дублирование норм в двух и более актах одного (регионального) уровня. Для этого необходимо проведение текущей работы по выявлению дублирующих положений законодательства. В законодательстве следует руководствоваться последними современными разработками юридической науки: прогнозированием законодательной деятельности, созданию четких механизмов по контролю за исполнением законодательства, проведением экспертно-научной отраслевой экспертизы проектов, которые принимаются ко второму чтению. С учетом этого предлагаем дополнить Регламент Законодательного Собрания Краснодарского края положением о том, что проекты нормативно-правовых актов, затрагивающие социаль-

¹ Баркатунов В. Ф., Левченко В. А. Оценка регулирующего воздействия регионального законодательства в сфере социальной поддержки населения и его влияния на демографическую ситуацию // Вестник Курской государственной сельскохозяйственной академии. 2013. №5. С. 12.

но-экономические права граждан, могут быть направлены на научную экспертизу и экспертизу, проводимую в целях прогнозирования последствий принятия соответствующего проекта. Соответственно, возникает необходимость дополнительно принять соответствующие нормативно-правовые акты, которые подробно устанавливали бы критерии научного и прогностического исследования проектов законов. Указанные критерии должны базироваться и основываться на современных и детальных юридических проработках, содержащихся в научной литературе. Прогнозированию законодательства в науке в последние годы уделяется особенное внимание.

– Региональное законодательство в социальной сфере требует проведение кодификации норм, которые регулируют порядок предоставления определенным категориям населения пособий и льгот, а также порядок оказания социальной помощи. Кодификация регионального законодательства позволит упростить доступ к информации о дополнительных гарантиях, на которые жители региона смогут рассчитывать при возникновении определенных сложных жизненных ситуаций. Законодательный (представительный) орган за пять созывов сформировал внушительный блок норм социального законодательства, однако их эффективному правоприменению мешает неосведомленность граждан и затруднённый доступ к этой информации в виду сложности правового регулирования.

– Существует острая потребность в выработке специальных процессуальных отраслевых норм, которыми руководствовался бы региональный законодатель при принятии законодательных актов по определенным экономическим вопросам. Группировка блока законодательства, регулирующего экономическую сферу внутри региона, представлена в работе. Так, создание специальных правил, которыми руководствовались бы законодатель при принятии актов, позволило бы законодательному органу более эффективно прогнозировать последствия принимаемых законов. Для эффективного функционирования экономического (хозяйственного) законодательства необходимо установление четких критериев, из чего будут исходить депутаты при принятии вопросов, к примеру, регулирующих налоговую или сельскохозяйственную сферу. Финансово-экономическое обоснование к законопроектам порой не содержит глубокого анализа отдельных общественных отношений, представляя собой документ лишь декларативного формального характера.

– Нормативные основы регионального законоотворчества в субъектах Российской Федерации

– Региональное законоотворчество: правовая база, юридические черты и тенденции развития

Базовой опорой в установлении регионального законоотворчества, как вида специализированной государственной деятельности по разработке, принятию и дальнейшему развитию законодательной базы в субъектах Российской Федерации, является Конституция России. В ч. 2 ст. 5 Конституции России можно обнаружить самое первое упоминание регионального законодательства в контексте компетенции субъектов Российской Федерации². Конституция Российской Федерации прямо устанавливает: субъекты Российской Федерации имеют свой устав или конституцию и законодательство. В дальнейшем по тексту Основного закона в п.а ч.1 ст.72 можно обнаружить еще одно упоминание ре-

² Конституция Российской Федерации от 12 декабря 1993 г. (с попр. и изм.). М., 2017.

гионального законодательства, но уже в связи с обеспечением его соответствия актам федерального уровня.

Конституция России не содержит какое-либо упоминание конструкции «региональное законотворчество», однако расширительное толкование позволяет его рассматривать в качестве законодательного процесса, в ходе которого формируется блок регионального законодательства. По нашему глубокому убеждению, законотворчество – достаточно широкое понятие, которое включается в себя при лингвистическом анализе два составных элемента: «закон» и «творчество». Следовательно, законотворчество представляет квинтэссенцию законодательного процесса и законодательства. Законодательный процесс следует рассматривать в качестве процессуальной деятельности, тогда как законодательство выступает результатом указанной деятельности.

Хотя Конституция России не содержит прямого четкого указания на необходимость формирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, которые занимались бы выработкой и принятием региональных законов, сама практика построения российского государства пошла по такой модели, при которой формируется общий единый федеральный парламент и множество в зависимости от административно-территориального деления государства региональных парламентов. Характерной чертой российского федерализма является двухуровневое построение государственной власти

на федеральном и региональном уровнях, при этом институты законодательной власти, хоть и имеют различные уровни регулирования, однако институционально близки и сходны. Основной закон указал лишь на основополагающие и фундаментальные черты российского государства, базирующегося на принципах разделения властей, а также весьма сдержанно очертил лишь общий каркас правовой системы.

Однако установление особенной функционирования законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации невозможно без издания соответствующего федерального закона. Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в ред. от 28 марта 2017 г.) закрепил нормативные основы функционирования всех региональных парламентов и охарактеризовал базовые особенности их законодательного процесса³. Обозначенный акт закрепляет в самом общем виде право законодательной инициативы, порядок принятия законодательных актов и процедуру обнародования законов в субъектах Российской Федерации.

На региональном уровне законотворчество регулируется конституциями или уставами и законами субъектов Российской Федерации, а также иными правовыми актами, напри-

³ Российская газета. 1999. №206. 19 октября.

мер, регламентами региональных парламентов. В Краснодарском крае систему нормативной базы законотворческого процесса можно выстроить следующим образом: Устав Краснодарского края (в ред. от 29 апреля 2016 г.)⁴, Закон Краснодарского края от 28 июня 1995 г. №10-КЗ «О Законодательном Собрании Краснодарского края» (в ред. от 3 марта 2017 г.)⁵, Закон Краснодарского края от 6 июня 1995 г. №7-КЗ «О правотворчестве и нормативных правовых актах Краснодарского края» (в ред. от 29 апреля 2016 г.)⁶, Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 30 января 2008 г. №227-П «О Положении о постоянных комитетах Законодательного Собрания Краснодарского края» (с изм. от 24 ноября 2016 г.)⁷, Постановление Законодательного Собрания Краснодарского края от 25 мая 2011 г. №2572-П «О Регламенте Законодательного Собрания Краснодарского края» (с изм. от 24 ноября 2016 г.)⁸.

Анализ норм о законотворческой деятельности различных парламентов в субъектах Российской Федерации показывает, что присутствует многообразие вариантов нормативно-правового регулирования законодательной деятель-

⁴ Кубанские новости. 1993. 10 ноября.

⁵ Кубанские новости. 1995. №129. 25 июля.

⁶ Кубанские новости. 1995. №98. 21 июня.

⁷ Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. 2008. №3. 12 февраля.

⁸ Информационный бюллетень Законодательного Собрания Краснодарского края. 2011. №43. 10 июня.

ности⁹. Во многих российских регионах приняты законы, которые устанавливают систему правового регулирования на внутрирегиональном уровне. Как показывает практика, подобные законы часто имеют ряд недостатков правового регулирования. Например, региональные законодатели излишне настойчивы в региональных актах в дублировании норм, ранее закрепленных в актах федерального уровня. Например, Закон Краснодарского края от 6 июня 1995 г. №7-КЗ в ст. 1 практически полностью дублирует положения федерального законодательства. С точки зрения юридической техники, подобное дублирование норм и их пересказ не совсем обоснованы, поскольку нормы, содержащиеся в федеральных нормативно-правовых актах, выше по юридической силе, а их действие реализуется в регионе вне зависимости от того, указал ли их законодатель в региональном законе.

В условиях отсутствия в России федерального закона, который устанавливал бы последовательно и однозначно принадлежность государства к определенной правовой семье и систему (иерархию) источников права, региональные законодатели стремятся принимать свои акты, которые устанавливают порядок правового регулирования в субъектах Российской Федерации. В соответствии с законодательством Краснодарского края нормативно-правовым актом являет-

⁹ Соколова Ю. А. К вопросу о правовом регулировании законотворческой деятельности законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации // Юридический вестник РГЭУ. 2016. №3. С. 13.

ся акт, принятый референдумом края, или акт, принятый правотворческим органом края. В свою очередь, правотворческие органы в крае представлены Законодательным Собранием Краснодарского края и исполнительными органами Краснодарского края в лице главы администрации (губернатора) или руководителя исполнительного органа. В зависимости от субъекта Российской Федерации, система правотворческих органов может различаться. Может различаться система и юридическая форма нормативно-правовых актов.

Однако не все субъекты Российской Федерации последовательно устанавливают иерархию региональных источников права и законодательно регулируют правотворческую деятельность. Правотворчество является более широким понятием, чем законотворчество, поэтому в отдельных российских субъектах законодатели избегают нагромождения норм. В подобной ситуации законодательно регулируются отдельные виды правотворчества. Например, в Республике Бурятия и ряде других субъектов Российской Федерации приняты законодательные акты, которые устанавливают непосредственно порядок законотворческой деятельности¹⁰. Как правило, принимается закон субъекта Российской Федерации, однако в регионах республиканского типа может при-

¹⁰ О законопроектной деятельности в Республике Бурятия: Закон Республики Бурятия от 19 июня 1996 г. №321—1 (в ред. от 3 октября 2016 г.) // Государственная система правовой информации «Официальный интернет-портал правовой информации» / [Электронный ресурс] URL: <http://pravo.gov.ru/> (дата обращения 03.01.2017 г.)

ниматься конституционный закон субъекта Российской Федерации, регулирующий порядок законотворчества, если это предусматривается республиканской конституцией¹¹.

В зависимости от региона отдельные стадии законотворческого процесса могут регулироваться как в различных законах, так и стать предметом регулирования одного общего нормативно-правового акта. Наиболее распространенным видом правового регулирования законотворческой деятельности является регламент соответствующего законодательного (представительного) органа. Регламент может описывать как законотворческий процесс, так и не содержать его описание, а лишь обозначать организационно-правовые основы деятельности парламента.

Достаточно сложно объективно оценить, какая модель закрепления нормативного регулирования правотворческой или законотворческой деятельности наиболее оптимальна для функционирования представительного органа того или иного субъекта Российской Федерации. В таком случае, важно обращать внимание не на внешнюю форму, а на внутреннее содержание самих актов. Однако, как показывает практика, процесс правоприменения зависит не только от того, как написана норма, но и от того, в каком или каких актах она содержится. Формирование единого кодифицированного акта сводит к минимуму содержание противоречий и про-

¹¹ Афисов Я. В. Законы субъекта Российской Федерации в системе региональных источников конституционного права // Власть закона. 2016. №1. С. 138.

белов. Всё-таки нельзя не отметить, что законодательный процесс – комплексная деятельность, а дублирование норм и их раздельное содержание в нескольких актах не позволит депутатам наиболее оптимально исследовать весь законотворческий процесс. В подтверждение этого тезиса стоит отметить, что в большинстве случаев депутатами избираются граждане без юридического образования. При этом в региональных парламентах присутствует достаточно небольшое количество тех депутатов, которые занимаются законотворческой деятельностью постоянно в течение многих лет и накапливают заметный багаж профессиональных знаний и навыков в данной области. Депутатский корпус достаточно часто обновляется при формировании нового созыва представительного органа, лишь немногие депутаты замещают мандат более одного или двух раз.

Региональный законотворческий процесс в общих чертах аналогичен законодательному процессу в Федеральном Собрании Российской Федерации. Не исключается возможность для субъектов расширения традиционных законотворческих стадий в части установления дополнительных экспертиз и проведения мероприятий по прогнозированию влияния норм на общественные отношения в целях наиболее эффективного и стабильного развития территории. При этом регионы дополняют законотворческий процесс, развивают отдельные положения в целях отражения исторической, национальной, культурной, географической и иной специфики

субъекта Российской Федерации.

Между федеральным и региональным законодотворчески-ми процессами можно обнаружить общие тенденции. С момента принятия Конституции Российской Федерации представительные органы субъектов активно занимаются законодательной деятельностью в целях эффективного развития своих территорий. За более чем двадцатилетнюю деятельность региональных парламентов можно выделить множество различных черт и особенностей, которые характеризуют региональное законодательство с различных сторон. Тем не менее, трудно отрицать, что на сегодняшний день региональные парламенты находятся в достаточно активной правотворческой фазе¹². Учитывая этот факт, можно выделить наиболее определенные тенденции, характеризующие в настоящий период именно российское региональное законодотворчество.

Во-первых, на региональном уровне наиболее активным субъектом, использующим право законодательной инициативы, остается высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации¹³. Представленный в науке анализ свидетельствует о том, что на долю региональных правительств приходится порядка 80% поступающих в парламенты зако-

¹² Шаламова А. Н. Некоторые аспекты качества регионального законодотворчества и его «продукта» – законов субъектов Российской Федерации // Вестник Восточно-Сибирского института МВД России. 2011. №2. С. 25.

¹³ Мазуренко А. П. Российская правотворческая политика: концепция и реальность. М, 2010. С. 267.

нопроектов¹⁴.

По аналогии, достаточно активными субъектами законотворческой инициативы на федеральном уровне являются Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации. Подобная особенность обусловлена тем, что представители исполнительной ветви власти непосредственно занимаются правоприменением и видят те проблемы, которые возникают в процессе правореализации. В целом, депутаты и инициативные группы не часто инициатируют законопроекты в области социально-экономической сферы. Данный факт во многом свидетельствует о риске неточности правового регулирования ввиду недостатка профильных знаний и отсутствия полноценного понимания о предмете тех общественных отношений, которые необходимо урегулировать. Многие законопроекты в социально-экономической сфере требуют детального финансово-экономического обоснования, что законодательные органы самостоятельно подготовить не в состоянии в силу правового статуса законодательного органа. При этом важным фактором, определяющим план правотворческой деятельности законодательного органа в социально-экономической сфере, являются послания (отчеты) высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Обращения к региональному парламенту нередко содержат анализ положений дел в регионе и основ-

¹⁴ Исаков И. Н. Конкретизация положений законопроекта в процессе законотворчества субъекта РФ // Социология и право. 2014. №2. С. 55.

ные задачи в социальной, экономической и политической сферах¹⁵. При этом стоит отметить, что формально формат посланий не предполагает вопросов, дебатов и принятия итогового решения, послание просто принимается к сведению¹⁶. В последующем ориентиры главы исполнительного органа субъекта Российской Федерации в социально-экономической сфере воплощаются в форме поправок, изменений и новых региональных законов.

Региональное законодательство претерпевает заметное количество поправок и изменений, вносимых в акт после его вступления в силу. Не совсем разумно в условиях специфики российского федерализма отсутствие стабильности законодательства связывать непосредственно с недостаточным уровнем компетентности региональных депутатов, поскольку многие изменения и поправки вносятся во исполнение тех норм, которые претерпевают корректировку в федеральных актах. Интенсивная законотворческая деятельность на федеральном уровне Федерального Собрания Российской Федерации неминуемо активизирует законотворчество в субъектах Российской Федерации в целях обеспечения соответ-

¹⁵ Брюнин В. В. Послания высших должностных лиц субъектов Российской Федерации как фактор, определяющий стратегическое планирование законодательной деятельности // Адвокат. 2008. №9. С. 95.

¹⁶ Дзидзоев Р. М., Галуева В. О. Ежегодные отчеты о результатах деятельности высших исполнительных органов государственной власти субъектов российской федерации: вопросы законодательного регулирования // Юридический вестник ДГУ. 2012. №3. С. 57.

ствия законодательных актов регионального уровня актам более высокой юридической силы. Тем не менее, процессы взаимосвязанные и лишь отражают тот факт, что федеральное и региональное законотворчество несмотря на очевидные различия реализуются исключительно в рамках тесной связи и правовой зависимости.

Во-вторых, в последнее время законодательные (представительные) органы субъектов стремятся к повышению гласности, прозрачности и информационной открытости своей деятельности. Так, на заседаниях могут присутствовать представители средств массовой информации, некоммерческих организаций, объединений граждан и т. д. В отдельных ситуациях может предоставляться возможность для выступлений, однако такая информация носит рекомендательный и осведомляющий характер¹⁷. Вовлечение общественности в законотворческий процесс положительно скажется на законодательной деятельности, поскольку позволит законодателям лично и непосредственно соприкоснуться, почувствовать те проблемы, которые необходимо разрешить законодательным путем.

В целом, наиболее открытая деятельность регионального парламента – это залог доверия населения к принимаемым решениям. На сегодняшний день в зависимости от требо-

¹⁷ Ишеков К. А. О соотношении и разграничении понятий «правотворчество субъектов Российской Федерации» и «правотворчество органов государственной власти субъектов Российской Федерации» // Правовая политика и правовая жизнь. 2010. №2. С. 214.

ваний регионального законодательства на заседаниях могут присутствовать полномочные представители главы высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, а также приглашенные для обсуждения тех или иных вопросов государственные служащие из различных ведомств. Расширение круга присутствующих на заседаниях будет способствовать дополнительной легитимизации принимаемых решений.

В-третьих, количество принимаемых законов субъектов Российской Федерации неуклонно растет, поскольку законодательная деятельность региональных парламентов с каждым годом становится все более прозрачной, а требования к работе депутатов возрастают. Оценивать работу депутатов по количеству предложенных проектов и принятых законов не совсем правильно, поскольку корреляция между качественными и количественными показателями не всегда проявляется на практике. В последние годы региональные парламенты активно сотрудничают с территориальными отделениями Министерства юстиции Российской Федерации, Прокуратурой Российской Федерации и судебными органами. Реализуется активное сотрудничество с иными государственными органами по вопросам, связанным с их компетенцией. Примечательно, что в России примерно пятнадцать лет назад доля противоречащих федеральному законодательству региональных законов доходила до 33%, тогда как в последние годы количество подобных законодательных актов не составляет и процента от общего количества реги-

ональных актов, принимаемых ежегодно¹⁸

¹⁸ Рагимов А. Т., Исамагомедов А. М. Проблемы совершенствования законодательства Российской Федерации // Юридический вестник ДГУ. 2016. №3. Т. 19. С. 43.

Конец ознакомительного фрагмента.

Текст предоставлен ООО «ЛитРес».

Прочитайте эту книгу целиком, [купив полную легальную версию](#) на ЛитРес.

Безопасно оплатить книгу можно банковской картой Visa, MasterCard, Maestro, со счета мобильного телефона, с платежного терминала, в салоне МТС или Связной, через PayPal, WebMoney, Яндекс.Деньги, QIWI Кошелек, бонусными картами или другим удобным Вам способом.