

## Юридические науки

УДК 342.41

### **РЕГИОНАЛЬНОЕ ЗАКОНОТВОРЧЕСТВО: АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ СОЦИАЛЬНОЙ СФЕРЫ <sup>16</sup>**

**И. Ю. Пащенко**, Кубанский государственный университет (Краснодар, Россия),  
e-mail: ilpa@mail.ru

**Аннотация.** В статье рассматривается региональное социальное законодательство, его состояние и проблемы. На примере Краснодарского края и практики законодательства в других субъектах РФ анализируются тенденции развития законодательных процессов в регионах России.

**Ключевые слова:** законодательство, законодательный процесс, законодательство, социальное законодательство, бюджет, социальная сфера, субъекты РФ, разграничение компетенции, юридическая техника, нормотворчество.

Систему социальных прав и гарантий в Российской Федерации, как в федеративном государстве, образует двойной уровень федерального и регионального законодательства. Федеральный законодатель, учитывая ресурсы и возможности федерального бюджета, определяет основные направления и формирует базовые основы в социальной сфере. В свою очередь, региональному законодателю остается в определенной мере реализовывать, дополнять и расширять в разумных пределах и установленных рамках федеральное законодательство. Однако специфика социального законодательства в России такова, что на региональных законодателях не лежит обязанность по увеличению и упорядочению дополнительных гарантий социальной сферы. Субъекты Российской Федерации с учетом своих финансово-экономических возможностей определяют рамки социально важных критериев для населения региона.

На практике это приводит к тому, что в зависимости от субъекта федерации, граждане одного государства, проживая в тех или иных регионах, будут иметь различные возможности в рамках социальной защиты и поддержки. Эта ситуация характерна для многих федеративных государств (например, США, Австралии, Швейцарии и др.), в том числе для России. Не трудно предположить, что тем самым в России нарушается основополагающий принцип равенства, стремление к которому заложено в действующей Конституции Российской Федерации. Однако это правовая особенность федеративного устройства Российской Федерации, которую невозможно преодолеть на данный момент. Безусловно, принцип равенства всех граждан, как любой другой принцип, не имеет абсолютного проявления и реализации по своей природе, лишь очерчивая границы должного, ведь поговорка, что «из любого правила есть свои исключения» весьма актуальна в данном случае.

Однако система социального законодательства субъектов Российской Федерации имеет ряд острых проблем, разрешение которых позволит повысить уровень благосостояния населения того или иного региона. Рассмотрим правовые проблемы

---

<sup>16</sup> Научный руководитель: Р.М. Дзидзоев, доктор юридических наук, профессор, профессор кафедры конституционного и муниципального права юридического факультета Кубанского государственного университета (Краснодар, Россия).

регионального законодательства и пути их решения на примере Краснодарского края. Разрешение указанных проблем, актуальных не только для Кубани, позволит всем субъектам Российской Федерации эффективно развивать социальную сферу. В современных условиях развития федерализма обозначенные проблемы актуальны для многих стран, разрешение которых необходимо и недостаточно исследовано в мировой и отечественной юридической науке.

Во-первых, отсутствует акт, регулирующий общие векторы развития социальной сферы в субъекте Российской Федерации. Министерство труда и социального развития Краснодарского края и Законодательное Собрание Краснодарского края (далее – ЗСК) не принимали акты, направляющие развитие всей системы гарантий и прав. Отсутствие такого акта не позволяет выделить основные проблемы, задачи и определить тенденции последовательного развития социальной сферы. Так, Министерство труда и социального развития Краснодарского края активно занимается реализацией Федерального закона № 442-ФЗ от 38.12.2013 г., Указов Президента, Законов Краснодарского края № 3051-КЗ от 05.11.2014 г. и №30-87-КЗ от 26.12.2014 г, принимая планы работы ведомства, которые являются актами «разового действия», фактически исполняя их, они принимают новые, однако тем самым развивают социальную систему только в настоящий период действия. Реальным законодательным регулированием социальной сферы занимается ЗСК, однако региональное законодательство в крае регулирует лишь общие институты социальной сферы: перечни социальных услуг и порядок осуществления обслуживания. Нет законодательных актов и концепций, предусматривающих развитие социальной политики в крае на ближайшие годы [2, с. 249].

Во-вторых, социальное законодательство в регионах раздроблено и представлено большим перечнем отдельных законов и подзаконных актов. Кодификация трудно применима к региональному законодательству, однако массив законодательства в социальной сфере мог бы быть объединен в отдельные акты, регулирующих внутренние отрасли социальной сферы. Консолидация норм позволила бы эффективной реализации закрепленных механизмов. Поиск актов вызывает трудности даже у юристов, способствуя усилению правовой неопределенности. Например, порядок проведения контроля и надзора за поставщиками, предоставляющими социальные услуги в Краснодарском крае, выведен за рамки отдельного акта общего характера, не учитывающего особенности социальной сферы. В результате, эффективность проведения регионального контроля снижается.

В-третьих, динамика правового регулирования показывает, что в субъектах Российской Федерации принимаются законы, направленные на поддержку и сохранение ранее достигнутого уровня жизни отдельных категорий граждан [4, с. 37]. Однако подобная тенденция не всегда характерна для регионов ЮФО. Современное социальное законодательство, регулируя острую сферу общественной жизни, направлено на точечную поддержку граждан. Однако есть такие категории граждан, поддержка которым должна осуществляться на всех этапах жизни, должна продолжаться. Точечная поддержка дает лишь временный эффект, когда поддержание и сохранение достигнутого уровня жизни должно сохраняться и развиваться. Безусловно, это в свою очередь вызывает трудности планирования регионального бюджета.

В-четвертых, отдельные отрасли социального законодательства развиваются путем дублирования и копирования норм федерального законодательства. Особо остро эта проблема стоит в законодательстве, регулирующем образовательную сферу.

Дублирование норм не подразумевает создание механизмов реализации тех самых норм, усложняя правовую структуру и увеличивая правовой массив, де-факто, в таком случае региональный законодательный (представительный) орган занимается созданием видимости своей правотворческой работы.

В-пятых, затруднен доступ граждан к отдельным видам гарантий, к примеру, в сфере здравоохранения. Не обладая юридическими знаниями, не имея доступ к тем или иным справочным системам или возможности по ознакомлению с информацией, граждане не могут получить сведения о перечне гарантий [3, с. 110]. В результате, средства из бюджета, выделенные на социальную сферу, не расходуются и лежат на счетах. Трудно объяснить формирование расходов бюджета на те или иные направления. Бюджетная классификация расходов бюджета определена, однако нет четко выработанных критериев для направления средств в те или иные каналы в разные периоды. На основании каких причин и критериев законодатели определяют, что в одном случае необходимо выделять больше средств, в другом – меньше. Отсутствие четких критериев вызывает дисбаланс финансирования, когда в отдельных случаях сохраняются денежные средства на счетах, а в других – выделенных средств недостаточно и образуется дефицит.

Анализ регионального законодательства показывает, что депутаты законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации часто не понимают то, какую систему законодательства они выстраивают, какую отраслевую принадлежность имеют те или иные нормы. При этом важно отметить, что региональные законы часто регулируют те отношения, которые находятся в ведении федерального законодателя, т.е. региональные законодательные органы выходят за рамки своих полномочий. Все это способствует активному росту правового массива, приводя к снижению авторитета закона [1, с. 66].

Важнейшей проблемой регионального законотворческого процесса выступает слабый технико-юридический уровень. Правила юридической техники не всегда соблюдаются законодателями в профильных комитетах, поэтому в процессе принятия выявляется множество стилистических, морфологических и иных ошибок, затрудняющих процесс толкования, а значит происходит усложнение правоприменительной практики. Правила юридической техники соблюдаются, как правило, только теми специалистами, которые имеют соответствующее юридическое образование по государственному профилю. Вполне очевидно, что депутаты не самостоятельно разрабатывают законопроекты, прибегая к помощи тех или иных экспертов и специалистов, однако даже они могут не обладать специализированными навыками по подготовке нормативно-правовых актов. Нехватка квалифицированных специалистов в законодательном процессе на стадии подготовки законопроектов – важная проблема, остро стоящая во многих регионах России [5, с. 52].

Подводя итог, стоит отметить, что социальная сфера, ее правовое регулирование и состояние, отражают общее положение дел в регионе. Обозначенные пути разрешения указанных правовых проблем при должном и разумном подходе обеспечат гарантии верного применения норм, что приведет к эффективному развитию социальной среды.

Правовое регулирование социальной сферы является сложным процессом, учитывая количество субъектов, принимающих правовые акты по обозначенным вопросам. Например, так или иначе социальную сферу регулируют государственные органы на федеральном и региональном уровнях в форме законодательных актов, на этих же

уровнях дополнительным установлением гарантий занимаются ведомства в форме подзаконных актов. Не остаются в стороне от указанной сферы муниципалитеты. В результате, определить и разграничить компетенцию государственных и муниципальных органов по социальному регулированию в правовой сфере практически невозможно, что отчасти бесполезно, так как дополнительные гарантии имеют положительный эффект для граждан. Проблемы лишь возникают с тем, что граждане всегда знают о своих гарантиях, закрепленных в актах.

Однако стоит отметить, что за последние годы сформировался весьма внушительный блок социальных гарантий для определенных профессиональных и иных категорий граждан. Перечень тех или иных гарантий постепенно со временем корректируется, он дополняется новыми гарантиями, из него исключаются ранее добавленные гарантии. В настоящий период перед юридической наукой стоит другая проблема, насколько допустимо корректировать список ранее предоставленных гарантий в сторону их уменьшения. Подобные действия снижают уровень жизни, негативно отражаются на категории граждан, ранее получаемых те или иные льготы. Полагаем, что разрешение указанной проблемы отчасти лежит не только в плоскости права. У данной проблемы есть другая, моральная сторона. Закрепление в законодательстве требования о невозможности ликвидации ранее предоставленных гражданам социальных гарантий позволит государственным органам искать другие пути корректировки расходов и доходов бюджета, не прибегая к такой острой общественной области, как предоставление социальных гарантий. Социальные гарантии предоставляются тем категориям граждан, которые реально нуждаются в социальной защите и поддержке. При этом стоит отметить, что система социальных гарантий в России, учитывая ее трёхзвенную структуру на федеральном, региональном и муниципальном уровнях, далека от европейских и зарубежных стандартов.

### Литература:

1. Исаков И. Н. Региональное законотворчество – современное состояние и пути совершенствования // Актуальные проблемы российского права. 2010. № 3. С. 66.
2. Митрошкина Ю. Ю. Вопросы нормативного закрепления принципов регулирования сферы социального обеспечения в законодательстве субъектов РФ // Вестник Саратовской государственной юридической академии. 2014. № 6. С. 249 - 253.
3. Потапова С. В. Проблемы формирования социального законодательства субъектов России как комплексного структурного образования в условиях глобализации // Вестник Мордовского государственного университета. 2006. №1. С. 109 – 117.
4. Собянин С.С. Тенденции развития законодательства субъектов РФ в социально-экономической сфере // Журнал российского права. 2007. № 1. С. 36 - 45.
5. Сырых В. М. Критерии качества законов. Законодательная техника. М., 2000. С. 52.



Pashhenko I.Ju. Regional'noe zakonotvorchestvo: aktual'nye problemy i perspektivy razvitiya social'noj sfery // Nauka. Mysl'. – 2016. – № 6-2.

© И.Ю. Пащенко, 2016.  
© «Наука. Мысль», 2016.



**Abstract.** In article the regional social legislation, his state and problems are considered. On the example of Krasnodar Krai and practice of lawmaking in other territorial subjects of the Russian Federation the tendencies of development of legislative processes in regions of Russia are analyzed.

**Keywords:** lawmaking, legislative process, legislation, social legislation, budget, social sphere, territorial subjects of the Russian Federation, competence differentiation, legal equipment, rule-making.



### Сведения об авторе

Илья Юрьевич **Пащенко** – магистр права юридического факультета Кубанского государственного университета (Краснодар, Россия).



Подписано в печать 20.05.2016.  
© Наука. Мысль, 2016.