

УДК 34(571.150)

ББК 67.4-1

### **Развитие законодательства Алтайского края в 2000-х гг.**

*С.В. Землюков, А.А. Васильев*

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

### **The Altai Territory Legislation Development in the Early 2000s**

*S.V. Zemlyukov, A.A. Vasilev*

Altai State University (Barnaul, Russia)

Статья посвящена эволюции законодательства Алтайского края в 2000-х гг. В работе раскрываются этапы, основные тенденции и закономерности развития законодательства Алтайского края. Авторы приходят к выводу о том, что в истории законодательства в постсоветский период можно выделить три периода. В первый период становления законодательства Алтайского края наблюдался «правовой романтизм», вера в то, что с помощью законодательных актов удастся разрешить проблемы социально-экономического развития региона. На втором этапе политика правительства по централизации федеративного устройства привела к постепенной концентрации большей части полномочий в сфере правотворчества на уровне федерального центра. Соответственно объем полномочий законодательных органов власти субъектов Российской Федерации заметно сокращался. Наконец, в последний период эволюции законодательства Алтайского края преобладает центростремительная тенденция, которая выразилась в диктате федерального законодательства и сужении правотворческих полномочий субъектов Российской Федерации. В результате в исследовании отмечается в качестве негативной тенденции дублирование законодательными органами Алтайского края положений федерального законодательства, потеря самостоятельности и инициативности. В качестве еще одной заметной тенденции авторы отмечают нестабильность законодательства в сфере выборов.

**Ключевые слова:** законодательство, Федерация, централизация, правотворчество, субъект Российской Федерации, самоуправление.

DOI 10.14258/izvasu(2015)2.1-11

В истории Алтайского краевого Законодательного собрания (АКЗС) и законодательства Алтайского края в 1990–2014-х гг. можно выделить ряд этапов.

The article considers the transformation of the Altai Territory internal legislation in the early 2000s. The article describes the stages and trends in the Altai Territory legislation development. The authors come to the conclusion that the post-Soviet period of legislation development may be divided into three stages. The first stage witnessed an idealistic approach to statute law, reliance in good faith upon acts of territorial legislature that may have improved economic and social situation in the region. The second stage saw the policy of greater concentration of federal power that led to gradual transfer of most powers to legislate from the regional to federal government. Consequently, it resulted in reduced powers of RF entities' legislative authorities. Finally, the recent stage of the Altai Territory internal legislation development is dominated by centralization trend, which is marked with the predominance of the federal legislation and considerable reduction of legislative powers of RF entities.

In conclusion the authors point out as a negative trend the reproduction of federal laws by the Altai Territory legislative authorities accompanied by the loss of legislative initiative and autonomy. Another significant trend, according to the authors' opinion, is the instability of electoral law.

**Key words:** legislation, federation, centralization, law-making, the Russian Federation entity, self-determination.

I. На *первом этапе* в 1994–2000-х гг. после принятия Конституции РФ и развития федеративных начал можно отметить своеобразную *правовую эйфорию*.

рию, правовой романтизм депутатов — преобладание идеи о том, что децентрализация власти и правотворческих полномочий позволит в субъектах Российской Федерации разрешить насущные социально-экономические и прочие вопросы за счет законов. В этот период наблюдаются инициативность и действительное творчество Алтайского краевого Совета народных депутатов [1, с. 475].

Спонтанно начавшийся процесс регионального законотворчества получил столь же спонтанное развитие. Это во многом объясняется отсутствием глубокой общетеоретической проработки серьезных проблем регионализма в его соотношении с федерализмом в целом, вопросов законотворческого процесса на субъектном уровне в условиях федеративного территориального устройства, вопросов юридического статуса субъекта федеративного государства, других проблем. Такое революционное правосознание первых созывов обеспечило эффективную нормотворческую деятельность органов государственной власти субъектов Федерации [2, с. 8].

Возникновение феномена регионального законодательства обычно связывают с принятием действующей Конституции РФ, хотя отдельные элементы регионализма в законодательной практике имели место в период существования РСФСР, когда автономные республики, входившие в ее состав, принимали на своем уровне различные законодательные акты, включая республиканскую конституцию.

Важным моментом на первом этапе было стремление посредством законов попытаться *урегулировать кризисную ситуацию в социально-экономической сфере*, тем более, что депутатский корпус того времени справедливо воспринял реформы как разрушительные для экономики страны. Не случайно первым стал Закон от 15 июля 1994 г. «О приватизации государственных предприятий в Алтайском крае» [3, с. 1]. Именно в первые два созыва законотворчество приобретает социальную направленность. Так, 5 ноября 1996 г. принимается Закон «О социальной защите населения Алтайского края». Позже появляются законы «Об охране труда в Алтайском крае», «О защите прав жителей Алтайского края на получение бесплатной медицинской помощи в государственных краевых и муниципальных учреждениях здравоохранения» [4, с. 5].

Наибольшую озабоченность вызывало состояние экономики и *сельского хозяйства* в Алтайском крае, что повлекло за собой частные обращения в Правительство РФ с просьбами об оказании помощи Алтайскому краю.

В данный период депутатами принято 307 законов и 1806 постановлений, что является публичным выражением отношения депутатов к происходящим событиям.

Положительным достижением в деятельности депутатов второго созыва стало *использование контрольной*

*функции в отношении принятых законов*, что позволяло оценить эффективность и последствия принятых актов и тем самым совершенствовать правотворчество. Именно в этот период поднимаются те проблемы, которые до сих пор остаются наиболее принципиальными для судеб Алтайского края и его жителей: недостаточность финансово-экономических ресурсов края для решения насущных задач и состояние экономики.

Таким образом, была проделана большая работа по созданию остова системы регионального законодательства, правового оформления основных институтов власти в Алтайском крае и законодательного урегулирования социально-экономической сферы.

Однако жизненная необходимость решения стоящих перед краевыми органами власти задач определила дальнейшее развитие законотворческого процесса. Приоритеты работы депутатов определились социально-экономической ситуацией, задачами развития Алтайского края и интересами его жителей. Чтобы не отставать от страны и развивать краевые начинания, принимаются законы края, обеспечивающие приобретение доступного жилья, проведения реформы ЖКХ, развитие сельхозпроизводства и рынка, укрепление социальной сферы, решение вопросов безработицы. Чрезвычайно важной сферой становится демографическая политика.

Благодаря большой ответственности и инициативности депутатов и принятым ими законам выстраивается система государственных органов Алтайского края, местного самоуправления. Заметными событиями стали отделение законодательной и исполнительной власти (еще по Закону РСФСР «О краевом, областном Совете народных депутатов и краевой, областной администрации» от 5 марта 1992 г.), введение альтернативных выборов, предоставление законодательным органам субъектов Российской Федерации права на принятие устава, введение налогов и сборов, принятие бюджета, установление схемы управления краем и др.

Законодательство Алтайского края проходит этап своего становления и развития. Имеет место установление правовой основы для формирования и функционирования органов государственной власти Алтайского края (прежде всего, принятие Устава Алтайского края 20 апреля 1995 г., а также ряда законов: «О территориальном устройстве Алтайского края», «О статусе депутата Алтайского краевого Законодательного собрания», «О выборах депутатов Алтайского краевого Законодательного собрания», «О выборах Главы Алтайского края») и органов местного самоуправления, которые должны были стать самостоятельными в решении вопросов местного значения (Закон Алтайского края «Об основах местного самоуправления») [5, с. 3].

II. На *втором этапе* в 2000–2008 гг. в контексте новой правительственной политики «централизации

Федерации» начинают сталкиваться *две тенденции: центристские и центробежные*. С одной стороны, продолжается активное правотворчество АКЗС в пределах совместного ведения и остаточной компетенции. С другой стороны, в целях возвращения управляемости в стране, контроля в отношении региональных властей органы федеральной государственной власти постепенно централизуют законотворческие полномочия, сужают поле для уставного нормотворчества. Происходит приведение регионального законодательства в соответствие с федеральным [6, с. 140].

Тем не менее в этот период Алтайской краевой Совет народных депутатов продолжал активно заниматься законотворческой деятельностью. Всего только за 2000–2004 гг. принято 438 законов. Наибольшее внимание уделялось проблемам государственного строительства, вопросам социальной, бюджетной и налоговой политики, управления государственной собственностью, дальнейшего развития экономики края. Заметной вехой в развитии судебной власти Алтайского края стало появление института мировых судей. Порядок формирования судебных участков и выборов мировых судей был установлен специальным законом, который Алтайский край принял одним из первых в числе других регионов России.

Особый интерес депутатов вызывали *вопросы развития местного самоуправления*. Были приняты законы «О собраниях (сходах), конференциях граждан в Алтайском крае», «Об участии населения в охране общественного порядка граждан на территории Алтайского края».

Кроме того, с середины 2000-х гг. при формировании Алтайского краевого Совета народных депутатов начинает использоваться пропорциональная система выборов, позволившая участвовать в выборах и законотворчестве политическим партиям. Данные и другие положения нашли свое отражение в принятом 8 июля 2003 г. «Кодексе Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов» [7, с. 31].

В это же время специальными законами определяется статус Администрации Алтайского края, вводятся правовые основы для государственной гражданской службы, устанавливается система органов исполнительной власти Алтайского края.

Алтайский край одним из первых принимает Закон «Об Общественной палате Алтайского края» (3 ноября 2005 г.), который был призван заложить основы для привлечения лучших членов нашего общества для экспертизы проектов законов и осуществления общественного контроля в отношении органов государственной власти Алтайского края.

В 2006 г. принят очень важный для организации правотворчества Закон Алтайского края «О правотворческой деятельности», которым определялись требования к разработке, языку, экспертизе проектов

нормативно-правовых актов, что плодотворно должно было сказаться на юридическом качестве законодательства Алтайского края.

В ноябре 2007 г. приняты законы о внесении изменений в Устав Алтайского края, которые установили наименование должности «Губернатора» для высшего должностного лица Алтайского края, а Алтайский краевой Совет народных депутатов был вновь переименован в Алтайское краевое Законодательное собрание.

Однако политика формирования единого правового поля на всей территории Российской Федерации, изменение подходов в замещении должности высшего должностного лица субъекта Федерации и контрольные полномочия федеральной власти в отношении законодательных органов субъектов РФ постепенно стали вести к спаду правотворческой активности в основном за счет сужения предметов ведения субъектов РФ.

III. В *третий период* — с 2009 г. по настоящее время — определяющей становится *центристская тенденция*, которая выразилась в следующих моментах:

- сужение правотворческих полномочий субъектов РФ;

- диктат законодательства Российской Федерации, при котором законодательные органы субъектов РФ вынуждены перейти к дублированию федерального законодательства и постоянной чередой «внесения изменений для приведения законодательства в соответствие с федеральным законодательством»;

- конституционное и уставное законодательство субъектов РФ перестало носить уникальный характер и приобрело содержательное сходство;

- потери автономии местного самоуправления и слабая финансово-экономическая основа для решения местных вопросов.

В итоге субъекты РФ потеряли возможность отразить в собственном законодательстве национальные и местные особенности. Конституционное и уставное право субъектов РФ стало одноликим и потеряло свой автономный и местный характер. Приходится констатировать, что первый и последний периоды в новой истории Алтайского краевого Законодательного собрания представляют собой явные противоположности. Творческие, романтические и инициативные тенденции сменились снижением правотворческой активности.

Помимо этого, в условиях дефицита правотворческих полномочий стали играть значительную роль *вопросы качества и состояния текущего законодательства* [8, с. 146.] С этой целью Алтайское краевое Законодательное собрание проводит мониторинг и антикоррупционную экспертизу законов и взаимодействует с Советом Федерации и Государственной Думой РФ, управлением Министерства юстиции по Алтайскому краю.

Другой заметной тенденцией в развитии законодательства Алтайского края остается *нестабильность*, особенно по таким вопросам, как:

— порядок замещения должности высшего должностного лица субъекта РФ (наделение полномочиями или выборы);

— порядок замещения должности главы муниципального образования (выборы или избрание из среды депутатского корпуса);

— избирательное законодательство, которое постоянно претерпевает многочисленные изменения.

Еще одной особенностью последнего времени, связанной с выстраиванием вертикали исполнительной власти, стала *смена акцентов с представительной и законодательной власти на власть исполнительную*. Несомненно, отличается роль законодательного органа Алтайского края по сравнению с той ролью, которую играл Совет народных депутатов в советское время и в 1990-е гг. В таких условиях возможные *перспективы в развитии краевого законодательства*, которые во многом зависят от идеологического курса центральной власти, могут заключаться в следующем:

— децентрализация законодательства в тех сферах, где необходим учет местных потребностей и особенностей Алтайского края;

— разрешение острой проблемы «дотационности» многих субъектов, а значит, и необходимость закрепления соответствующих бюджетных и налоговых

полномочий Алтайского края по согласованию с центральной властью;

— развитие инициативности и самостоятельности Алтайского краевого Законодательного собрания;

— освобождение правотворческого процесса от «лагания» законов с точки зрения их соответствия федеральному законодательству, что возможно путем концентрации законодателей на региональных вопросах, а общие вопросы могут быть предоставлены федеральным властям;

— проведение в жизнь идеи стабильности, неизменности законодательства, его кодификации, когда нормативно-правовой массив не будет меняться конъюнктурно и без достаточных оснований;

— жизнь выдвигает требования изменить положение местного самоуправления, где могут принять самое активное участие и региональные законодательные органы. Нужно четко определить организационные и финансовые основы, распределить полномочия и финансовые ресурсы между местным самоуправлением и регионом;

— сегодня, как и прежде, актуальными сферами для законотворчества должны оставаться социальная сфера, сфера природоохранного законодательства, земельные отношения.

Таким образом, история учит, что нужно почаще обращаться к ее истокам, и это позволит видеть перспективу.

## Библиографический список

1. Землюков С.В. Законодательный орган власти: становление и 15-летие деятельности (1994–2009) // Грани времени: от краевого Совета к Законодательному собранию. 1939–2009 годы : сборник материалов / под общ. ред. И.И. Лоора. — Барнаул, 2009.

2. Храмов А.В. Законотворческая деятельность субъектов Российской Федерации: конституционно-правовые аспекты : автореф. дис. ... канд. юрид. наук. — М., 2007.

3. О приватизации государственных предприятий в Алтайском крае : Закон Алтайского края от 15.07.1994 // Сборник законодательства Алтайского края. — 1994. — № 3.

4. Об охране труда в Алтайском крае : Закон Алтайского края от 10.11.1996 № 51-ЗС (ред. от 14.11.2002) // Алтайская правда. — 2001. — 24 апр. (№ 105).

5. Устав (Основной Закон) Алтайского края от 05.06.1995 № 3-ЗС (принят АКЗС 26.05.1995; ред. от 03.04.2015) // Алтайская правда. — 1999. — 20 окт. (№ 235).

6. Толкачев К.Б. Совершенствование законодательства субъектов Федерации в условиях современного состояния российского федерализма // Право и политика. — 2003. — № 3.

7. Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве от 08.07.2003 № 35-ЗС // Сборник законодательства Алтайского края. — 2003. — № 87, ч. 1.

8. Храмов А.В. Совершенствование законодательства в области регионального законотворчества // Юридическая мысль. — 2007. — № 4.