

Д.А. Пашенцев

Особенности регионального законодательства в сфере предпринимательской деятельности¹

В статье проанализированы особенности развития регионального законодательства о предпринимательской деятельности. Проанализированы результаты проведенного при участии автора мониторинга. Особое внимание обращается на качество регионального законотворчества.

Ключевые слова: региональное законодательство; предпринимательская деятельность; малое и среднее предпринимательство; закон.

В современной ситуации глобальных политических и социально-экономических вызовов, перед которыми стоит сегодня Россия, особое значение приобретает поиск путей инновационного развития, модернизации экономики и правовой системы. В инновационной экономике основные доходы должны поступать не от использования природных ресурсов, а от создания и внедрения новых, в том числе интеллектуальных технологий, от производства новых идей в экономической и социальной сферах [1: с. 81]. Ключевое условие развития инновационной рыночной экономики состоит в поощрении предпринимательской активности.

В условиях Федеративного государства, которым является Российская Федерация, важное значение для развития инновационной рыночной экономики приобретает региональное законодательство, регулирующее предпринимательскую деятельность. Качественное законодательство о предпринимательской деятельности способствует укреплению региональной экономики, повышает приток средств в региональные бюджеты, создает новые рабочие места. Среднее и малое предпринимательство в регионах направлено на удовлетворение разнообразных материальных и нематериальных потребностей населения.

Для того чтобы оценить качество и выявить особенности регионального законодательства в сфере предпринимательской деятельности, был проведен его мониторинг. Данный мониторинг осуществлялся путем оценки законодательства по следующим основным параметрам:

¹ Статья подготовлена по результатам оперативного мониторинга социально-экономического развития России и субъектов РФ «Индикаторы предпринимательского климата, финансы и инвестиции: организационно-правовое обеспечение». При написании статьи использованы материалы СПС «Консультант Плюс».

- 1) наличие специальных законов о предпринимательской деятельности; системность законодательства;
- 2) соответствие федеральному законодательству (отсутствие противоречий);
- 3) установление конкретных мер ответственности за нарушения закона;
- 4) полнота правового регулирования, отсутствие пробелов;
- 5) соблюдение прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности;
- 6) соблюдение правил юридической техники; четкость формулировок; логичность построения текста акта;
- 7) своевременность конкретных изменений и дополнений законодательства;
- 8) коррупциогенность.

Проведенный анализ показывает, что в большинстве субъектов Российской Федерации к настоящему времени принят стандартный пакет законов, связанный с предпринимательской деятельностью и включающий в себя законы о поддержке малого и среднего предпринимательства (в некоторых случаях — только малого), а также законы об уполномоченном по защите прав предпринимателей в данном регионе. В ряде регионов также приняты специальные законы, утверждающие программу поддержки малого и среднего предпринимательства.

Региональные законы о поддержке малого и среднего предпринимательства различаются полнотой и объемом, включая в себя в разных случаях от 12 до 36 статей. Некоторые из них регулируют соответствующие отношения в сфере предпринимательства неполно и формально, не определяя конкретных практических мер по развитию предпринимательства и его поддержке. Далеко не во всех законах предприняты попытки сформировать новую терминологию, оговорить организационные и контрольные полномочия органов государственной власти и местного самоуправления в сфере поддержки предпринимательства. Ценность ряда законов снижается за счет большого количества бланкетных норм, когда законы содержат формулировку «определяются в соответствии с законодательством». В некоторых региональных законах едва ли не половина статей содержит такую формулировку. Как известно, наличие большого числа норм отсылочного характера затрудняет правоприменение, а также осложняет понимание смысла закона самими предпринимателями. Закон, изобилующий отсылочными нормами, теряет свое смысловое содержание, становится формальным и неприменимым на практике.

В качестве примера рассмотрим Закон Рязанской области «О развитии малого и среднего предпринимательства» от 9 июля 2008 г. № 73-ОЗ (в ред. Законов Рязанской области от 29 декабря 2008 г. № 219-ОЗ, от 19 мая 2010 г. № 40-ОЗ).

Данный закон состоит из 10 статей, причем три из них (статьи 1, 8, 9) имеют технический характер. Содержательная часть закона представлена в итоге всего 7 статьями. При этом ст. 2 не устанавливает ничего нового и конкретного для улучшения регулирования малого и среднего предпринимательства. В оставшихся 5 статьях принятие мер по поддержке предпринимательства

фактически делегировано Правительству области. Какие-либо гарантии соблюдения прав малого и среднего предпринимательства в рассматриваемом законе отсутствуют.

А вот для сравнения экономические показатели бизнес-активности в регионе. Количество малых предприятий на сто тысяч жителей снизилось в Рязанской области за 2013 год на 12,5. Инвестиции в основной капитал малых предприятий по региону составили на душу населения 41,9 % от среднего по Российской Федерации².

Особое внимание необходимо обратить на качество регионального законодательства о предпринимательской деятельности. Прежде всего следует определить, что такое качество законодательства.

По нашему мнению, в самом общем смысле качество можно отнести к числу внутренних характеристик предмета, отражающих его сущность. Качество свидетельствует о предназначении какого-либо явления и характеризует степень его полезности, пригодности для выполнения своих функций.

В современной доктринальной литературе есть работы по поводу качества законотворческой деятельности. В частности, А.И. Шумаков предлагает рассматривать понятие «качество законотворчества» с формальной и с фактической точек зрения. По его мнению, с формальной точки зрения, качество законотворчества (законотворческого процесса) представляет собой строгое соблюдение нормативно установленных требований к порядку создания и содержанию законов (федеральных и субъектов Российской Федерации). С фактической точки зрения качество законотворчества (законотворческого процесса) представляет собой максимально полное, справедливое и своевременное принятие законов, регулирующих наиболее актуальные и острые общественные потребности и противоречия, а также успешная реализация таких законов [2: с. 18].

Качество законодательства будет отличаться от качества законотворчества, так как законотворчество представляет собой процесс, основные показатели которого — динамичные, существующие в развитии. Оценке в этом случае подлежат, в первую очередь, временные параметры. Качество законодательства — понятие более широкое, оно включает как динамические, так и статические характеристики. Главным критерием оценки в этом случае должен выступать конечный результат, связанный с практикой применения данного законодательства.

Применяя данный подход к анализу качества регионального законодательства о предпринимательской деятельности, представляется возможным сформулировать следующие основные требования:

1) региональное законодательство о предпринимательской деятельности должно соответствовать федеральному законодательству и не противоречить ему. По этому поводу уместно привести мнение В.Ф. Яковлева, который

² URL: http://www.mspbank.ru/ru/analytical_center/otchety_partnerov/niisp/dynamics_of_small_business_development_in_Russia (дата обращения: 20.09.2014).

полагает, что «укрепление вертикали власти направлено в основном на ликвидацию противоречий федерального и регионального законодательства»³;

2) региональное законодательство о предпринимательской деятельности должно обеспечивать успешное развитие этой деятельности. В этом плане полезно обратить внимание на опыт тех регионов, которые являются лидерами в развитии регионального предпринимательства, например, Тюменской области;

3) региональное законодательство о предпринимательской деятельности должно отличаться высоким уровнем юридической техники и отсутствием противоречий;

4) региональное законодательство о предпринимательской деятельности должно соответствовать общим принципам развития рыночной экономики.

Результаты качественного законотворчества на региональном уровне, очевидно, должны включать в себя способность законодательного органа субъекта федерации учесть и воплотить в законе общенациональные интересы, предусмотреть необходимое финансовое и ресурсное обеспечение закона, обеспечить его антикоррупционную составляющую.

В целом, минимальная нормативная база для развития предпринимательской деятельности в регионах сформирована. В то же время в ряде случаев она нуждается в существенной корректировке, в развитии и конкретизации прежде всего по следующим направлениям:

1) конкретизация мер поддержки малого и среднего предпринимательства;

2) совершенствование технико-юридической составляющей за счет снижения отсылочных норм,

3) установление конкретных мер ответственности за нарушение законодательства и предпринимательской деятельности;

4) установление более эффективных мер защиты прав и законных интересов субъектов предпринимательской деятельности.

Безусловно, развитие предпринимательства в регионах зависит не только от полноты и качества соответствующего регионального законодательства. Имеет важное значение и общая ситуация с экономикой и темпами ее роста в стране, и специфика конкретного региона, и федеральное законодательство. Тем не менее и принимаемые на региональном уровне правовые нормы способны ускорить или замедлить динамику малого и среднего предпринимательства в регионах России.

Литература

1. Пашенцев Д.А. Правовое регулирование инноваций и инновационной деятельности в Российской Федерации // Евразийский юридический журнал. 2012. № 50. С. 81–83.

³ Яковлев В.Ф. Правовое государство: вопросы формирования (М.: Статут, 2012) // URL: <http://www.consultant.ru/> (дата обращения: 20 сентября 2014 г.).

2. *Шумаков А.И.* Проблема качества законотворчества // Актуальные проблемы права в современной России: сб. науч. ст. / Под ред. Д.А. Пашенцева. Вып. 11. М.: Готика, 2010. 76 с.

References

1. *Pashencev D.A.* Pravovoe regulirovanie innovacij i innovacionnoj deyatel'nosti v Rossijskoj Federacii // Evraziiskij juridicheskij zhurnal. 2012. № 50. S. 81–83.

2. *Shumakov A.I.* Problema kachestva zakonotvorchestva // Aktual'ny'e problemy' prava v sovremennoj Rossii: sb. nauch. st. / Pod red. D.A. Pashenceva. Vy'p. 11. M.: Gotika, 2010. 76 s.

D.A. Pashentsev

Features of Regional Legislation in the Field of Entrepreneurship

The paper analyzes the characteristics of regional legislation about entrepreneurial activities. The results of monitoring held are analyzed. A particular attention is drawn to the quality of regional lawmaking.

Keywords: regional legislation; entrepreneurship; small and medium enterprise; the law.