

**ДОКЛАД
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
Федерального Собрания
Российской Федерации
2007 года**

**О состоянии законодательства
в Российской Федерации**

**Законодательное обеспечение
основных направлений
внутренней и внешней политики**

Издание Совета Федерации
Москва, 2008

УДК 342.531
ББК 67.620.61(Рос)
Д63

**Д63 Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации /
ции 2007 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» /
Под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. — М.: Совет Федерации,
2008. — 672 с.**

ISBN 978-5-98782-042-1

Совет Федерации — палата российского парламента — представляет четвертый доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» (далее — доклад).

Основной целью доклада Совета Федерации 2007 года является оценка законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации с точки зрения полноты и качества правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики. Доклад выступает важной формой подведения итогов совместной деятельности Совета Федерации с органами конституционного партнерства по осуществлению мониторинга законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации. Он определяет перспективы и практические формы дальнейшего развития диалога власти и общества в процессе реализации стратегии правового развития.

Комплексная работа над докладом 2007 года позволила выявить острую необходимость обеспечения стратегии развития страны до 2020 года не только программой социально-экономического развития, но и стратегией правового развития государства.

В настоящем докладе обобщены результаты деятельности практических всех органов государственной власти субъектов Российской Федерации по законодательному обеспечению основных направлений государственной региональной политики.

Впервые при активном участии высших судебных органов Российской Федерации сделана попытка представить анализ качества законодательства по итогам деятельности органов судебной власти через призму защиты и реализации прав и свобод человека и гражданина.

Доклад содержит основные практические итоги пятилетней деятельности Совета Федерации по мониторингу законодательства и правоприменительной практики. Одним из таких итогов стало создание при Совете Федерации Центра мониторинга права.

В докладе отмечены основные подходы к концепции программы законопроектной деятельности Совета Федерации, закрепляющей взаимодействие субъектов конституционного партнерства по правотворчеству, правоприменению и мониторингу принимаемых законов, оценке их регулирующего воздействия.

Доклад подготовлен комитетами и комиссиями Совета Федерации, членами Совета Федерации, Центром мониторинга права при Совете Федерации, структурными подразделениями Аппарата Совета Федерации. В докладе отражены идеи и предложения органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, поступившие по итогам обсуждения доклада 2006 года, позиции ведущих научно-исследовательских учреждений Российской Федерации, известных ученых-правоведов и экспертов различных отраслей права.

Доклад адресован органам государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, органам местного самоуправления, институтам гражданского общества, общественным организациям, научному сообществу, всем гражданам России.

УДК 342.531
ББК 67.620.61(Рос)

© Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, органы конституционного партнерства, 2008
© Комитеты и комиссии Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 2008
© Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центр мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 2008
© Аппарат Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, 2008

ISBN 978-5-98782-042-1

ПРЕДИСЛОВИЕ

Совет Федерации представляет четвертый доклад «О состоянии законодательства в Российской Федерации». Деятельность по мониторингу законодательства и правоприменительной практики становится неотъемлемой частью процесса повышения эффективности правового регулирования общественных отношений. Доклад Совета Федерации 2007 года базируется на преемственности основных идей и положений предыдущих докладов Совета Федерации.

За прошедшие четыре года был пройден путь от теоретического обоснования идеи мониторинга правового пространства Российской Федерации до практического развертывания его системы и институализации на основе важнейших критерии оценки законодательной деятельности.

Доклад Совета Федерации 2007 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» (далее — доклад) был представлен 20 февраля 2008 года на 217-м пленарном заседании Совета Федерации. Основное внимание в докладе уделено стратегическим, жизненно важным целям и ценностям развития Российского государства, прежде всего обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина в процессе реализации приоритетов внутренней и внешней политики государства.

Государство и общество совместными усилиями последовательно приводят в системное единство правотворчество, правоприменение и мониторинг правового пространства. Поэтому полноправными соавторами нашего доклада являются представители всех ветвей власти — законодательной, исполнительной и судебной, а также экспертного сообщества и широкого круга общественных организаций и научно-исследовательских учреждений страны.

Политико-правовое значение мониторинга и анализа правовой системы России постоянно возрастает. Доклад как итоговая, важная форма мониторинга, представляющий результаты этой работы, приобретает общенациональный статус, прежде всего благодаря широкому составу участников его подготовки. Не менее важно, что доклад носит публичный характер, дает возможность каждому гражданину увидеть объективное измерение результатов работы органов государственной власти. Учитывая эти факторы, подготовку и представление Советом Федерации доклада можно назвать событием парламентского года, и этот особый статус требует от нас конструктивного и ответственного подхода.

Важнейшими критериями законодательства становятся его соответствие современным целям и ценностям развития государства и общества, обеспечение полноты и качества правового регулирования проводимых в стране преобразований. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики позволяет выявлять слабые места в механизмах реализации государственной политики, определять критические и проблемные точки законодательства.

Ежегодное обсуждение доклада Совета Федерации демонстрирует интерес к этой новой форме коллективной работы в процессе конституционного партнерства, стимулирует создание региональных систем анализа и совершенствования законодательной и правоприменительной деятельности. Совет Федерации и

далше будет последовательно расширять публичное поле для обсуждения и подготовки подобных документов. Речь идет о воплощении в жизнь принципа открытости государственной власти, конституционных положений о праве граждан участвовать в управлении делами государства.

В докладе 2007 года было проанализировано федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации с точки зрения качества правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации, определенных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год и предыдущие годы.

В числе новаций доклада 2007 года можно отметить обоснование основных подходов к концепции программы законопроектной деятельности Совета Федерации; впервые в докладе представлен анализ итогов деятельности судебных органов; существенно усиlena региональная составляющая доклада, посвященная анализу особенностей реализации стратегии правового развития России в деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации; обозначены подходы к ценностному измерению правотворческой деятельности и оценке качества законодательства через качество и уровень жизни населения; впервые предметом анализа стало законодательное обеспечение реализации приоритетных национальных проектов в субъектах Российской Федерации; впервые соавторами материалов доклада стали Конституционный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, законодательные и исполнительные органы 76 субъектов Российской Федерации.

Работа над докладом как итоговой формой мониторинга результатов парламентского года позволила решить ряд важных проблем. Во-первых, обеспечить системный анализ результатов деятельности законодательной власти в контексте правового сопровождения основных направлений внутренней и внешней политики государства. Во-вторых, стимулировать конституционное партнерство Совета Федерации с Президентом Российской Федерации, Государственной Думой, Правительством Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и другими государственными органами в реализации основных направлений внутренней и внешней политики. В-третьих, консолидировать усилия органов власти и институтов гражданского общества по обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Существенное место в докладе отведено оценке результативности принятых ранее выводов и рекомендаций.

Ежегодные доклады Совета Федерации стали важным событием политической жизни России, о чем свидетельствуют многочисленные отзывы государственных органов, научных и иных организаций федерального уровня и субъектов Российской Федерации. Важно, что в этих отзывах наряду с положительными оценками содержатся и конструктивная критика, и конкретные предложения, направленные на совершенствование законодательства Российской Федерации и правоприменительной практики.

Новым явлением в политической жизни страны стала подготовка аналогичных ежегодных докладов о состоянии законодательства органами государственной власти 16 субъектов Российской Федерации, которые наряду с ежегодными

докладами Совета Федерации чрезвычайно востребованы в качестве новой формы координации законодательной и правоприменительной деятельности.

Развитие системы мониторинга права позволит в перспективе создать новую модель государственного управления, открытую для институтов гражданского общества, понятную для каждого гражданина, основанную на плодотворном сотрудничестве между человеком, обществом и государством.

Доклад адресован всему российскому обществу и занимает одно из ведущих мест среди государственных докладов Российской Федерации. Доклад издается также в адаптированном варианте и на английском языке.

В предстоящий период мониторинг права будет рассматриваться как основа стратегии инновационного развития Российской Федерации. Этой теме будет посвящена и VI Всероссийская научно-практическая конференция 2008 года по мониторингу законодательства и правоприменительной практики, которая в свое время стала коллективным автором идеи самого доклада.

На данном этапе система мониторинга законодательства и правоприменительной практики находится в процессе созидания. Создание Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центра мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации придаст, по нашему мнению, очередной импульс институализации системы мониторинга права как стратегического инновационного национального проекта федеративного государства, будет способствовать гармонизации федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации.

На повестку дня выходит необходимость создания действенных механизмов реагирования на результаты проводимого мониторинга, представленных, в частности, в ежегодных докладах Совета Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации о состоянии законодательства. Система законодательного регулирования должна быть способной не только своевременно выявлять присущие ей недостатки, но и оперативно их устранять.

Кроме того, опыт четырехлетней работы над докладами Совета Федерации убеждает в целесообразности долгосрочного планирования законопроектной деятельности на общефедеральном уровне. Стране нужен системный документ, позволяющий ежегодно оценивать приоритеты, содержание и результаты законопроектной и законодательной деятельности.

Надеюсь, что представленный доклад найдет живой отклик у заинтересованного читателя. Ведь обратная связь с обществом является обязательным условием способности государства принимать полезные людям законы и добиваться их исполнения, в конечном счете — решать главную конституционную задачу — обеспечить признание человека, его прав и свобод высшей ценностью.

**Председатель
Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации**

С.М. МИРОНОВ

ПОСТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2007 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации»

Заслушав представленный Председателем Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в соответствии с главой 101 Регламента Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2007 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» (далее — доклад 2007 года), а также выступления принявших участие в обсуждении положений доклада 2007 года начальника Экспертного управления Президента Российской Федерации А.В. Дворковича, Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации А.А. Иванова, Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки, председателя Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству В.Н. Плигина, председателя Московской городской Думы В.М. Платонова, Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации В.П. Лукина, статс-секретаря — заместителя Министра юстиции Российской Федерации А.В. Бондара, заместителя Председателя Центральной избирательной комиссии Российской Федерации С.В. Вавилова, заместителя Председателя Верховного Суда Российской Федерации П.П. Серкова, статс-секретаря — заместителя Министра регионального развития Российской Федерации В.В. Шипова, исполняющего обязанности директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации Ю.А. Тихомирова, членов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — члены Совета Федерации), обобщив предложения комитетов и комиссий палаты, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации отмечает следующее.

Доклад 2007 года является результатом совместной деятельности органов конституционного партнерства по осуществлению мониторинга законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации и определяет перспективы и формы их сотрудничества в процессе формирования и реализации стратегии правового развития государства.

Постоянная системная работа по подготовке докладов Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации», их обсуждение на заседаниях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, на заседаниях Совета по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъек-

тов Российской Федерации (Совета законодателей), форумах, конференциях, в субъектах Российской Федерации, а также анализ предоставленных федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, научными, общественными и иными организациями отзывов на эти доклады свидетельствуют о безусловной значимости этой формы коллективной работы и стимулируют создание федеральных и региональных систем мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

Доклад 2007 года оценивает законодательство Российской Федерации с точки зрения полноты и качества правового обеспечения основных направлений государственной политики Российской Федерации, определенных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год, а также правового обеспечения приоритетов стратегического развития России, сформулированных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2002—2006 годы, учитывая их преемственность и внутреннюю связь.

В докладе 2007 года подчеркивается роль стратегии правового развития страны как необходимой основы реализации общей стратегии социально-экономического и нравственно-культурного развития Российской Федерации.

Такой подход позволил:

проанализировать результаты законодательной деятельности и правоприменительной практики в Российской Федерации и подтвердить необходимость обеспечения системного качества принимаемых законов;

обобщить результаты деятельности органов государственной власти по законодательному обеспечению реализации основных направлений внутренней и внешней политики;

проанализировать качество законодательства и эффективность правоприменительной практики, а также итоги деятельности органов судебной власти в контексте защиты прав и свобод человека и гражданина;

выявить основные тенденции развития законодательства в Российской Федерации;

развить концепцию законодательного обеспечения государственной стратегии регионального развития;

проводить анализ правового регулирования общенациональных проблем;

подвести итоги пятилетней деятельности Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, иных органов конституционного партнерства по мониторингу законодательства и правоприменительной практики;

подтвердить своевременность создания Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центра мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации для проведения мониторинга законодательства и правоприменительной практики на качественно новом уровне;

сформулировать критерии для определения «законов года», а также предложить системные параметры оценки качества закона;

представить основы концепции программы законопроектной работы Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

продолжить на основании подходов, заложенных в докладах Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» 2005 и 2006 годов, разработку досье федеральных консти-

туционных законов и федеральных законов, обеспечивающих их непрерывный мониторинг на всех этапах законотворческого и правоприменительного процесса;

обосновать необходимость проведения социологических исследований в процессе мониторинга законодательства и правоприменительной практики;

подтвердить необходимость специального законодательного регулирования порядка разработки и принятия законов в Российской Федерации.

Учитывая вышеизложенное, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации **п о с т а н о в л я е т:**

1. Одобрить основные положения доклада 2007 года.

2. Считать, что в докладе 2007 годадается комплексная характеристика состояния законодательного обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации, определяются задачи и практические шаги по повышению качества принимаемых законов и совершенствованию правоприменительной практики.

3. Представить доклад 2007 года Президенту Российской Федерации.

4. Направить доклад 2007 года в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Администрацию Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, Генеральную прокуратуру Российской Федерации, Общественную палату Российской Федерации, Счетную палату Российской Федерации, Центральную избирательную комиссию Российской Федерации, Уполномоченному по правам человека в Российской Федерации, в органы государственной власти субъектов Российской Федерации, Торгово-промышленную палату Российской Федерации, Российский союз промышленников и предпринимателей, Секретариат Совета Межпарламентской Ассамблеи государств — участников Содружества Независимых Государств и Секретариат Бюро Межпарламентской Ассамблеи Евразийского экономического сообщества, Парламентскую Ассамблею Организации Договора о коллективной безопасности, Секретариат Шанхайской организации сотрудничества, Секретариат Парламентского Собрания Союза Беларусь и России, Российскую академию наук, библиотеки Российской академии наук и вузов страны, научно-исследовательские и экспертные институты, общественные организации и политические партии.

5. Представить доклад 2007 года на обсуждение шестой ежегодной Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики».

6. Рекомендовать президиуму Совета по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совета законодателей) инициировать на одном из ближайших заседаний указанного Совета обсуждение основных положений доклада 2007 года.

7. Поддержать практику органов государственной власти субъектов Российской Федерации по подготовке докладов о состоянии законодательства в субъектах Российской Федерации.

8. Одобрить деятельность членов Совета Федерации по обсуждению доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года

«О состоянии законодательства в Российской Федерации» в органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

9. Совместно с Советом по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Советом законодателей):

проводить презентацию доклада 2007 года в субъектах Российской Федерации;

проанализировать материалы по проблемам совершенствования и гармонизации законодательства, поступившие от органов государственной власти субъектов Российской Федерации, и итоги этой работы оформить в виде приложения к докладу 2007 года.

10. Совместно с руководителями федеральных органов государственной власти, научных организаций и высших учебных заведений провести презентацию доклада 2007 года в органах государственной власти, научных и общественных организациях, высших учебных заведениях.

11. Комитетам, комиссиям Совета Федерации и членам Совета Федерации:

подготовить и провести в период весенней сессии 2008 года обсуждение доклада 2007 года с участием представителей федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, научных и общественных организаций;

использовать выводы и рекомендации доклада 2007 года при осуществлении своей деятельности по реализации конституционных полномочий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

12. Рекомендовать членам Совета Федерации в рамках осуществления межпарламентского, международного сотрудничества использовать доклад 2007 года для освещения деятельности Федерального Собрания Российской Федерации по законодательному обеспечению реализации конституционных прав и свобод человека и гражданина в Российской Федерации, а также организовать презентацию доклада 2007 года в соответствующих международных парламентских организациях.

13. Комиссии Совета Федерации по информационной политике совместно с Центром мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центром мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации:

обеспечить информационное сопровождение доклада 2007 года в общероссийских и региональных средствах массовой информации, его размещение на официальном Интернет-сайте Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации;

проработать вопрос об учреждении периодического печатного издания «Мониторинг права в Российской Федерации».

14. Комиссии Совета Федерации по делам молодежи и спорту совместно с Центром мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центром мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации подготовить и провести презентацию доклада 2007 года на заседании Совета по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с молодежными парламентами субъектов Российской Федерации.

ской Федерации, молодежными общественными объединениями Российской Федерации (Молодежной парламентской ассамблеи).

15. Комитету Совета Федерации по международным делам при участии Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центра мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации организовать перевод доклада 2007 года на английский язык и его издание на английском языке.

16. Аппарату Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации осуществить совместно с Центром мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центром мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации подготовку и издание адаптированного текста доклада 2007 года для широкой общественности.

17. Контроль за исполнением настоящего постановления возложить на Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

18. Настоящее постановление вступает в силу со дня его принятия.

**Председатель
Совета Федерации
Федерального Собрания
Российской Федерации**

С.М. МИРОНОВ

Москва
19 марта 2008 года
№ 86-СФ

**ДОКЛАД
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
Федерального Собрания
Российской Федерации
2007 года**

**О состоянии законодательства
в Российской Федерации**

**Законодательное обеспечение
основных направлений
внутренней и внешней политики**

ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВОДНАЯ ЧАСТЬ	21
----------------------	----

Часть I СТРАТЕГИЯ ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 1. Конституционное партнерство как основа правового развития России	26
Введение	26
§ 1. Особенности конституционного партнерства в 2007 году	27
§ 2. Перспективы развития конституционного партнерства: правотворчество — правоприменение — мониторинг права	30
Глава 2. Приоритеты законодательного обеспечения государственной политики России в 2007 году	32
§ 1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год: преемственность и новаторство	32
§ 2. Реализация основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации	40
§ 3. Приоритетные национальные проекты (правовой аспект)	45
Глава 3. Стратегия государственной региональной политики	50
§ 1. Государственная региональная политика и ее правовое регулирование	50
§ 2. Задачи правового обеспечения региональной политики на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации	52
Заключение	56

Часть II ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА В 2007 ГОДУ

Глава 1. Стратегия развития государства, институтов гражданского общества и обеспечение политических прав граждан	57
Введение	57

§ 1. Совершенствование политической системы и институтов гражданского общества	58
§ 2. Совершенствование структуры и основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации.	61
§ 3. Законодательное обеспечение реформы местного самоуправления	65
§ 4. Законодательное обеспечение информационного развития России	69
§ 5. Совершенствование финансово-экономической модели обеспечения парламентской деятельности с позиции федерального бюджета на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов	72
§ 6. Вопросы совершенствования правосудия	76
Заключение	82
Глава 2. Стратегия социального развития России, обеспечение прав человека в социальной и культурной сферах	83
Введение	83
§ 1. Право на труд, его достойную оплату и нормальные условия труда. Право на отдых	83
§ 2. Право на защиту семьи, материнства, отцовства и детства	91
§ 3. Право на социальное, включая пенсионное, обеспечение и социальное обслуживание	97
§ 4. Право на жилище	104
§ 5. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь, экологическое и санитарно-эпидемиологическое благополучие	111
§ 6. Право на укрепление здоровья, занятия физической культурой и спортом	126
§ 7. Право на образование	131
§ 8. Право на свободу литературного, художественного, технического и других видов творчества, участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям	138
Заключение	140
Глава 3. Стратегия экономического развития Российской Федерации и соблюдение прав человека в экономической сфере	142
Введение	142
§ 1. Законодательное обеспечение эффективной экономической политики	144
§ 2. Законодательное обеспечение эффективного использования природных ресурсов	148
§ 3. Законодательное обеспечение развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплекса, земельных отношений	157
§ 4. Правовые аспекты создания государственных корпораций	168
§ 5. Законодательное обеспечение развития науки	174
§ 6. Особенности формирования федерального бюджета на 2008 год и на период до 2010 года	179

§ 7. Вопросы бюджетно-финансового контроля в Бюджетном кодексе Российской Федерации и других законодательных актах	188
§ 8. Законодательное обеспечение развития финансовых рынков в Российской Федерации.	194
§ 9. Законодательное обеспечение развития судостроительной отрасли России	201
§ 10. О нормативно-правовом обеспечении структурного реформирования железнодорожного транспорта в 2007 году	208
§ 11. Право на интеллектуальную собственность	213
Заключение	220
 Глава 4. Стратегия национальной безопасности, защита личных прав человека и гражданина	222
Введение	222
§ 1. Общие проблемы законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.	224
§ 2. Военная безопасность и ее законодательное обеспечение	227
§ 3. Законодательное обеспечение противодействия терроризму.	236
§ 4. Законодательное обеспечение борьбы с экстремизмом	240
§ 5. Законодательное обеспечение общественной безопасности	244
§ 6. Защита прав и свобод человека и гражданина как условие обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.	248
§ 7. Военно-социальная политика	250
Заключение	258
 Глава 5. Стратегия внешней политики, укрепление гарантий прав человека и гражданина	260
Введение	260
§ 1. Законодательное обеспечение развития взаимодействия России и Европейского союза в глобализирующемся мире	261
§ 2. Процессы экономической интеграции на пространстве Содружества Независимых Государств и их договорно-правовое обеспечение	266
§ 3. Строительство Союзного государства: модели интеграции и их правовое обеспечение	271
§ 4. Правовое обеспечение гуманитарного сотрудничества и работы с соотечественниками в рамках Содружества Независимых Государств	274
§ 5. Актуальные вопросы законодательного обеспечения взаимоотношений России и НАТО	276
§ 6. Применение и задачи совершенствования нового федерального законодательства в сфере миграции	278
§ 7. Гармонизация законодательства Российской Федерации с международным правом	282
Заключение	285

Глава 6. Правовое обеспечение комплексных общенациональных проблем	286
Введение	286
§ 1. Основные направления правового регулирования государственной региональной политики Российской Федерации	286
§ 2. Законодательное обеспечение новых мер социально-демографической политики	290
§ 3. Законодательное обеспечение борьбы с коррупцией	294
§ 4. Законодательное обеспечение государственной политики по борьбе с бедностью	307
§ 5. Законодательное обеспечение государственной молодежной политики	312
§ 6. Законодательное обеспечение национальной морской политики Российской Федерации	318
§ 7. Законодательное обеспечение развития арктических и северных территорий Российской Федерации	325
§ 8. Законодательное обеспечение мероприятий по подготовке зимних Олимпийских игр в Сочи в 2014 году	338
Заключение	340

Часть III
ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ
ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Введение	341
Глава 1. Цели и приоритеты законодательной деятельности субъектов Российской Федерации	342
§ 1. Послания высших должностных лиц законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации как форма мониторинга результативности правового обеспечения региональной политики	342
§ 2. Особенности правового обеспечения стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации	346
§ 3. Участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе	351
Глава 2. Эффективность правового обеспечения федеральных и региональных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации	355
§ 1. Региональные особенности стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации: опыт правового обеспечения	355

§ 2. Опыт стратегического планирования законотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации	359
§ 3. Система мониторинга результативности реализации государственно-правовой стратегии в субъектах Российской Федерации	363
§ 4. Правовые механизмы ответственности всех уровней публичной власти за конечные результаты своей деятельности: опыт, проблемы и перспективы	366
§ 5. Практика осуществления правового мониторинга в субъектах Российской Федерации на примере Вологодской области.	371
Глава 3. Развитие законодательства субъектов Российской Федерации	382
§ 1. Основные итоги и тенденции законодательной деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (за период 2004—2007 г.г.)	382
§ 2. Оценка федеральными органами результативности регулирующего воздействия законодательства субъекта Российской Федерации	387
§ 3. Реформирование и развитие государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации	391
§ 4. Оптимизация избирательного законодательства в субъектах Российской Федерации	397
§ 5. Правовое обеспечение деятельности органов публичной власти во вновь образованных субъектах Российской Федерации.	398
Глава 4. Опыт реализации приоритетных национальных проектов в субъектах Российской Федерации.	403
§ 1. Мониторинг правового регулирования реализации приоритетного национального проекта «Здоровье»	403
§ 2. Опыт и проблемы реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России»	411
§ 3. Опыт и проблемы реализации приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса»	416
§ 4. Мониторинг правового регулирования реализации приоритетного национального проекта «Образование»	426
Глава 5. Человекоформирующее (ценностное) измерение правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации.	434
§ 1. Уровень и качество жизни населения как индикаторы результативности правового обеспечения региональной политики	434
§ 2. Оценка эффективности правового обеспечения региональной политики институтом уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации	438
§ 3. Анализ правового обеспечения региональной политики общественными палатами в субъектах Российской Федерации	443

Глава 6. Деятельность совета законодателей в 2007 году: проблемы и перспективы	446
§ 1. Деятельность Совета законодателей в 2007 году	446
§ 2. Перспективы деятельности Совета законодателей	449
Заключение	451

**Часть IV
СИСТЕМА МОНИТОРИНГА ПРАВА:
ИТОГИ 2007 ГОДА И ПЕРСПЕКТИВЫ**

Глава 1. Основные итоги законодательной деятельности в 2007 году	457
§ 1. Динамика законодательного обеспечения государственной политики в 2007 году.	457
§ 2. Содержательные особенности законодательного процесса Российской Федерации в 2007 году.	490
Глава 2. Развитие системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики	496
§ 1. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: основные практические итоги пятилетия	496
§ 2. Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центр мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: цели и перспективы	503
§ 3. Выработка критерии к определению «законов года»	508
§ 4. Оценка регулирующего воздействия законодательства: постановка задачи	514
§ 5. Организация правового мониторинга в органах исполнительной власти	523
§ 6. Мониторинг права: опыт социологического анализа	524
Глава 3. Методология мониторинга законодательства и правоприменительной практики	528
§ 1. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга	528
§ 2. Правовое обеспечение процесса совершенствования законодательства: проекты федеральных законов «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов», «О Федеральном Собрании – парламенте Российской Федерации»	533

§ 3. Использование «досье законов» как механизма мониторинга законотворчества и правоприменения — динамика развития федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О противодействии терроризму».	536
---	-----

§ 4. Вопросы методики социолого-правовых исследований в процессе осуществления мониторинга права	568
---	-----

§ 5. Перспективы разработки методологии мониторинга права	570
--	-----

§ 6. Качество закона: юридико-технические аспекты	577
--	-----

Часть V
МОНИТОРИНГ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Введение	583
-----------------	-----

Глава 1. Основные направления деятельности Конституционного Суда Российской Федерации по обеспечению реализации прав и свобод человека и гражданина в 2007 году	585
--	-----

§ 1. Мониторинг законодательства в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации	585
---	-----

§ 2. Особенности деятельности Конституционного Суда Российской Федерации по обеспечению реализации прав и свобод человека и гражданина в 2007 году: конституционно-правовые аспекты	587
--	-----

§ 3. Предложения по совершенствованию законодательства, вытекающие из решений Конституционного Суда Российской Федерации в 2007 году	593
---	-----

Глава 2. Основные направления деятельности арбитражных судов по защите прав и законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности	595
---	-----

§ 1. Основные направления деятельности Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по защите и обеспечению прав и свобод человека и гражданина в 2007 году	595
--	-----

§ 2. Мониторинг законодательства в деятельности Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации	596
---	-----

§ 3. Предложения по совершенствованию законодательства, вытекающие из обобщения судебной практики арбитражных судов	598
--	-----

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ	603
------------------------------	-----

ЗАКЛЮЧЕНИЕ	609
-------------------	-----

ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К КОНЦЕПЦИИ ПРОГРАММЫ ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ	611
Концепции проектов федеральных законов, подготовленные комитетами и комиссиями Совета Федерации	614
Концепция проекта федерального закона «Об основах рекрутинговой деятельности в сфере трудовой миграции»	614
Концепция проекта федерального закона «Об обязательном экологическом страховании»	618
Проекты федеральных законов, подготовленные комитетами и комиссиями Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации и членами Совета Федерации	626
Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 115 Семейного кодекса Российской Федерации»	626
Проект федерального закона «Об основах государственной поддержки семьи в Российской Федерации»	626
Проект федерального закона «Об экологическом агропроизводстве» . .	639
Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 13 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»	646
Проект федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением двух уровней высшего профессионального образования»	647
Проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» . .	648
ПРИЛОЖЕНИЕ. Распределение по законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации законодательных инициатив, внесенных в Государственную Думу в форме законопроектов и ставших федеральными законами с 1996 по 2007 год	650

Права и свободы человека и гражданина являются непосредственно действующими. Они определяют смысл, содержание и применение законов, деятельность законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

(Статья 18 Конституции Российской Федерации)

ВВОДНАЯ ЧАСТЬ

Доклад Совета Федерации 2007 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» базируется на преемственности основных идей и положений аналогичных докладов Совета Федерации 2004, 2005 и 2006 годов. Данный — четвертый по счету — доклад выпускается в знаменательный для нашей страны 2008 год, когда исполняется 15 лет действующей Конституции Российской Федерации, а также созданному на ее основе Федеральному Собранию Российской Федерации.

Мы изначально рассматривали и продолжаем рассматривать базовые ценности Конституции — права граждан — как исходные критерии оценки качества законодательства. В Конституции в основных ценностях заложена гуманитарно-правовая стратегия России как концептуальная основа программы действий на долговременную перспективу и практической деятельности на ближайшие годы. Но для того чтобы состояться как качественная, объединяющая большинство активного населения страны по возрождению России, гуманитарно-правовая стратегия должна быть наполнена ценностями гуманизма, прав и свобод человека и гражданина для деятельности всей системы власти, особенно законодательной.

Ключевым в Конституции является вопрос о том, как построить в России федеративное, демократическое, правовое, социальное государство, в котором все известные сегодня права и свободы будут практически реализованы. Государство, каждый его орган, каждое должностное лицо, каждый чиновник, наделенный властью, должны научиться осознавать свою обязанность перед конкретным человеком, гражданином Российской Федерации. Именно эту ключевую идею мы постарались положить в основу мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

Основное внимание в докладе 2007 года уделено правовому обеспечению стратегических приоритетов внутренней и внешней политики государства, определенных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собра-

нию на 2007 год. Этот год был последним в деятельности Государственной Думы IV созыва и закончился выборами ее нового состава. Поэтому анализ законодательства и правоприменительной практики особенно важен как с точки зрения подведения итогов, так и в качестве рекомендаций будущим законодателям.

Важнейшим критерием оценки законодательства является его соответствие долговременным целям и ценностям развития личности, общества и государства, качественному правовому обеспечению проводимых в стране преобразований. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики (мониторинг права) позволяет выявлять слабые места в механизмах реализации государственной политики, определять проблемные точки законодательства.

При подготовке материалов доклада коллектив, с одной стороны, руководствовался принципом преемственности по отношению к уже сложившейся концептуальной и методической основе доклада как итоговой форме ежегодного мониторинга, его содержательным и структурным особенностям. Вместе с тем четвертый доклад имеет свои отличительные особенности.

В докладе впервые раскрывается позиция органов судебной власти в отношении качества законодательства, принимаемого в последние годы. По нашему мнению, законотворческая работа на высоком уровне невозможна без активного участия в этом процессе судебных органов.

Доклад 2007 года по-новому отражает региональные аспекты законодательной деятельности как в масштабах Российской Федерации, так и на уровне субъектов Российской Федерации. Так называемая региональная часть доклада по традиции готовилась по материалам, поступившим из органов государственной власти субъектов Российской Федерации, но по уникальной смысловой структуре, в основе которой лежит главный критерий для деятельности государства — качество жизни людей.

Новеллой доклада 2007 года является введение в парламентский оборот и публичный язык понятия «закон года». Такой подход позволяет формировать творчески здоровую, конкурентную среду, которая более строго и ответственно оценивает качество законов. При этом существенно усиливается мотивация к повышению ответственности за результаты деятельности — как законодательной, так и правоприменительной.

Доклад содержит пока только подходы к определению «закон года» и системные критерии, по которым такая оценка может быть проведена, такие, как юридическое совершенство (идеальная модель), глубина и значимость для судеб нашей страны и ее граждан. Оценка законов должна быть сделана и с учетом их некоррупционности, а также вклада в решение проблем бедности, демографии и прав человека. Кроме самых успешных, качественных и значимых необходимо выделять и самые спорные, конъюнктурные, слабо подготовленные, проблемные и бесперспективные законы года по тем же критериям, то есть законы года с противоположной значимостью.

Первая часть доклада традиционно посвящена осмыслиению стратегии правового развития Российской Федерации в 2007 году, особенностям и перспективам конституционного партнерства, а также основам региональной политики. Во

второй части раскрываются проблемы стратегии развития государства, законодательного обеспечения в 2007 году основных направлений внутренней и внешней политики, а также прав человека в России. В третьей части сформулированы результаты оперативного мониторинга, проведенного в субъектах Российской Федерации по наиболее актуальным проблемам реализации государственной политики, представлены предложения по их решению, демонстрируются результаты деятельности Совета законодателей. В четвертой части даны итоги основных тенденций законодательной деятельности в Российской Федерации, развита концепция создания системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики, а также показан механизм правового мониторинга.

В июне 2007 году состоялась пятая Всероссийская конференция по мониторингу законодательства и правоприменительной практики. Она стала не только общероссийским, но и международным событием, так как в ней принимали участие представители многих стран СНГ. За прошедшие пять лет пройден путь от теоретического обоснования идеи мониторинга правового пространства Российской Федерации до практического развертывания полномасштабной мониторинговой системы на основе важнейших системных критериев оценки законотворческой деятельности и правоприменительной практики.

Ежегодное обсуждение доклада Совета Федерации демонстрирует интерес к этой новой форме коллективной работы в процессе конституционного партнерства, стимулирует создание региональных систем мониторинга.

Предыдущий доклад Совета Федерации 2006 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» был представлен Президенту Российской Федерации, а также направлен в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Администрацию Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, другие государственные органы, в Российскую академию наук, Общественную палату Российской Федерации, научно-исследовательские и экспертные институты, общественные организации и политические партии. Он был обсужден в 2007 году на заседаниях Совета Федерации и Совета законодателей, а также на пятой Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики». Отдельные положения доклада были учтены при подготовке очередного Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

Доклад 2007 года анализирует федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации с точки зрения качества правового обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики Российской Федерации, определенных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 и предыдущие годы. Тем самым сохраняется преемственность процесса мониторинга и основных принципов изучения и оценки состояния законодательства и правоприменительной практики в России. Материалы к докладу были подготовлены федеральными и региональными органами государственной власти, другими организациями и научными учреждениями, список которых опубликован после текста доклада.

Мониторинг законодательства, основанный на принципах программно-целевого и долговременного планирования, призван синхронизировать законодательную деятельность на федеральном уровне, а также в субъектах Российской Федерации. Он становится для федеральных и региональных законодателей важнейшим условием совершенствования качества совместной работы.

Работа над докладом как итоговой формой мониторинга результатов парламентского года позволяет решить ряд важных проблем. Во-первых, обеспечить системный анализ результатов деятельности законодательной власти в контексте правового сопровождения основных направлений внутренней и внешней политики государства. Во-вторых, стимулировать конституционное партнерство Совета Федерации с Президентом Российской Федерации и другими органами власти в реализации основных направлений внутренней и внешней политики. В-третьих, консолидировать усилия органов власти и институтов гражданского общества по обеспечению прав и свобод человека и гражданина. Существенное место в докладе уделено оценке результативности принятых ранее выводов и рекомендаций.

Ежегодные доклады Совета Федерации стали важным событием политической жизни России, получили значительный общественный резонанс и отклики как федеральных, так и региональных органов государственной власти. На доклады Совета Федерации поступали отзывы от органов государственной власти Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, представителей научного и бизнес-сообщества. В этих отзывах содержатся слова одобрения, конструктивная критика и, главное, конкретные предложения по улучшению законодательной и правоприменительной практики. Эти рекомендации были использованы при определении дальнейшего пути развития законотворческой деятельности на всех уровнях.

Благодаря активному участию органов государственной власти субъектов Российской Федерации в обсуждении докладов Совета Федерации в российских регионах значительное место в докладе 2007 года было уделено вопросам развития законодательства субъектов Российской Федерации и обеспечения системного единства правового пространства России, включая законодательное регулирование решения общенациональных проблем в режиме конструктивного сотрудничества для снятия возникающих проблем на ранних стадиях.

Многие из региональных парламентов ввели в практику своей законодательной деятельности подведение ежегодных итогов в виде докладов о состоянии законодательства в соответствующих субъектах Российской Федерации. В 2007 году такие доклады были подготовлены в 12 субъектах Российской Федерации. В них отражаются особенности развития законодательства субъектов Российской Федерации с позиции обеспечения основных программных документов субъектов Российской Федерации.

Ежегодный доклад Совета Федерации и доклады законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации чрезвычайно востребованы в качестве новой формы координации законодатель-

ной и правоприменительной деятельности, особенно при реализации приоритетных национальных проектов.

Деятельность Федерального Собрания Российской Федерации является мощным фактором политической стабилизации российского общества, площадкой для диалога различных политических сил. Именно парламент выступает собирателем и выражителем интересов регионов, групп и организаций, составляющих гражданское общество, переплавляя эти интересы в государственную позицию. Главным основанием планирования законодательной деятельности является конституционное сотрудничество с главой государства по реализации ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

Ежегодный доклад Совета Федерации информирует гражданское общество о результатах работы органов государственной власти и определяет перспективы дальнейшего развития законодательства. Как государственный парламентский документ, он отражает вклад Совета Федерации в деятельность по совершенствованию законодательства в Российской Федерации и формированию систем конституционного и социального партнерства в Российской Федерации.

Авторы доклада уверены, что развитие системы мониторинга позволит в перспективе создать новую модель государственного управления, открытую для институтов гражданского общества, бизнеса, социальных групп, понятную для каждого гражданина, основанную на плодотворном сотрудничестве между человеком, обществом и государством.

За прошедшие четыре года пройден путь от теоретического обоснования идеи мониторинга правового пространства Российской Федерации до практического развертывания его полномасштабной системы на основе важнейших системных критериев оценки законодательства. Воплощение в жизнь масштабных и долгосрочных целей и задач правового обеспечения национальных проектов невозможно без создания соответствующей стратегии правового развития Российской Федерации.

Доклад, являясь комплексным инструментом подведения итогов законодательной деятельности в 2007 году, информирует гражданское общество о результатах работы органов государственной власти и определяет перспективы дальнейшего развития законодательства. В докладе проводится анализ законодательного обеспечения четырех национальных проектов; исследуются особенности законодательной и правоприменительной деятельности в субъектах Российской Федерации; выявляются проблемы, связанные с проведением экспертизы законопроектов, с точки зрения политico-правовых, социально-экономических, криминологических и иных последствий их принятия.

Доклад 2007 года адресован всему российскому обществу и занимает одно из ведущих мест среди итоговых докладов органов государственной власти Российской Федерации.

Часть I

СТРАТЕГИЯ ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Глава 1

Конституционное партнерство как основа правового развития России

Введение

В докладе 2007 года полностью сохранена преемственность по отношению к докладам Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» 2004, 2005 и 2006 годов. В первом докладе (2004 года) было введено понятие гуманитарно-правовой стратегии и в специальном параграфе раскрыта ее смысл. Под гуманитарно-правовой стратегией в соответствии с Конституцией Российской Федерации понимаются фундаментальные составляющие государственной политики. Любая другая составляющая стратегии, относится ли она к сфере государственно-правового или социально-экономического развития, к сфере обеспечения национальной безопасности или к другим сферам общественной жизни, должна оцениваться с точки зрения соответствия гуманитарно-правовой стратегии.

Гуманитарно-правовая стратегия, непосредственно выражая дух Конституции Российской Федерации, в совокупности со стратегическими установками государственной политики, определяемыми Президентом России, является основой деятельности всех органов власти и ориентиром в разработке конкретных программ реализации внутренней и внешней политики.

Если Послание Президента России содержит целевую составляющую общей стратегии развития страны, то гуманитарно-правовая стратегия представляет собой ее ценностную компоненту.

Гуманитарно-правовая стратегия одновременно содержит в себе и обязательные условия, в рамках которых прокладываются все остальные стратегические направления развития России, и линию горизонта, к которому следует стремиться обществу, системе власти и стране в целом. И обе эти составляющие задают систему базовых критерий, на соответствие которым должны проверяться все результаты решения текущих задач государственной политики, в том числе итоги законодательной деятельности.

В докладе 2005 года была продолжена линия на развитие гуманитарно-правовой стратегии. Идея гуманитарно-правовой стратегии глубоко укоренилась в Конституции России. Ведь гуманитарно-правовая стратегия — это система долговременных целей по постоянному повышению уровня гарантий обеспечения конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Впервые в новейшей истории гуманитарно-социальная составляющая государственной политики — человек, его права и свободы, объявляемые нашей конституционной ценностью, — получила должное звучание. В системе показателей деятельности власти жизнь, здоровье, безопасность, культура, нравственность.

§ 1. Особенности конституционного партнерства в 2007 году

Конституция Российской Федерации является стратегической основой правового развития страны. Она закрепляет базовые принципы конституционного партнерства органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, иных государственных органов и институтов гражданского общества.

Определяющим субъектом гуманитарно-правовой стратегии является Президент Российской Федерации как гарант Конституции. Эта роль главы государства проявляется в реализации всех его конституционных полномочий, в том числе и в законодательной сфере. Среди них — и полномочия обращаться с ежегодным Посланием к Федеральному Собранию, и полномочия вносить в Государственную Думу проекты федеральных конституционных законов и федеральных законов, и право отклонять принятые федеральные законы, и право подписывать и обнародовать их.

Все иные органы государственной власти как субъекты гуманитарно-правовой стратегии также занимают свое, конституционно незаменимое, место в целостной системе органов конституционного партнерства.

Формула «конституционное партнерство» была введена в политico-правовой оборот ежегодными докладами Совета Федерации 2004—2006 годов. Конституционное партнерство понимается как процесс и результат согласованной государственной политики в законодательной деятельности и правоприменительной практике, как конструктивное взаимодействие всех ветвей и уровней государственной власти во имя правового развития страны.

Стратегия правового развития — это система стратегического реагирования на глобальные вызовы сегодняшнего дня и будущего, которая в соответствии с Конституцией Российской Федерации определяется политической стратегией государства. Стратегия правового развития — это правовое воплощение политики развития страны.

Политическая воля трансформируется в стратегию развития государства посредством правового оформления, когда находит отражение в политico-правовых актах Российской Федерации высшего уровня, важнейшими из которых являются ежегодные послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и ежегодные бюджетные послания Президента Российской Федерации.

Требуется новая методология и технология законопроектной, законодательной и нормотворческой деятельности, исключающая принятие законов конъюнктурно-корпоративных, недостаточно проработанных, увеличивающих правовую неопределенность в процессе их исполнения. Особенности конституционного партнерства в 2007 году определялись тем, что это был последний год деятельности Государственной Думы предыдущего созыва. В декабре 2007 года состоялись выборы нового состава Государственной Думы. За несколько дней до них Совет Федерации определил дату президентских выборов 2008 года. Таким

образом, 2007 год был отмечен особой ролью Совета Федерации, которую он сыграл в обеспечении преемственности государственной власти. В 2007 году члены Совета Федерации большое внимание уделяли взаимодействию с Президентом Российской Федерации и Государственной Думой. Они неоднократно встречались с Президентом России В.В. Путиным, который также принимал участие в заседаниях Совета Федерации и Совета законодателей.

Конституционное партнерство с Государственной Думой осуществлялось на всех этапах работы с проектами, начиная с «нулевого цикла» до первого чтения и после отклонения в согласительных комиссиях.

Конституционное партнерство в 2007 году эффективно проявилось и во взаимоотношениях Совета Федерации с Правительством Российской Федерации. Оно особенно интенсифицировалось при подготовке и принятии бюджета страны на 2008–2010 годы, а также ряда других важных федеральных законов.

Основы стратегии правового развития и конституционного партнерства закреплены в Конституции Российской Федерации. К органам конституционного партнерства, определяемым в статьях 80, 95, 103, 104, 125, 126, 127 Конституции Российской Федерации, относятся: Президент Российской Федерации, Совет Федерации, Государственная Дума, Правительство Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации, исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, федеральные суды, суды субъектов Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, органы прокуратуры Российской Федерации. В соответствии со статьями 5, 10, 11 Конституции Российской Федерации они осуществляют государственную власть в Российской Федерации.

Взаимодействие субъектов конституционного партнерства в осуществлении законотворческой деятельности и в процессе исполнения законов сегодня обеспечивается системой мониторинга законодательства и правоприменительной практики, направленной на повышение ответственности государства перед гражданами за результаты законодательной и правоприменительной деятельности.

Конституционное партнерство — это демонстрация правовой культуры власти. В процессе конституционного партнерства формируется образ человека — гражданина новой России, новый образ государства, общества, страны. Органы конституционного партнерства вырабатывают наиболее эффективные модели согласованного функционирования и взаимодействия с учетом конституционных требований о непосредственном действии прав и свобод человека и гражданина.

Стратегия правового развития формируется, реализуется и совершенствуется при взаимодействии органов законодательной, исполнительной и судебной власти в рамках конституционного партнерства. Это взаимодействие может осуществляться только на условиях равенства и путем компромисса.

Конституционное партнерство осуществляется на основе принципа федерализма, что особенно важно для Совета Федерации как палаты регионов. Реализуя этот принцип, стратегия правового развития страны способствует сбалансированному развитию регионов при координирующей роли федерального центра.

Власть может быть эффективной только тогда, когда она повышает возможности реализации потенциала личности, гарантии ее защищенности, создает ус-

ловия для развития институтов гражданского общества, сохранения целостности страны и обеспечения суверенитета государства.

В докладах Совета Федерации неоднократно отмечалась необходимость повышения эффективности взаимодействия субъектов права законодательной инициативы для выработки консолидированной оценки качества законодательства. Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации как наиболее значимые субъекты права законодательной инициативы несут особую ответственность за качество правотворчества.

Государственная политика приобретает правовое выражение, стратегический, долговременный характер при ее закреплении на уровне федерального законодательства. Конституционное партнерство в законодательной деятельности для современной России имеет особое значение, поскольку проводимые реформы требуют качественного обновления законодательства страны.

Инициативы федеральной исполнительной власти в целом поддерживаются федеральным законодателем, однако, как свидетельствует ежегодный анализ состояния законодательства Российской Федерации, от года к году нарастает массив законодательных проблем, что свидетельствует об излишней поспешности в законопроектной работе. При этом многие предложения субъектов права законодательной инициативы в силу несовершенства механизмов взаимодействия органов конституционного партнерства в законодательной деятельности остаются невостребованными.

Формула конституционного партнерства способна определить место в законодательном процессе всех субъектов права законодательной инициативы. Качественное законодательство возможно только при условии системного долгосрочного планирования законодательной деятельности, внедрения в практику законотворчества широкого спектра экспертиз — от экономической до гуманистичной.

Не менее важным является конституционное партнерство в правоприменительной деятельности. Несогласованность, слабая координация органов власти в процессе реализации законов, несвоевременное и некачественное подзаконное правотворчество способны нанести существенный вред государственной политике. В этом процессе одинаково недопустимы и политические спекуляции, и межведомственная конкуренция, и формализм в исполнении предписаний закона. Конституционное партнерство в процессе правоприменения должно реализовываться в форме инициативного сотрудничества органов государственной власти в сфере правового мониторинга. Только консолидированная и ответственная работа органов конституционного партнерства по мониторингу законодательства способна создать достоверную систему анализа состояния законодательства и практики его применения, которая должна стать обязательным элементом правотворчества, осуществляемого на всех уровнях, в целях совершенствования законодательства Российской Федерации.

Программа законопроектной деятельности Российской Федерации направлена на объединение усилий органов конституционного партнерства в законодательной и правоприменительной деятельности.

Конституционное партнерство предполагает безусловное соблюдение в процессе непрерывного правотворчества духа и буквы Конституции Российской Федерации с учетом базовых конституционных ценностей. Соблюдение конституционных норм — обязанность органов конституционного партнерства.

Органы конституционного партнерства самоорганизуются, соблюдая баланс конституционных принципов самостоятельности органов законодательной, исполнительной и судебной власти (статья 10 Конституции Российской Федерации) и единства системы государственной власти в Российской Федерации (статья 5 Конституции Российской Федерации). Они вырабатывают наиболее эффективные модели согласованного функционирования и взаимодействия с учетом конституционных требований о непосредственном действии прав и свобод человека и гражданина, определяющих смысл, содержание и применение законов, а также деятельность органов власти в Российской Федерации (статья 18 Конституции Российской Федерации).

В соответствии со статьей 76 Конституции Российской Федерации и сложившимся конституционным порядком закон является высшей формой закрепления результатов правотворческой деятельности и оформления политico-правовых решений органов конституционного партнерства. Только закон — нормативный правовой акт, принимаемый законодательным (представительным) органом государственной власти Российской Федерации, — способен обеспечить эффективную реализацию государственной политики, ее преемственность, придать ей стратегический и долговременный характер.

Президент Российской Федерации, палаты Федерального Собрания, Правительство Российской Федерации, высшие органы судебной власти (Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации), Генеральная прокуратура Российской Федерации, законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации выступают активными участниками конституционного партнерства, призванными обеспечивать выработку и реализацию государственной политики во имя достижения конституционных целей и сохранения конституционных ценностей Российской Федерации.

Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации как наиболее значимые субъекты права законодательной инициативы несут особую ответственность за качество правотворчества.

Наряду с конституционными принципами разделения властей (когда определяются различные полномочия и компетенции органов власти) существует и партнерство власти и общества. Конституционное партнерство высших органов власти является базовой предпосылкой для создания системы социального партнерства власти и общества. Оно позволяет сформировать механизм коллективного творчества всех ветвей власти и реализовать идею коллективной ответственности.

§ 2. Перспективы развития конституционного партнерства: правотворчество — правоприменение — мониторинг права

Институт конституционного партнерства в современной России только зарождается. Идет поэтапная перестройка всей системы управления, доставшейся России в наследство от Советского Союза.

Поэтому современной системе конституционного партнерства свойственно наличие некоторых диспропорций. В системе власти преобладают центристремительные настроения. Реализация в полном объеме принципа самостоятельности законодательной, исполнительной и судебной власти сдерживается объективными факторами, характерными для переходного периода. В процессе разви-

тия находятся институты гражданского общества, местного самоуправления, оформляется и апробируется новая система разграничения полномочий и ответственности между уровнями власти. Реформируется судебная и правоохранительная система. Все эти изменения постепенно меняют облик современной власти, приближая ее к оптимальной — конституционной — модели, в которой каждая ветвь власти реально самостоятельна и независима, а в единстве они вырабатывают и реализуют согласованную государственную политику.

Стратегия правового развития должна формироваться, реализоваться и совершенствоваться при равноправном взаимодействии органов законодательной, исполнительной и судебной власти в рамках конституционного партнерства. С учетом положений статьи 10 Конституции Российской Федерации это взаимодействие может осуществляться только на условиях равенства и путем компромисса.

Целостное понимание института конституционного партнерства предполагает его восприятие как единой системы выработки и реализации государственной политики, обеспечивающей функционирование комплексного механизма взаимодействия между ветвями и уровнями власти.

Деятельность органов конституционного партнерства должна отвечать конституционной формуле эффективности власти, реализующей стратегию правового развития. Эффективная власть обеспечивает повышение возможностей для реализации потенциала личности, гарантит ее защищенности, создание условий для развития институтов гражданского общества, сохранения целостности страны и обеспечения суверенитета государства. При этом власть должна безусловно следовать конституционно-правовым формам реализации собственных полномочий.

Необходимо совершенствовать процесс выработки, принятия и исполнения государственных решений. Законы являются основной формой конституционного партнерства. Поэтому совершенствование законодательства является важнейшим приоритетом государственной политики. Закон — это отлитое в праве государственное решение.

На конституционное партнерство в 2008 году будут, безусловно, оказывать влияние президентские выборы, начало работы нового состава Государственной Думы, а также возможные изменения в Правительстве. Тем не менее в качестве позитивной тенденции можно отметить, что основы конституционного партнерства, заложенные в предыдущие годы, обеспечивают общую стабильность политической жизни даже в условиях выборов, а также преемственность главного курса страны, определенного Президентом России В.В. Путиным.

Конституционное партнерство неизбежно будет трансформироваться по мере завершения институциональных преобразований, развития институтов гражданского общества, повышения уровня правосознания граждан России и их требовательности к качеству власти. И это преобразование будет качественнее, если выгоды от приближения к конституционной модели взаимоотношений органов конституционного партнерства будут и в дальнейшем оставаться в сфере внимания руководства страны.

Для создания эффективной системы конституционного партнерства целесообразно последовательно продолжать продвигаться в направлениях:

обеспечения верховенства, авторитета закона, включая ответственность за качество законодательства и эффективность правоприменения;

усиления роли законодательной деятельности;

стабилизации законодательства в среднесрочной перспективе, соответствующей горизонтам бюджетного планирования;

развития партийно-политической системы для обеспечения конкурентных условий формирования органов законодательной власти;

обеспечения реальной самостоятельности и независимости судебной власти под контролем институтов гражданского общества;

развития системы контроля институтами гражданского общества институтов власти;

качественного реформирования правоохранительной системы, основным принципом которого должно стать изменение менталитета правоохранительных органов: из органов, действующих от имени государства, они должны трансформироваться в органы, действующие во имя конкретного человека с основной задачей защиты каждого от злоупотреблений власти;

повышения открытости принятия и реализации политico-правовых решений;

совершенствования кадровой политики в целях привлечения на государственную службу нового поколения, способного воспринимать не только административно-командную модель управления как единственно возможную и эффективную, но и другие формы организации деятельности органов власти.

Указанные направления государственного строительства Российской Федерации постепенно реализуются на практике, однако говорить о качественных изменениях в системе конституционного партнерства в ближайшее время преждевременно.

Органы конституционного партнерства должны последовательно перейти на среднесрочное планирование законопроектной деятельности. Программа законопроектной деятельности Российской Федерации может стать инструментом, объединяющим программу социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, трехлетний бюджет Российской Федерации с программами социально-экономического развития субъектов Российской Федерации. Мониторинг действующего законодательства и практики его применения может стать активным инструментом такого объединения.

Таким образом, перспективы развития конституционного партнерства будут реализовываться в рамках формулы «правотворчество — правоприменение — мониторинг права».

Глава 2

Приоритеты законодательного обеспечения государственной политики России в 2007 году

§ 1. Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год: преемственность и новаторство

Обращаясь с ежегодным Посланием к Федеральному Собранию, Президент Российской Федерации реализует свои полномочия определяющего субъекта гуманитарно-правовой стратегии, гаранта Конституции. Статус Послания определяется тем, что оно выступает как система критерииев законодательной деятель-

ности, включая в себя базовые, принципиальные идеи главы государства и своеобразный план законодательной деятельности.

Учитывая особый конституционный статус Послания, которое не случайно направляется Федеральному Собранию, законодателям необходимо научиться адекватно реагировать на импульсы Послания. С помощью Послания создается прямая содержательная связь главы государства и парламента, которая определяет дальнейшее развитие правового пространства.

Для Федерального Собрания ежегодное Послание Президента выступает системой приоритетов для оценки итогов года в сфере законодательства и правоприменения.

Послание Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год является сбалансированным, обобщенным документом, охватывающим практически все сферы жизнедеятельности страны. Особенность Послания на 2007 год в том, что оно является последним, восьмым в нынешнем правлении Президента Российской Федерации В.В. Путина и функционировании Государственной Думы IV созыва. Поэтому в нем диалектично переплетаются элементы преемственности с предыдущими посланиями и элементы новаторства.

Президент дает не только оценку ситуации в стране и ее положения в мире, но и определяет долгосрочные приоритеты в экономике, социальной сфере, науке, во внешней и внутренней политике, в области обороны и безопасности, а также подводит первые итоги реализации приоритетных национальных проектов. Послание Федеральному Собранию на 2007 год в большей своей степени направлено на сохранение духовных и нравственных ценностей России, поскольку «...духовное единство народа и объединяющие нас моральные ценности — это такой же важный фактор развития, как политическая и экономическая стабильность... общество лишь тогда способно ставить и решать масштабные национальные задачи — когда у него есть общая система нравственных ориентиров. Когда в стране хранят уважение к родному языку, к самобытным культурным ценностям, к памяти своих предков, к каждой странице нашей отечественной истории.

Именно это национальное богатство является базой для укрепления единства и суверенитета страны. Служит основой нашей повседневной жизни, фундаментом экономических и политических отношений»¹.

В качестве приоритетных направлений государственной политики определены:

- духовное единство народа и моральные ценности;
- реализация национальных проектов²;
- формирование Фонда национального благосостояния;
- создание конкурентной, основанной на интеллекте и знаниях экономики;
- реформа электроэнергетики;
- создание эффективной транспортной системы;
- развитие железнодорожных, воздушных, водных путей сообщения;
- использование природных ресурсов России;
- развитие инновационной экономики;
- подъем отечественной науки;
- дальнейшее укрепление и модернизация Вооруженных Сил;
- совершенствование работы во внешней политике.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год.

² На приоритетных национальных проектах в региональном аспекте внимание акцентировано в третьей части доклада.

В качестве предпосылок формирования дееспособного, сильного государства, эффективно обеспечивающего достойную и безопасную жизнь людей, Президент в своем Послании назвал прохождение по новой избирательной системе предстоящих выборов в Государственную Думу, в которых отныне будут участвовать только политические партии.

Переход к пропорциональной системе выборов, безусловно, повысит качество российской политической системы, создаст здоровую конкуренцию между политическими партиями, снизит лоббирование региональными влиятельными группами лиц, выгодных местным администрациям и криминальным структурам, а у оппозиции появится возможность расширять свое представительство в законодательных органах власти.

Одним из регуляторов взаимодействия федеральных, региональных и местных властей В.В. Путин назвал усиление взаимодействия Совета Федерации с регионами Российской Федерации, поддержав предложение законодателей, касающееся представления субъекта Федерации в Совете Федерации гражданами, проживающими на территории этого субъекта в течение десяти лет. Это действительно необходимый шаг, поскольку сенатор должен не понаслышке владеть ситуацией в субъекте Федерации, знать проблемы, возможности и перспективы развития территории, и «продвигать» эти вопросы в центре.

Сделаны первые шаги по реализации норм, предусмотренных 131-м Федеральным законом о местном самоуправлении, который впервые расширил компетенцию и возможности местных органов. Президент справедливо заметил, что необходимо укреплять экономические основы местного самоуправления, и в первую очередь за счет формирования достаточной доходной базы. Законодатели, в свою очередь, принимая Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» старались учитывать пожелания и предложения, поступающие из субъектов Федерации муниципальных образований и декларированных главой государства. К сожалению, пока еще сохраняются правовые коллизии: например, бюджеты муниципальных образований «сбалансированы по доходам и расходам», но не по финансовым возможностям и обязательствам. Отсутствуют социальные стандарты. Системный характер имеет недофинансирование из бюджетов субъектов Федерации государственных полномочий, переданных муниципальным образованиям. В расходах бюджетов муниципальных образований годами не предусматривались расходы на капитальный ремонт и обновление основных фондов бюджетных учреждений муниципального уровня, что привело к их катастрофической изношенности. В таком же состоянии находится муниципальное имущество, используемое структурами федеральных органов, и тому подобное.

В настоящее время, после проведения выборов в органы местного самоуправления, количество муниципальных служащих значительно увеличилось, что повлекло за собой и увеличение расходов на муниципальное управление. Парламент России, в свою очередь, поддержал реформу местного самоуправления и принял Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», который призван регулировать отношения, связанные с поступлением на муниципальную службу граждан Российской Федерации, граждан иностранных государств — участников международных договоров Российской Федерации, в соответствии с которыми иностранные гражда-

не имеют право находиться на муниципальной службе, а также с определением правового статуса муниципальных служащих.

В Послании были высказаны опасения, касающиеся экстремистских действий, ведущих к разрушению стабильной политической и экономической системы России. Президент призвал законодательный орган страны ускорить принятие поправок в законодательство, ужесточающее ответственность за столь тяжкие преступления. Федеральное Собрание приняло Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 211-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму», которым предусмотрело ужесточение наказания за экстремизм. Кроме того, закон дал более детальную расшифровку понятия экстремизма, указав, что под преступлениями экстремистской направленности понимаются преступления, совершенные по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы. Помимо этого, законодатели предусмотрели наказание и за распространение экстремистских материалов, а также их производство или хранение в целях распространения. Федеральный список экстремистских материалов подлежит размещению в международной компьютерной сети Интернет на сайте федерального органа исполнительной власти в сфере юстиции. Указанный список также подлежит опубликованию в средствах массовой информации.

Большое внимание в Послании 2007 года удалено культурному и духовному наследию России. Президент подчеркнул, что 2007 год не случайно объявлен Годом русского языка, поскольку наш язык является «хранителем целого пласта поистине мировых достижений... живым пространством многомиллионного «русского мира». Президент поддержал идею лингвистов о создании национального Фонда русского языка, цель которого — популяризация русского языка, культуры и литературы в дальнем и ближнем зарубежье.

Кроме того, глава государства обратил внимание на ситуацию в творческой среде, подчеркнув, что в России ввели систему грантов для ряда театральных, музыкальных, художественных и иных творческих коллективов, призвав к сотрудничеству бизнес, предложив ему оказать действенную помощь по возрождению российского театра и кино, живописи, книгоиздания, литературы и искусства и особенно поддержать народное творчество, национальный колорит русской культуры.

Опасения Президента вызвало неудовлетворительное положение российских библиотек. Он заявил о необходимости приведения библиотечного дела в соответствие с современными технологиями и потребностями общества, упомянув при этом о создании Президентской библиотеки с региональными и местными центрами, обратив внимание на то, что она будет информационным связующим звеном для всей библиотечной системы государства. В.В. Путин сказал также о целесообразности создания мировой библиотеки на основе цифровых технологий, которая была бы великолепной площадкой для международного гуманитарного проекта, направленного на создание и укрепление культуры, искусства и истории народов мира.

В Послании Президента Федеральному Собранию на 2007 год особое внимание удалено проблеме инвестиций в человека, повышению качества жизни. Актуализация данной темы связана с реализацией приоритетных национальных

проектов. В качестве положительных результатов, достигнутых на данном направлении, Президент отметил, что удалось ориентировать бюджетные расходы на конечный результат; что реализация целого ряда программ обеспечивается партнерством федерального правительства, региональных и местных властей совместно с бизнес-структурами. Позитивной особенностью нацпроектов стала их инновационная направленность. Одним из достижений в реализации национального проекта «Здоровье» стало сокращение смертности и увеличение рождаемости.

Президент напомнил, что следующий год объявлен Годом семьи в России и его проведение позволит объединить усилия государства, общества, бизнеса вокруг важнейших вопросов укрепления авторитета и поддержки института семьи, базовых семейных ценностей. В целях консолидации усилий всех органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций и граждан Российской Федерации по обеспечению условий для устойчивого демографического развития страны Президент подписал Указ от 9 октября 2007 года № 1351, утверждающий Концепцию демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года. В соответствии с этой Концепцией демографическая политика Российской Федерации должна быть направлена на стабилизацию численности населения к 2015 году на уровне 142—143 млн. человек и создание условий для ее роста к 2025 году до 145 млн. человек, а также повышение качества жизни и увеличение ожидаемой продолжительности жизни к 2015 году до 70 лет, к 2025 году — до 75 лет.

Достижение целей демографической политики Российской Федерации в значительной степени зависит от успешного решения широкого круга задач социально-экономического развития, включая обеспечение стабильного экономического роста и повышение благосостояния населения, снижение уровня бедности и уменьшение дифференциации по доходам, интенсивное развитие человеческого капитала и создание эффективной социальной инфраструктуры (здравоохранение, образование, социальная защита населения), рынка доступного жилья, гибкого рынка труда, улучшение санитарно-эпидемиологической обстановки.

В качестве позитивного момента реализации национального проекта в области агропромышленного комплекса было отмечено принятие важного закона, регулирующего вопросы сельского хозяйства. Президент обратил внимание Правительства страны на необходимость срочной разработки пятилетней программы развития отрасли.

В национальном проекте «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» Президент выделил в качестве приоритета активизацию строительства — как малоэтажной, так и комплексной застройки отдельных районов и городов, подчеркнув необходимость принятия долгосрочной стратегии массового строительства жилья для всех категорий граждан, а также стратегии развития строительной отрасли в целом, используя энерго- и ресурсосберегающие технологии. Президент акцентировал внимание на том, что поставленная в данном национальном проекте задача ежегодного строительства 80 млн. кв. метров жилья уже не удовлетворяет потребности российского общества, и предложил увеличить сдачу в эксплуатацию жилых помещений до 100—130 тыс. кв. метров в год. Президент напомнил и о поправках, внесенных законодателями в Жилищный кодекс Российской Федерации, предусматривающих полную ответственность за содержание жилых домов собственниками. В связи с этим он обратил внимание

представителей органов федеральной власти на проблемы, связанные с ветхим жильем, высказав недовольство состоянием дел, связанных с ремонтом ветхого жилья и расселением аварийного. Президент поручил Правительству оказать финансовую поддержку запуску механизма создания объединений эффективных собственников жилья. Кроме того, глава государства предложил создать специальный фонд по реформированию ЖКХ, отметив, что в управлении этим фондом должны принять участие не только представители Правительства, но и парламента, и общественных организаций.

В Послании Президент России напомнил и о созданном в 2002 году Стабилизационном фонде, подчеркнув значимость и полезность данного института. В частности, благодаря ресурсам этой структуры государство добилось последовательного снижения инфляции, что позитивно сказалось на росте реальных денежных доходов граждан, привело к устойчивому развитию экономики. В.В. Путин предложил скорректировать работу Стабилизационного фонда, обозначив новый порядок использования финансовых ресурсов, полученных от нефтегазовых доходов, упомянув об образовании внутри данного фонда Фонда национального благосостояния, где планируется формировать «пенсионный капитал» граждан. Данные параметры уже нашли свое отражение в принятых поправках в Бюджетный кодекс Российской Федерации. Президент подчеркнул, что для решения задач достойного пенсионного обеспечения не требуется увеличивать пенсионный возраст. Владимир Путин еще раз обратил внимание Правительства на четкость, прозрачность и своевременность сборов налогов, необходимость вывода зарплат из «тени» и рекомендовал принять соответствующие меры в указанной сфере. В Послании нашли отражение и коллизии, связанные с «северными» пенсиями. Президент поручил Правительству разрешить этот вопрос в текущем году.

В Послании остро поставлен вопрос о развитии экономики, основанной на интеллекте, знаниях, научном и творческом потенциале. Отмечено, что ряд задач, поставленных в экономике — устранение инфраструктурных ограничений роста; повышение эффективности использования природных ресурсов; модернизация и развитие высокотехнологичных промышленных производств, — должны решаться не только за счет бюджетных средств, но и путем привлечения частных инвестиций. Основной задачей государства должно быть содействие бизнесу в создании новых, по-настоящему современных производств и в появлении как можно большего количества национальных публичных компаний. В Послании дано поручение принять закон о поддержке и развитии малого бизнеса.

Послание затронуло и такой важный вопрос, как заключение государственных контрактов. Президент предложил перейти на систему государственных контрактов, при которой стоимость государственного заказа не изменялась бы в течение всего периода исполнения, а при распределении государственных заказов постепенно переключаться на аукционную систему.

Приоритетному направлению — электроэнергетике — в Послании было уделено большое внимание, говорилось о предстоящей глобальной структурной реформе отрасли. Для реализации грандиозных изменений в электрификации страны Президент предложил создать специальную корпорацию, объединяющую предприятия атомной энергетики и промышленности. Для продуктивного функционирования данного органа Президент поручил подготовить нормативную правовую базу.

Отрицательную оценку в Послании получило состояние транспортной системы; в частности, были упомянуты разрушающиеся мостовые переходы, перегрузка трасс, ДТП и так далее. Правительству поручено утвердить программу развития дорожной сети до 2015 года, разработать и принять инвестиционные программы развития российских портов, проработать вопрос о создании международного консорциума по строительству второй линии Волго-Донского канала. Приоритетным выбрано направление по строительству высококачественных федеральных трасс и реконструкции дорог, формирующих международные транспортные коридоры, по развитию и модернизации судостроения и гражданских воздушных судов, созданию Объединенной авиастроительной и Объединенной судостроительной корпораций. В Послании законодателям предложено обратить внимание на недостаточную правовую базу, регулирующую современные способы финансирования строительства и эксплуатации дорог, аэропортовой сети, морских портов и реализации законодательных инициатив депутатов Госдумы и Правительства в данной сфере. Так, во исполнение поручения Президента, обозначенного в Послании, принят Федеральный закон от 9 февраля 2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»; подготовлены ко второму чтению проекты федеральных законов «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации», «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта», «Об общих принципах организации транспортного обслуживания населения на маршрутах регулярного сообщения в Российской Федерации», «О морских портах в Российской Федерации», подготовлен проект федерального закона «О государственном регулировании развития аэродромной сети и аэропортов» и так далее.

Важной, приоритетной задачей в Послании Президента России Федеральному Собранию на 2007 год названо использование природных ресурсов: нефти, газа, других минеральных ресурсов, лесных богатств, водных биологических ресурсов. Решение этой задачи потребует разработки системы мер, стимулирующих увеличение переработки сырья; оперативного создания соответствующей системы учета; увеличения экологических штрафов; ужесточения лицензионных требований к недропользователям; развития собственной перерабатывающей базы; снижения пошлин на технологическое оборудование; ускорения предоставления лесных участков; совместное финансирование создания необходимой инфраструктуры; прекращения выдачи квот иностранным компаниям и оказания предпочтения отечественным предприятиям, развивающим собственную переработку.

В Послании также обращено внимание Правительства на необходимость разработки системы мер, обеспечивающих эффективный таможенный контроль и пресечение незаконной ловли и контрабанды.

В Послании на 2007 год нашла отражение и тема российской науки. Президент отметил позитивные моменты начатой реформы в данной сфере. Он подчеркнул, что парламентом принят закон, определяющий принципы научной работы в государственных академиях на основе пятилетней программы фундаментальных исследований. Президент отметил важность конкуренции в научной среде, которой можно добиться благодаря проведению открытых конкурсов среди программ развития научно-исследовательских институтов и разработке государственных заказов на прикладные научные исследования.

Особое внимание Президент обратил на создание эффективной системы исследований и разработок в области нанотехнологий, основанных на атомном и

молекулярном конструировании. В качестве первоочередных мер по развитию данной области Президент поручил завершить разработку и принятие соответствующего федерального закона. Президент призвал представителей обеих палат Федерального Собрания войти в руководство Российской корпорации нанотехнологий и всем странам СНГ принять участие в реализации проекта по нанотехнологиям.

В Послании на 2007 год была поставлена цель дальнейшего укрепления Вооруженных Сил России. Президент отметил важность для достижения этой цели конструктивного сотрудничества всех органов государственной власти, основных политических сил, институтов гражданского общества, подчеркнул, что Вооруженные Силы становятся контрактно-профессиональными, постепенно модернизируются образцы вооружения и военной техники, повышаются социальные гарантии для военнослужащих и членов их семей, военных пенсионеров.

Приоритетом в проведении обоснованной внешней политики Президент Российской Федерации обозначил культуру международных отношений, свободную от навязывания моделей развития и форсирования естественного хода исторического процесса. В данном контексте Президент предложил укрепить общее гуманитарное пространство в рамках Содружества Независимых Государств, повысить уровень работы с соотечественниками, проживающими, как в республиках бывшего Советского Союза, так и в дальнем зарубежье, активно использовать в этом формы сотрудничества по линии гражданских обществ, широко применять молодежные, образовательные, культурные, научные, профессиональные, деловые и иные обмены и формы интеграции.

Президент России обратил внимание на вопросы строительства Союзного государства России и Белоруссии, подчеркнув направленность политики России на всемерное развитие отношений с Белоруссией в области транспорта, экономики, социальной политики, здравоохранения, гуманитарного сотрудничества и на других направлениях.

Послание Президента Российской Федерации на 2007 год содержит краткий анализ развития партнерских отношений между Россией и Европейским союзом, перспективное направление которых Президент России видит в новом базовом договоре о стратегическом партнерстве Россия — ЕС, который создаст первоначальную легитимную основу свободному перемещению капиталов, товаров, услуг, трудовых ресурсов на европейском и азиатском континентах. Президент призвал укреплять интеграционные процессы в Шанхайской организации сотрудничества и ЕврАзЭС, подчеркнув, что в современных условиях именно экономика является синонимом безопасности.

В целом Послание Президента В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год явилось стратегической основой законодательной и законотворческой деятельности парламента России в 2007 году, оно также заложило основы для последующего правового развития нашей страны. Во второй части настоящего доклада отмечены законодательные акты, принятые парламентом России во исполнение прозвучавших в Послании Президента поручений по основным направлениям внутренней и внешней политики, а также даны оценки соответствующих правовых решений.

§ 2. Реализация основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации

В последние годы Россия проводит реформы практически во всех сферах государственной и общественной жизни. Особое внимание уделяется административной реформе, цель которой — создание эффективной, открытой, инновационной системы государственного управления, обеспечивающей развитие человеческого потенциала и повышение его благосостояния. Основная задача проводимых реформ — переход российской системы управления от экономического роста к устойчивому развитию, основанному на соблюдении прав человека, критерием чего выступает право человека на достойную жизнь, безбедное, здоровое и безопасное существование, с благоустроенным жильем, нормальными условиями труда.

Важная роль в процессе реформирования государственной власти в России принадлежит Правительству Российской Федерации, наделенному значительными полномочиями по решению важнейших задач государственной жизни России.

В Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005—2008 гг.) приоритетной целью выступает снижение уровня бедности в два раза и ликвидация экстремальной бедности среди немаргинальных групп населения. Именно эти основания были заложены в Цели развития тысячелетия, предложенные ООН для всего человечества и одобренные мировым сообществом, в том числе и Россией. И не случайно деятельность Правительства России направлена на повышение доходов населения и преодоление бедности, улучшение здоровья, выравнивание демографической ситуации в России, реформирование всех уровней образования, охрану окружающей среды, осознание места Российской Федерации в глобальном партнерстве наций.

В процессе проведения мониторинга направлений деятельности Правительства Российской Федерации, его отчетов и докладов ясно вырисовываются ключевые проблемы России, среди которых: дифференциация региональных доходов; крайняя бедность в ряде регионов; низкий уровень продолжительности жизни; неравный доступ к социальным благам, в том числе и к образованию; гендерная асимметрия; распространение наиболее опасных, неизлечимых и трудноизлечимых болезней; экологический кризис и так далее.

Перспективный план деятельности Правительства России, осуществляемый во взаимодействии с другими конституционными партнерами, должен быть тесно переплетен с глубокими структурными реформами в различных сферах, ориентированными на повышение эффективности функционирования государства, создание и развитие демократических институтов в стране.

Направления деятельности Правительства Российской Федерации регулируются нормативными правовыми актами, докладами, программами и подпрограммами. В последнее время Правительством Российской Федерации подготовлен инновационный проект — разработан бюджет на три года, коррелируемый с соответствующими прогнозами и среднесрочными программами. Ведется работа по повышению эффективности бюджетных расходов, в основе которой лежит выявление системы среднесрочных целевых ориентиров деятельности министерств и ведомств, направленных на обеспечение высокого качества жизни граждан и повышение конкурентоспособности российской экономики. Эти целе-

вые ориентиры опираются на разработанную Правительством Российской Федерации систему целей, включающую четыре важные группы:

- повышение уровня и качества жизни населения;
- повышение уровня национальной безопасности;
- обеспечение высоких темпов устойчивого экономического роста;
- создание потенциала для будущего развития.

Показателями эффективной деятельности Правительства Российской Федерации являются уровень благосостояния народа, безопасности российского общества и каждого гражданина России, функционирование высокоразвитой и конкурентоспособной экономики, подлинная демократия, воплощение в жизнь принципов гуманизма, социальной справедливости.

Конкретные направления Правительства Российской Федерации на период до 2008 года были утверждены Председателем Правительства Российской Федерации 28 июля 2004 года. Они направлены на решение общенациональных задач, определенных Президентом России в своих посланиях и поручениях и предусматривают создание Правительством четко действующего механизма их решения. Для этого деятельность Правительства Российской Федерации должна быть сосредоточена на активизации необходимых институциональных преобразований и реализации национальных проектов. Как определено в указанном документе Правительства Российской Федерации, приоритетными направлениями деятельности Правительства России, позволяющими обеспечить высокие и устойчивые темпы экономического роста, являются:

- повышение уровня жизни населения, содействие развитию «человеческого капитала»;
- устранение структурных ограничений экономического роста;
- содействие повышению конкурентоспособности российских компаний, укреплению их позиций на внутреннем и внешнем рынках;
- социально-экономическое развитие регионов Российской Федерации;
- национальная интеграция России в мировую экономику.

В процессе ускорения экономического роста Правительство основывается на нескольких принципах, среди которых — макроэкономическая стабильность, связанная с последовательным снижением уровня инфляции; проведение взвешенной денежно-кредитной политики, обеспечивающей переход к полной конвертируемости рубля без его чрезмерного укрепления; поддержание сбалансированного федерального бюджета при дальнейшем снижении налоговой нагрузки на экономику и существенном повышении эффективности его расходов.

Для развития финансовых рынков Правительству Российской Федерации необходимо направить усилия на дальнейшее совершенствование законодательства, обеспечивающего защиту прав инвесторов и развитие финансовой инфраструктуры.

Правительством Российской Федерации и Центральным банком Российской Федерации принята Стратегия развития банковского сектора Российской Федерации на период до 2008 года, которой предусматриваются совершенствование нормативного правового обеспечения банковской деятельности, функционирования системы страхования вкладов, завершение перехода кредитных организаций на использование международных стандартов финансовой отчетности, создание условий для предотвращения использования кредитных организаций в противоправных целях (прежде всего таких, как финансирование терроризма и

легализация доходов, полученных преступным путем), повышение качества предоставляемых кредитными организациями услуг.

Совет Федерации как орган законодательной власти поддерживает стремление Правительства Российской Федерации и Банка России обеспечить это важное направление качественными высокоэффективными нормативными правовыми актами. Необходимо создать правовые условия функционирования кредитных организаций в соответствии с международными нормами, определенными, в частности, в документе Базельского комитета по банковскому надзору «Основополагающие принципы эффективного банковского надзора», в том числе: укрепить права кредиторов, в первую очередь их требования, обеспеченные залогом; совершенствовать правовые механизмы ликвидации кредитных организаций, у которых отозваны лицензии на совершение банковских операций; укрепить правовые механизмы конкуренции и предотвращения действий по ограничению свободы коммерческой деятельности в банковской сфере и так далее.

Предстоит дополнить законодательство в банковской сфере нормами прямого действия, а также уточнить нормы этого законодательства, касающиеся участия иностранного капитала в банковской сфере.

Приоритетным направлением социально-экономической политики Правительство Российской Федерации считает повышение уровня жизни населения и содействие развитию «человеческого капитала». Для достижения этих целей Правительство Российской Федерации поставило перед собой следующие задачи: обеспечить граждан России доступным жильем; продолжать и совершенствовать развитие ЖКХ; модернизировать систему образования; повысить доступность и качество медицинской помощи; создать условия для роста доходов населения и снижения бедности; развить формы частно-государственного партнерства в социальной сфере.

Важнейшим направлением функционирования Правительства России является устранение структурных ограничений экономического роста путем развития технологической базы экономики. В связи с этим разрабатывается и совершенствуется нормативно-правовое обеспечение, создаются научно-производственные и технико-внедренческие зоны, планируется разработать и реализовать долгосрочную стратегию развития инноваций (на 2010–2015 гг.), ряд федеральных целевых программ, программ развития наукоградов, проводить конкурсы инновационных проектов, создавать технопарки и так далее. Кроме того, в среднесрочной перспективе Правительство Российской Федерации намерено сосредоточиться на развитии высокотехнологичного сектора, в частности на развитии оборонно-промышленного комплекса, атомной и авиакосмической промышленности, связи и телекоммуникаций, фармацевтики и биотехнологии, производстве программного обеспечения.

Правительство целенаправленно работает над активизацией серийного производства новых российских самолетов, вместе с тем гарантируя расширение лизинга авиационной техники и привлечение частных инвестиций в авиастроение; помимо этого, планирует сосредоточить усилия и ресурсы на разработке и создании многофункциональных и высокоэффективных типов вооружения и продукции двойного назначения; осуществить диверсификацию производства в целях наращивания объемов выпуска высокотехнологичной гражданской продукции, разработки и использования технологий двойного применения для технологического перевооружения оборонно-промышленного комплекса и производства

высокотехнологичной продукции гражданского назначения; расширять возможности экспорта нефти, строительства нефтепроводов и газопроводов, создания национальной сети автомобильных дорог и так далее.

В ходе реализации задач, поставленных в посланиях Президента Российской Федерации, национальных проектах, программе социально-экономического развития России и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации, в агропромышленном комплексе наметились позитивные тенденции, в частности сократилось количество убыточных хозяйств, улучшились условия кредитования товаропроизводителей, повысилась рентабельность производства, создаются малые и средние предприятия и так далее. Однако основными проблемами остаются материально-техническое обеспечение сельского хозяйства и низкий уровень развития социальной сферы.

Основным направлением деятельности Правительство Российской Федерации на период 2008 года выбрало содействие повышению конкурентоспособности российских компаний, укреплению их позиций на внутреннем и внешнем рынках. В целях реализации задачи по созданию среды для равной добросовестной конкуренции Правительство Российской Федерации предусматривает разработку нормативной правовой базы, необходимой для регулирования конкурентных отношений на основе принципа равенства хозяйствующих субъектов, соблюдения баланса законных интересов потребителей и производителей с учетом современного уровня развития национальной экономики и норм международного права; повышение эффективности контроля за соблюдением антимонопольных требований; совершенствование правовых основ государственного контроля экономической концентрации на товарных и финансовых рынках и так далее.

В области технического регулирования Правительство Российской Федерации приняло меры, направленные на реализацию норм Федерального закона от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ «О техническом регулировании» (в ред. от 9 мая 2005 года № 45-ФЗ и от 1 мая 2007 года № 65-ФЗ). Были приняты нормативные правовые акты, которые устанавливают обязательные требования к продукции и обеспечивают контроль за их соблюдением.

В сфере развития и совершенствования налоговой системы — важнейшего инструмента обеспечения экономического роста, развития предпринимательства, привлечения инвестиций — Правительство Российской Федерации направило свои усилия на дальнейшее снижение налогового бремени, упрощение и повышение справедливости налоговой системы, улучшение налогового администрирования. Важным направлением налоговой реформы является использование налоговых инструментов в процессах интеграции экономического пространства государств — участников СНГ.

В качестве одного из основных направлений своей деятельности Правительство Российской Федерации выбрало рациональное природопользование и расширение минерально-сырьевой базы. В этой сфере до сих пор нет четких условий доступа природопользователей к ресурсам, недостаточно защищены интересы государства как собственника, нет единых правовых основ, гарантирующих прозрачность процедуры доступа к природным ресурсам.

В целях поддержки малого и среднего бизнеса, по инициативе Правительства России парламентом России был принят Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». Этот закон призван обеспечить решение социально-экономических

проблем отрасли, способствовать демонополизации экономики, помочь сформировать конкурентную среду, решить проблему занятости, увеличить налоговые поступления в бюджеты всех уровней и так далее.

Важным направлением деятельности Правительства Российской Федерации в 2007 году было социально-экономическое развитие регионов России. В этой сфере кабинет министров продолжил процесс разграничения полномочий между уровнями власти, реформирования межбюджетных отношений, в частности в области расходных и доходных полномочий органов власти различных уровней.

Приоритетной задачей являлось углубление интеграции на пространстве СНГ. В основу этого процесса положено формирование Единого экономического пространства, объединяющего экономические потенциалы ряда стран СНГ, что позволит развить стратегическое партнерство России с Евросоюзом; обеспечить свободное передвижение товаров, услуг, капитала, рабочей силы, добросовестную конкуренцию на национальных рынках; сформировать общий таможенный тариф ЕврАзЭс и так далее.

Основной вектор деятельности Правительства Российской Федерации был направлен на повышение эффективности государственного управления и регулирования экономики. Безусловно, важной задачей было завершение административной реформы, итог которой заключается в создании прозрачной и ясной системы органов государственной власти с четким разделением их компетенции. В связи с этим, кабинет министров принял решение о сокращении избыточных государственных функций, порядка взаимодействия между федеральными министерствами и находящимися в их подчинении федеральными службами и агентствами. Были приняты административные регламенты федеральных органов исполнительной власти, определяющие порядок осуществления ими полномочий.

Постановление Правительства Российской Федерации от 27 апреля 2005 года № 259 утвердило еще одну форму совершенствования деятельности — Сводный доклад о результатах и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на 2006—2008 годы в целях реализации положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и Программы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу, повышения эффективности среднесрочного планирования деятельности Правительства Российской Федерации, подготовки перспективного финансового плана и координации деятельности органов исполнительной власти по выполнению поставленных задач.

Доклад содержит анализ результатов, определение целей, задач и показатели деятельности Правительства Российской Федерации и субъектов бюджетного планирования, комплекс мер, направленных на их реализацию, перечень планируемых реформ, проектов развития инфраструктуры и отдельных секторов экономики, оценку объемов необходимых финансовых, материальных и иных ресурсов, а также факторов, препятствующих достижению целей и решению поставленных задач.

На заседании Правительства Российской Федерации в октябре 2007 года было принято решение о регулярном рассмотрении на заседаниях Правительства вопросов, касающихся социально-экономического развития субъектов Федерации, результатов и основных направлений деятельности федеральных органов исполнительной власти, руководство работой которых осуществляют Президент России или Правительство Российской Федерации.

Проведенный мониторинг основных направлений деятельности Правительства России дает основания утверждать, что Правительство Российской Федерации в 2007 году реализовывало взятые на себя обязательства по выводу России из экономического и социального кризиса. Безусловно, еще остались проблемы, требующие решения. К сожалению, политика перераспределения бюджетных ресурсов не нацелена на стимулирование социальной модернизации. Необходимо расширение полномочий и ресурсов, предоставляемых регионам, чтобы они могли повысить собственную ответственность за свое социальное развитие.

§ 3. Приоритетные национальные проекты (правовой аспект)

Проводя мониторинг правового и социального пространства, следует отметить значимость и существенный вклад национальных проектов в политику государства.

Российские национальные проекты представляют собой консолидирование взаимодействие всех субъектов конституционного партнерства, институтов гражданского общества, научных, общественных и бизнес-структур по организации и реализации конкретных проектов и программ, направленных на улучшение качества жизни населения, повышения уровня благосостояния граждан, духовного и нравственного обогащения личности. Идея национальных проектов возникла в связи с увеличивающимся разрывом между конституционными принципами, целями и задачами России как социального государства и реальным уровнем жизни большинства граждан России. Национальные проекты стимулировали постепенный спад негативных тенденций, сложившихся в обществе, по сути, став социально ответственной, комплексной, научно обоснованной, рассчитанной на перспективу концепцией устойчивого повышения качества жизни граждан с конкретными, определенными направлениями развития жизнедеятельности человека. В этом процессе немаловажное значение имеет и эффективный заинтересованный диалог о потребностях общества и возможностях государства, иными словами, диалог между властью и общественностью, наукой и бизнесом по вопросам о перспективах социально-экономической политики России.

Опираясь на практику международного сообщества, критерии, определенные Целями в области развития, сформулированными в Декларации Тысячелетия ООН, на Индекс развития человеческого потенциала и конституционный принцип Российской Федерации — социальности государства, ориентированного на гражданина, претворяя в действие его основополагающие моменты, государство в целях обеспечения реализации приоритетных национальных проектов создало подконтрольный Президенту России орган — Совет по национальным проектам и демографической политике.

Для успешной реализации национальных проектов необходимо учитывать четыре основных аспекта:

правовой аспект;

цели проекта;

ресурсы, выделяемые и используемые для реализации проекта;

PR-обеспечение проекта, вопросы образования (подготовка кадров для проекта и тому подобное).

Правовое закрепление национальных проектов как социального нововведения было регламентировано указом Президента Российской Федерации в

2005 году; национальные проекты выступали способом реализации функций государства как института власти, решая наиболее общие жизненно важные проблемы взаимодействия государства и гражданского общества, государства и гражданина. При этом функционирование приоритетных национальных проектов неразрывно связано с сохранением, развитием и упрочением российского социума, повышением уровня и качества жизни граждан.

К сожалению, надо отметить серьезное запаздывание правового обеспечения приоритетных национальных проектов. Отсутствуют долговременные программы законопроектных работ. Основными направлениями деятельности системы национальных проектов являются: воздействие государственных структур на определенную Конституцией Российской Федерации систему социальных институтов и правил их взаимодействия; мониторинг, выявление и управление социальными проблемами, затрагивающими фундаментальные базовые интересы населения, такие как здравоохранение, агропромышленный комплекс, образование, ЖКХ.

Одним из остро стоящих перед Россией вопросов был демографический кризис, вызванный спадом рождаемости, детской и материнской смертностью, сокращением продолжительности жизни, миграцией, вызывавший колossalную естественную убыль населения России. Среди наиболее простых и приемлемых мер в сфере семейной политики, принятых Российским государством, стали выплата универсального пособия в связи с рождением второго и последующих детей, достойно оплачиваемый отпуск по беременности и родам, увеличение суммы пособия на детей и так далее.

Проанализировав сложившуюся в стране демографическую обстановку, государство приняло комплекс мер по внедрению политики оздоровления этого направления, приняв в 2006 году и продолжая в 2007 году реализацию национальных проектов, в частности проекта «Здоровье». По реализации этого приоритетного национального проекта государством в 2007 году планируется (а частично уже осуществлено) повышение доступности и качества первичной медико-санитарной помощи, повышение уровня квалификации участковых врачей и доступности диагностических медицинских исследований; обновление санитарного автотранспорта; снижение числа заразившихся ВИЧ-инфекцией, гепатитами, краснухой, гриппом и другими заболеваниями; снижение материнской и младенческой смертности, обеспечение населения высокотехнологичной медицинской помощью и так далее. На реализацию этого проекта выделено порядка 131,3 млрд. рублей.

Основными направлениями реализации приоритетного национального проекта «Образование» выбраны способные «аккумулировать» молодежь и лиц средней возрастной группы в сфере интеллектуальной жизнедеятельности, имеющей гуманитарно-стратегическое значение для развития современного общества: поддержка и развитие лучших образцов отечественного образования; внедрение современных образовательных технологий; создание федеральных бизнес-школ и университетов; повышение уровня воспитательной работы в школах; развитие системы профессиональной подготовки в армии; приобретение сельских школьных автобусов; государственная поддержка регионов, внедряющих комплексные проекты модернизации образования. Предусмотрены расходы на реализацию проекта в сумме 48,88 млрд. рублей. Все это направлено на подъем престижа образования и науки, внедрение образовательных технологий в систему профес-

сиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации специалистов различных направлений, привлечения талантливой молодежи, публичной демонстрации ее возможностей и потенциала. В связи с этим субъекты конституционного партнерства, в том числе и верхняя палата парламента, совместно с научными, образовательными, международными организациями и бизнес-структурами, представителями студенческих советов и кружков разных вузов и регионов проводят конференции, «круглые столы», парламентские слушания, дебаты, выставки-презентации, лекции, конкурсы, олимпиады, семинары, стимулируют получение грантов, премий, патентов и так далее.

Самая сложная и болезненная программа — приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье — гражданам России». Неоднократно в своих посланиях Президент России делал акцент на вопросах качества жилья, от чего во многом зависит здоровье граждан, их семейное благополучие и благосостояние. За год реализации национального проекта значительно возрос объем жилищного строительства. В бюджете страны на 2007—2009 гг. предусмотрено выделение средств из бюджетов всех уровней на оснащение инженерной инфраструктуры, общественного транспорта и связи, на строительство жилья молодым семьям, военнослужащим, улучшение жилищных условий ветеранам войны, инвалидам, «чернобыльцам» и другим социально незащищенным слоям населения.

В ходе реализации данного национального проекта парламентом страны внесены соответствующие поправки в Жилищный кодекс Российской Федерации, касающиеся услуг в системе ЖКХ и тарифов на эти услуги.

Одним из приоритетных направлений реализации национального проекта «Доступное жилье — гражданам России» является Федеральная целевая программа «Жилище» на 2002—2010 гг., которой предусмотрено обеспечение жильем льготных категорий граждан. Свыше 70% от объема государственных капиталовложений, предусмотренных на жилищное строительство, направлено на обеспечение жилплощадью кадровых военнослужащих и лиц, уволенных с воинской службы. К льготным относятся также следующие категории граждан: участники ликвидации последствий радиационных аварий и катастроф, вынужденные переселенцы, граждане, переселяющиеся из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей, ветераны и инвалиды Великой Отечественной войны.

В ходе реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» предусматривается повышение доступности жилья; увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования; увеличение объемов жилищного строительства; модернизация объектов коммунальной инфраструктуры. Расходы по проекту на 2007 год предусмотрены в сумме 50,9 млрд. рублей.

Актуальным проектом стал и приоритетный национальный проект «Развитие АПК». Одним из важнейших направлений этого проекта является газификация страны — тема очень важная, особенно для российской глубинки.

Сельское хозяйство — одна из важнейших составляющих экономики России как в экономическом потенциале, так и в социальном плане и в плане безопасности. В данном национальном проекте акцентируется внимание на реальном доступе сельхозпредприятий к кредитным ресурсам. В федеральном бюджете предусмотрены дополнительные средства на субсидирование процентных ставок. Кроме того, глава государства видит развитие сельского хозяйства в системе земельно-ипотечного кредитования, позволяющей привлекать средства под залог земельных участков на длительный срок и под приемлемые проценты; в соз-

дании заготовительных и снабженческо-сбытовых структур, производств по переработке сельхозпродукции, создании и развитии кредитных кооперативов, сельскохозяйственного лизинга, малых и средних бизнес-структур, совершенствовании практики таможенно-тарифного регулирования при определении квот на продовольствие и так далее. Федеральным законом «О федеральном бюджете на 2007 год» на реализацию проекта «Развитие АПК» предусмотрена сумма 23 517, 9 млн. рублей, что на 12,5% выше плановых назначений 2006 года.

В августе 2007 года на заседании Правительства Российской Федерации было решено направить в 2007 году на реализацию приоритетных национальных проектов 259 101,3 млн. рублей.

Немаловажную роль в реализации пилотных проектов по модернизации здравоохранения, образования, развитию АПК, жилищного строительства играет Совет Федерации, формируя на федеральном и региональном уровнях эффективный механизм правового обеспечения данного направления совместно с исполнительной властью, проводя открытые встречи с населением, обсуждая проблемы того или иного региона, выясняя позиции местных властей, изучая законодательство региона в данной сфере и формируя предложение о правовом закреплении необходимых параметров для реализации приоритетных национальных проектов. В рамках реализации приоритетных национальных проектов Совет Федерации на протяжении 2007 года активно проводил тематические мероприятия; например, в период весенней сессии палатой были проведены: парламентские слушания на тему «Законодательная поддержка функционирования и развития кадетских образовательных учреждений в Российской Федерации»; научно-практический семинар на тему «Эффективное обеспечение законотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации как одно из условий реализации приоритетных национальных проектов»; всероссийские конференции «Законодательные аспекты развития российского образования» и «Возрождение научно-технического потенциала России». Значимыми в деятельности Совета Федерации стали выездные заседания на тему «О ходе реализации приоритетных национальных проектов «Здоровье» и «Образование», «Законодательное обеспечение в сфере развития отечественной фармацевтической промышленности: проблемы и пути их решения», «Роль и задачи государства в создании эффективной системы контроля за качеством учебников». Осенняя сессия Совета Федерации была отмечена проведением международного конгресса «Иновации и инвестиции в науке и бизнесе: механизмы, перспективы развития», «круглых столов» на тему «Нормативно-правовое обеспечение отечественной спортивной индустрии и развитие детско-юношеского спорта», «Актуальные вопросы демографии и охраны здоровья детей», «Совершенствование законодательства в области разграничения полномочий органов власти по обеспечению проведения общероссийского мониторинга состояния физического здоровья населения, физического развития детей, подростков и молодежи», «Нанотехнологии в городском хозяйстве: опыт использования, проблемы, законодательное обеспечение» и так далее.

Кроме того, продолжается работа над концепциями законодательных инициатив Совета Федерации: проектами Медицинского, Образовательного кодексов Российской Федерации, федеральных законов «Об охране здоровья детей в Российской Федерации», «Об обязательном экологическом страховании», «О дошкольных учреждениях» и так далее.

Важным участником этого процесса стал и Совет законодателей, который активно согласовывает общегосударственные и региональные вопросы, оперативно реагируя на изменения и дополнения в план основных мероприятий, проходящих в рамках национальных проектов; вопросы распределения объемов финансирования, правового консультирования территорий, где реализуются национальные проекты, координации нормативных правовых актов и других направлений законодательных услуг.

В рамках успешной реализации приоритетных национальных проектов Президент подписал принятые Государственной Думой и одобренные Советом Федерации федеральные законы: от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации; от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ года «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»; от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»; от 4 ноября 2007 года № 250-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по реформированию Единой энергетической системы России»; от 25 октября 2007 года № 233-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»; от 24 октября 2007 года № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования)»; от 21 июля 2007 года № 194-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования»; от 9 февраля 2007 года № 17-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (в части проведения Единого государственного экзамена); от 6 января 2007 года № 1-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения доступности среднего профессионального образования и высшего профессионального образования для военнослужащих (граждан), проходящих (проходивших) военную службу по контракту»; от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» и так далее.

Национальные проекты как часть модели перехода России к устойчивому развитию, предложенной Правительством и утвержденной Президентом Российской Федерации, продолжают оставаться актуальной практической социальной задачей.

Национальные проекты — это строительные блоки для развития человеческого потенциала, продиктованные заботой о человеке, стремлением расширить возможности выбора жить полноценной и духовно богатой жизнью в условиях свободы и уважения достоинства с использованием при этом круга вероятных сценариев самореализации человека как личности. Элементарными предпосылками для полноценного человеческого развития являются долгая и здоровая жизнь, образование, благоустроенное жилье, достойный уровень жизни и обладание политическими и гражданскими свободами, необходимыми для участия в жизни общества.

Глава 3

Стратегия государственной региональной политики

§ 1. Государственная региональная политика и ее правовое регулирование

Вывод России на траекторию устойчивого социально-экономического развития — один из важнейших императивов сегодняшнего дня.

Сегодня в основном решены задачи социально-экономической и политической стабилизации. Удалось добиться устойчивых темпов роста экономики и инвестиций. На государственном уровне созданы такие прогрессивные институты и инструменты развития, как Инвестиционный фонд, Российская венчурная корпорация, Банк развития, особые экономические зоны и технопарки.

Важными шагами на пути к эффективному государственному управлению стали переход к среднесрочному бюджетному планированию, запуск приоритетных национальных проектов и создание крупных государственных корпораций в ряде секторов экономики.

Особое место в этом ряду занимают масштабные инфраструктурные программы, направленные на экономический подъем российских макрорегионов. Прежде всего это программы по развитию Дальнего Востока и Забайкалья, Курил, Юга России. Сюда можно отнести и широкомасштабную программу строительства олимпийских объектов в Сочи. На их реализацию не только запланированы значительные бюджетные средства, но и активно прорабатываются конкретные инвестиционные проекты с привлечением крупных частных инвестиций.

Однако, несмотря на масштабы проделанной работы, стране не удалось пока выйти на сбалансированную систему взаимоотношений центра, регионов и муниципалитетов. В этих отношениях и по сей день сохраняются диспропорции, препятствующие выходу страны на принципиально новый уровень развития. Даже в благоприятный период экономического роста неравномерность экономического развития на территории страны продолжает усугубляться.

В 2006 году на заседаниях Государственного совета Российской Федерации по вопросам взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов, а также реализации в регионах масштабных инфраструктурных проектов были озвучены характеристики дисбаланса между регионами России. По ряду показателей они достигли критических значений:

- по объему валового регионального продукта на душу населения — 43 раза;
- по уровню зарегистрированной безработицы — 53 раза;
- по объему промышленного производства на душу населения — 281 раз;
- по доходам на душу населения — 194 раза;
- по инвестициям в основной капитал на душу населения — 250 раз.

На долю восьми субъектов Российской Федерации, которые составляют лишь 10% территории и 24% общей численности населения страны, приходится 47% внебюджетных инвестиций в основной капитал, а объем иностранных инвестиций в этих же регионах составляет 82%.

Таким образом, все усилия по выравниванию уровней развития регионов с помощью механизмов межбюджетных отношений не увенчались успехом. Эта практика не смогла достичь поставленных целей как по выравниванию бюджетной обеспеченности регионов, так и по созданию стимулов и условий их устойчивого экономического развития за счет собственных ресурсов.

Систематически недооценивалась роль комплексного планирования регионального развития, взаимной увязки федерального и регионального, отраслевых и территориальных аспектов. В свою очередь, принимаемые в субъектах Федерации стратегии и планы были слабо согласованы с соответствующими федеральными программами и потому имели низкую результативность. Подобная ситуация в значительной степени объясняется недостаточным вниманием со стороны федерального центра к мнению регионов при принятии решений по вопросам совместного ведения.

Сохранение указанных тенденций создает питательную среду для региональных кризисов и социальных взрывов. Подобные диспропорции неизбежно порождают неуправляемую миграцию, межнациональные конфликты, очаги социальной напряженности.

Таким образом, в нынешнем виде региональная политика не способствует решению задачи подъема региональной экономики и выполнению социальных обязательств государства перед гражданами на всей территории страны.

Концепция стратегии регионального развития, одобренная Правительством в 2005 году, сегодня также не соответствует тем принципиальным изменениям, которые произошли в стране за несколько последних лет.

Вместе с тем в отличие от прошлых лет сегодня существует не только насущная необходимость, но и реальная возможность наполнить региональную политику принципиально новым содержанием, нацелить ее на гармоничное развитие всех территориальных сообществ — от муниципальных образований до страны в целом. Известная формула «сильные регионы — сильная Россия» сегодня приобретает новое звучание.

Главной задачей современной региональной политики следует считать определение ресурсного и хозяйственного потенциала развития каждого российского региона, а также способов его максимального раскрытия и использования для достижения двух взаимодополняющих целей:

создания условий для устойчивого экономического роста и конкурентоспособности всех территориальных сообществ страны — муниципальных образований, субъектов Российской Федерации, макрорегионов России и страны в целом;

обеспечения достойного уровня и качества жизни, равенства социальных прав российских граждан на всей территории Российской Федерации.

Действительно, каждый регион имеет свой, пока, возможно, нераскрытий, потенциал, для того чтобы внести достойный вклад в достижение этих целей. Есть множество примеров не только в мире, но и в России, когда при рациональной государственной политике депрессивным регионам, пришедшем в такое состояние не по своей вине, удается стремительно шагнуть вперед, перейти на путь устойчивого развития.

Средства программно-целевого и пространственного планирования должны стать основным инструментом региональной политики, а проработка территориального аспекта — неотъемлемой частью формирования стратегий и программ социально-экономического развития России. То же относится и к стратегиям развития отраслей экономики, а также крупных компаний, в первую очередь в инфраструктурных отраслях и естественных монополиях.

В таком качестве региональная политика становится стержневым, системообразующим фактором стратегии социально-экономического развития России, обеспечивающим сопряжение и консолидацию большого числа смежных направлений развития страны. В этом ряду — процессы укрупнения субъектов Российской Федерации, совершенствования федеративных и межбюджетных отно-

шений, а также национальная, миграционная, инвестиционная, промышленная, аграрная, жилищная политика и так далее.

Аналогичным образом цели и содержание государственной региональной политики должны транслироваться и на уровень субъектов Российской Федерации, но уже в отношении гармоничного развития региональных и местных сообществ. Тогда долгосрочные целевые программы и взаимоувязанные с ними региональные стратегии позволяют концентрировать усилия и ресурсы на решении наиболее актуальных задач комплексного развития территорий. В этих условиях новое значение приобретают межрегиональные связи. Повышается роль ассоциаций экономического и парламентского взаимодействия субъектов Российской Федерации.

Что касается задачи выравнивания бюджетных расходов на социальную сферу, то эту работу невозможно довести до логического завершения без установления гарантированных государством минимальных социальных стандартов.

Значимость современной региональной политики, сложность ее формирования и реализации предъявляет повышенные требования к субъектам этой политики и налагает на них особую ответственность. Это в полной мере относится к органам и исполнительной, и законодательной власти. Поскольку реализация этой политики относится к предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Федерации, эти требования распространяются как на федеральный, так и на региональный уровни государственной власти.

Задача согласования позиций федерального и регионального законодателя по важнейшим вопросам территориального развития может быть возложена на Совет Федерации и Совет законодателей.

В системе исполнительной власти эта роль по праву отведена обновленному Министерству регионального развития Российской Федерации, которое в соответствии с указом Президента России было в полной мере наделено всеми необходимыми ресурсами и рычагами влияния.

§ 2. Задачи правового обеспечения региональной политики на федеральном уровне и в субъектах Российской Федерации

Перечисленные выше и многие другие вопросы региональной политики должны быть урегулированы на законодательном уровне.

На сегодняшний день в стране отсутствует полноценное правовое обеспечение регионального развития. Единственным нормативным актом, регламентирующим содержание региональной политики, является Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 года № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации». Однако сегодня этот акт, так же как и упомянутая выше Концепция стратегии регионального развития (2005 год), не учитывает принципиальные изменения последних лет и не отвечает новым задачам социально-экономического развития страны.

С введением новых механизмов разграничения компетенции и внесением изменений в Бюджетный и Налоговый кодексы Российской Федерации также устарели не доведенные в свое время до статуса федеральных законов законопроекты «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации», «Об основах федеральной поддержки депрессивных территорий Российской Федерации» и «О федеральных целевых программах регионального развития». Поэтому работа в указанном направлении должна начинаться с разработки базового федерального закона о государственной региональной политике в Российской Федерации», устанавливающего ее основные принципы и цели, меха-

низмы реализации, основы современной системы взаимодействия органов государственной власти федерального и регионального уровней, что отвечает актуальным потребностям социально-экономического развития страны и ее территорий.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию на 2007 год одним из главных критерии политической культуры и развития общества названо увеличение объема полномочий региональных и местных властей. Субъектам Российской Федерации были переданы важнейшие полномочия в области занятости населения, градостроительства, лесного хозяйства, земельных и водных отношений, охраны животного мира. С 2008 года региональные органы власти должны приступить к реализации полномочий в области охраны и управления памятниками истории и культуры федерального значения.

Бюджетное послание Президента Российской Федерации также определяет перечень стратегических установок для осуществления государственной политики в российских регионах. В качестве одного из таких направлений определен переход на федеральном уровне и в ряде субъектов Российской Федерации к формированию годового бюджета как составной части трехлетнего перспективного финансового плана.

В настоящее время в регионах начато практическое внедрение бюджетирования, ориентированного на результаты, и современных методов финансового менеджмента, новых процедур осуществления закупок товаров (работ, услуг) для государственных и муниципальных нужд.

С целью обеспечения взаимосвязи федеральных и региональных расходов бюджетов осуществляется работа по совершенствованию механизмов реализации федеральных целевых программ и их оптимизации.

В качестве одной из важных задач государственной политики в субъектах Российской Федерации осуществляется закрепление за местными бюджетами на долгосрочной основе отчислений от налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации.

Другим важным направлением является передача реализации инвестиционных проектов по строительству объектов, находящихся в собственности субъектов Российской Федерации и в муниципальной собственности, на финансирование из региональных и местных бюджетов. При этом по уже строящимся объектам, находящимся в государственной собственности субъектов Российской Федерации и в муниципальной собственности, средства федерального бюджета должны соответствовать доле средств, выделяемых из бюджетов субъектов Российской Федерации.

Вместе с тем, как указано в Послании главы государства Федеральному Собранию, все это не означает, что федеральный центр снимает с себя ответственность за качество жизни в регионах. Система государственного управления должна стать более гибкой и более близкой к людям, а ответственность перед обществом несут все без исключения уровня власти.

В целях согласования стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации с целями и задачами развития Российской Федерации на региональном уровне принимаются собственные программные документы на долгосрочную перспективу с последующим утверждением в Министерстве регионального развития Российской Федерации. Программы социально-экономического развития регионов включают в себя три блока: стратегию социально-экономического развития региона на срок 20–25 лет; схемы его территориального планирования; среднесрочные программы экономического и социального развития субъекта Российской Федерации. В этих документах должны

находить отражение все задачи, которые региональные органы власти должны осуществлять с учетом программных документов федерального уровня.

За прошедший период более половины регионов подготовили свои стратегии, 13 из них были одобрены Министерством регионального развития Российской Федерации, курирующим эту работу.

Однако материалы, представленные 78 субъектами Федерации к парламентским слушаниям на тему «О состоянии государственной региональной политики в Российской Федерации и ее правового регулирования», проведенным Советом Федерации в октябре 2006 года, показывают, что эти механизмы требуют совершенствования:

принятые на высшем уровне решения не носят комплексного характера и не распространяются на всю территорию страны, поскольку нет объективных критериев оценки состояния и возможностей регионов по достижению поставленных целей их развития;

нечеткость и неконкретность целевых установок государственной региональной политики не способствуют определению стратегических приоритетов регионального развития, снижают эффективность межрегиональных прогнозов, концепций и программ социально-экономического развития регионов, таких как Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу (до 2010 года) и Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006–2008 годы);

указанные программные документы федерального уровня не содержат ни достаточного обоснования прогнозной части, ни системной проработки механизмов реализации.

Кроме того, решение одной из ключевых проблем региональной политики — выравнивание уровней социально-экономического развития территорий — не опирается на единую, строго определенную нормативными правовыми актами базу. Как следствие — допускается недооценка комплексного характера развития регионов, а принимаемые в регионах программы имеют низкую результативность и недостаточно согласованы с соответствующими федеральными программами. При отсутствии необходимых критериев территориального развития отмечается произвольность в выборе точек роста. Имеющихся доходных источников в большинстве регионов недостаточно для исполнения возложенных на них полномочий, тем более для развития.

Таким образом, одной из основных задач создания условий устойчивого регионального развития является организация комплексного прогнозирования и планирования социально-экономического развития территорий как на федеральном, так и на региональном и местном уровнях. Для обеспечения взаимоувязанности уровней системы социально-экономического прогнозирования и планирования Российской Федерации и ее административно-территориальных образований требуется существенное обновление Федерального закона «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» и принятие соответствующих актов субъектами Федерации.

Кроме того, с учетом возрастающей роли местного самоуправления в социально-экономическом развитии территорий все субъекты стратегического планирования, в том числе и муниципальные образования, должны применять нормативно установленные методики, обеспечивая тем самым взаимообусловленность документов социально-экономического планирования уровней поселен-

ний, муниципальных районов (городских округов), субъектов Российской Федерации, федеральных округов и Российской Федерации в целом.

Особое внимание при этом должно быть уделено развитию депрессивных территорий. Жители различных регионов России, каждой ее территории должны четко видеть перспективы развития своей «малой Родины», понимать, какую роль она играет в развитии страны.

Следует совершенствовать федеральное законодательство и законодательство субъектов Российской Федерации в части процедур разработки и утверждения целевых программ, направленных не только на территориальное развитие, но и целевых социальных и экономических программ. Представители органов власти субъектов Федерации на стадии разработки целевых федеральных программ должны иметь возможность внести предложения и «найти» место в данной программе для конкретного региона. То же самое относится и к разработке региональных программ. Мероприятия по федеральной, региональной и муниципальной составляющим каждой программы должны быть взаимоувязаны и взаимообусловлены.

Нередки случаи, когда при наличии в субъекте Федерации хорошего природо-ресурсного потенциала регион является дотационным. Такое положение во многом определяется действием ряда факторов. Прежде всего это объясняется тем, что федеральный центр перераспределил в свою пользу наиболее выгодные налоги, а субъектам Российской Федерации оставил те, что сложно собрать, такие, как налог на доходы физических лиц, налог на прибыль, транспортный налог и тому подобные.

Особое влияние на финансовое положение субъекта Федерации и его территорий оказывает централизация в федеральном бюджете налоговых доходов от хозяйственной деятельности, связанной с природопользованием. Как показывает практика, проведенное федеральным законодателем перераспределение расходных обязательств между федеральным, региональными и местными бюджетами в значительной степени увеличило нагрузку на бюджеты субъектов Федерации. Особо затратными полномочиями являются социальные обязательства. Таким образом, перераспределение финансовых потоков в пользу федерального центра и одновременное увеличение расходных обязательств субъектов Российской Федерации приводит к тому, что бюджетная свобода регионов постоянно снижается, они попадают во все большую зависимость от помощи центра.

Поэтому регионы считают необходимой разумную децентрализацию финансов, закрепляющую право территорий на большую долю налогов. Кроме того, необходимо пересмотреть налоговое законодательство, которое позволяет интегрированным бизнес-структурам выводить налоги с территорий, где они фактически образуются. Данная мера также позволит соответствующим регионам наполнять бюджеты необходимыми доходами.

Перечисленные выше проблемы выдвигают на передний план задачу поиска новых подходов для выработки законодательного обеспечения региональной политики на современном этапе¹. Для ее решения следует максимально привлечь опыт ряда субъектов Российской Федерации по решению вопросов собственного развития, реализации инвестиционных проектов, в том числе межрегиональных, с привлечением бюджетных и внебюджетных средств.

¹ Так, по мнению председателя Новосибирского областного Совета депутатов А.А. Беспаликова, необходимо на основе изучения состояния законодательства субъектов Российской Федерации предложить субъектам Федерации модельный план законотворческой деятельности на среднесрочную и долгосрочную перспективу с указанием приоритетных сфер развития регионального законодательства. (Письмо председателя Новосибирского областного Совета депутатов А.А. Беспаликова от 31 июля 2007 года № 1-2360/1.)

Заключение

Мониторинг стратегии правового развития Российской Федерации в 2007 году показал, что основные усилия законодательной и исполнительной власти в целом были направлены на реализацию задач, поставленных Президентом Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию на 2007 год. Итоги выборов в Государственную Думу в декабре 2007 года, формирование российского Правительства, ход административной реформы свидетельствуют о том, что на рубеже 2007—2008 годов, по существу, формируется новый курс России. Он отвечает надеждам большинства активного населения страны и может стать определяющим для идейной консолидации интеллектуальной, деловой, политической и нравственно-культурной элиты страны.

Страна вступила в новый период становления российской государственности, формирования новой системы общественных отношений, новых перспектив развития личности.

Характерной особенностью современного этапа развития страны является редкая общественная стабильность и содержательное взаимодействие основных ветвей государственной власти. Это позволяет перейти к периоду эффективного взаимодействия всех уровней государственной власти со всеми элементами гражданского общества России во имя гармонизации интересов государства в целом и его отдельных органов, интересов конкретных социальных слоев и групп населения, а также интересов личности. Ведь основной целью всей этой деятельности является конкретная личность — ее свободы, права и обязанности.

Эффективность взаимодействия государства и гражданского общества, как подтвердил опыт последних лет, во многом определяется качеством той нормативной базы, на основе которой такое взаимодействие осуществляется. Речь идет о взаимодействии государства с бизнесом, с общественно-политическими организациями и конкретными гражданами.

В этом контексте по-новому встает задача мониторинга законодательства и правоприменительной практики. Система мониторинга — это тот инструмент, который существенно содействует содержательному партнерству органов власти между собой и социальному партнерству власти и общества. Если законодатели не научатся, принимая законы, понимать, в какой мере они полезны и исполняемы, если чиновники не будут учитывать данные мониторинга, в проведении которого будут участвовать экспертные сообщества и институты гражданского общества, власти не удастся решить ни одну из поставленных задач.

Часть II

ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ ГОСУДАРСТВА В 2007 ГОДУ

Глава 1

Стратегия развития государства, институтов гражданского общества и обеспечение политических прав граждан

Введение

В Послании Федеральному Собранию на 2007 год Президент Российской Федерации определил следующие приоритеты государственного строительства: обеспечение прав и свобод граждан, эффективная организация государства, развитие демократии и гражданского общества, без чего не может быть решена ни одна из актуальных задач, стоящих перед страной.

Эти программно-политические установки дополнялись и уточнялись в течение всего года. В частности, была продолжена работа по правовому обеспечению развития партийной системы, усилению нормативных требований к кандидатам в депутаты представительных органов власти и совершенствованию избирательного законодательства.

Поиски оптимального соотношения между расходными полномочиями различных уровней власти и источниками их финансирования постоянно актуализировались результатами мониторинга ранее принятого законодательства. Одной из наиболее значимых вех в этом направлении стало заседание Государственного совета Российской Федерации 21 июля 2006 года, посвященное механизмам взаимодействия федеральных и региональных органов исполнительной власти при разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов.

Важнейшим приоритетом государственного строительства является решение проблемы доверия граждан к институтам государственной власти, поэтому актуально продолжение работы по совершенствованию структуры исполнительной власти и конфигурации властных полномочий всех ее элементов. Необходимо продолжение реформы местного самоуправления в части разграничения полномочий между федеральным центром и регионами.

В становлении демократического конкурентного государства несомненна роль судебной системы, политических партий и институтов гражданского общества.

§ 1. Совершенствование политической системы и институтов гражданского общества¹

Одним из принципиальных положений государственной политики России, провозглашенной в Послании Президента России В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год, является дальнейшее совершенствование политической системы, решение проблем, которые возникли в ходе государственного строительства.

В 2007 году продолжился процесс развития законодательства в области совершенствования политической системы и порядка формирования законодательных (представительных) органов власти.

Был принят ряд законов, направленных на повышение роли политических партий на выборах всех уровней власти, укрепление внутрипартийной дисциплины.

Федеральным законом от 26 апреля 2007 года № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации», а также в целях обеспечения реализации законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах» вносятся изменения в следующие законодательные акты:

В Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации» вносится норма, меняющая правила перераспределения депутатских мандатов. Согласно принятой поправке отказавшимся от мандата депутатам предоставлена возможность, если полномочия одного из депутатов его партии закончатся досрочно, вновь получить депутатский мандат. Также сокращено число региональных групп с 100 до 80.

Еще одно изменение избирательного законодательства призвано закрепить за партией, прошедшей в Государственную Думу, право самой решать, кого из кандидатов определять на освобождающиеся депутатские места. Ранее это решала Центральная избирательная комиссия Российской Федерации, руководствуясь тем, что мандат выдавался кандидатам из одного и того же региона. Теперь же партии предоставлено право вручать мандат кандидату из любого региона. Более того, один и тот же претендент на депутатский мандат может дважды участвовать в распределении мандатов.

Также этим федеральным законом ряд законодательных актов приведен в соответствие с положениями Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации».

Закон предусматривает передачу органам исполнительной власти субъекта Российской Федерации полномочий по предоставлению перечня региональных государственных организаций телерадиовещания и периодических печатных изданий, а также муниципальных организаций телерадиовещания и редакций периодических печатных изданий на выборах Президента Российской Федерации и депутатов Государственной Думы.

¹ Положения настоящей части доклада, а также положения частей III, IV подготовлены с участием специалистов Аналитического управления Аппарата Совета Федерации.

В Налоговый кодекс Российской Федерации внесена норма, согласно которой налоговые органы предоставляют избирательным комиссиям в соответствии с законодательством о выборах и по результатам проверок сведения о размере и источниках доходов кандидата и его супруги(а), а также об имуществе, принадлежащем кандидату и его супруге(у) на праве собственности.

В Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации внесена норма, согласно которой ходатайство перед судом об избрании в качестве меры пресечения заключения под стражу может быть возбуждено следователем или дознавателем в отношении зарегистрированного кандидата в депутаты Государственной Думы, кандидата в Президенты Российской Федерации с согласия Генерального прокурора Российской Федерации, а в отношении зарегистрированного кандидата в депутаты законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации — с согласия прокурора субъекта Российской Федерации.

В Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» вносится норма, предусматривающая, что в отношении зарегистрированного кандидата без согласия прокурора (соответственно уровню выборов) не может быть возбуждено уголовное дело.

Этим же целям соответствует Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 188-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации». Данным Федеральным законом уточняется порядок подачи голосов избирателей, проживающих за пределами территории Российской Федерации, за группы кандидатов. В частности, установлено, что политическая партия вправе определить региональную группу кандидатов, к которой будут отнесены поданные за федеральный список кандидатов голоса избирателей, проживающих за пределами территории Российской Федерации. Кроме того, внесен ряд дополнений, направленных на реализацию указанного положения.

На реализацию положения Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию о том, что субъект Российской Федерации в Совете Федерации должны представлять граждане, проживающие в нем не менее десяти лет, направлен Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 189-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации». Данным федеральным законом введено дополнительное требование, которому должен отвечать член Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: для того чтобы быть избранным (назначенным) членом Совета Федерации, гражданину Российской Федерации необходимо проживать в совокупности не менее десяти лет на территории субъекта Российской Федерации, органом государственной власти которого осуществляется его избрание (назначение). Определен круг лиц, на которых не распространяется действие такого условия после вступления в силу данного федерального закона.

Для предотвращения радикальной ротации членов Совета Федерации в этом федеральном законе заложена норма, согласно которой он не распространяется на членов Совета Федерации в случае их назначения на новый срок от тех же субъектов Российской Федерации, представителями которых они являются на момент вступления данного закона в силу, либо в случае их назначения на новый

срок от вновь образованного субъекта Российской Федерации в случае, если субъект Федерации, представителем которого они являлись в Совете Федерации, прекратил свое существование в результате данного объединения.

Требование о десятилетнем сроке проживания в регионе не будет распространяться на тех членов Совета Федерации, которые были избраны до вступления закона в силу, а также на военнослужащих и работников правоохранительных органов при условии, что их общий стаж в силовых структурах составляет не менее десяти лет.

На расширение круга лиц, которые могут быть назначены членами Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, а также председателями избирательных комиссий субъектов Российской Федерации, направлены нормы следующих федеральных законов.

Федеральным законом от 30 января 2007 года № 6-ФЗ «О внесении изменения в статью 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» уточняются требования к членам Центральной избирательной комиссии Российской Федерации. Согласно федеральному закону требование наличия у членов Центральной избирательной комиссии Российской Федерации юридического образования или ученой степени в области права перестает быть обязательным и заменяется обязательным наличием высшего профессионального образования.

Федеральным законом от 20 апреля 2007 года № 62-ФЗ «О внесении изменения в статью 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» устраивается требование наличия у председателя избирательной комиссии субъекта Российской Федерации обязательного юридического образования, оно заменяется обязательным наличием высшего профессионального образования.

В Послании Президента была дана положительная оценка развитию институтов гражданского общества: численность общественных неправительственных организаций составляет 8 млн. человек, деятельность Общественной палаты по значимым для общества вопросам, особенно по проблемам борьбы с неуставными отношениями в армии и ксенофобией, получает растущую поддержку граждан.

Современное демократическое государство без существования таких институтов связи государства и общества невозможно. Президентом было предложено стимулировать развитие общественных организаций выделением 1,25 млрд. рублей из бюджета, что в два с половиной раза превышает показатели предыдущего года. Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» обеспечил правовую базу развития данного направления проводимой политики и его финансирования. Уже в 2008 году 1224 общественные организации получат государственную поддержку по итогам конкурса, проводимого Общественной палатой, на получение государственных грантов.

В 2008—2010 годах предусмотрены средства на финансирование мероприятий в сфере реализации государственной национальной политики в объеме 240 млн. рублей ежегодно.

Введение целевой статьи расходов на реализацию государственной национальной политики будет способствовать повышению внимания к проблематике межнациональных отношений.

Также в федеральном бюджете предусмотрены средства на программы развития российских немцев и коренных малочисленных народов Севера.

В 2007 году при Объединенной комиссии по национальной политике и взаимоотношениям государства и религиозных объединений при Совете Федерации создан Координационный совет национально-культурных автономий и национальных общественных объединений.

§ 2. Совершенствование структуры и основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации

Для реализации приоритетных задач государственной политики, направленной на улучшение качества жизни граждан, повышения уровня благосостояния и развития личности, безопасности страны, управления экономическими и финансовыми ресурсами и другими основными линиями деятельности целесообразно проводить усовершенствование системы государственных органов. Одним из курсов, направленных на прозрачность, ясность, динамичность и конструктивность в работе органов государственной власти с четким разделением их компетенции и инновационным мышлением, был выбран курс на совершенствование структуры Правительства Российской Федерации. В связи с этим, кабинет министров принял решения о сокращении избыточных государственных функций, о порядке взаимодействия между федеральными министерствами и находящимися в их подчинении федеральными службами и агентствами, в процессе реформы были приняты административные регламенты федеральных органов исполнительной власти, определяющие порядок осуществления ими полномочий.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2005 года № 679 утвержден порядок разработки и утверждения административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг, установлены общие требования к разработке и утверждению федеральными органами исполнительной власти административных регламентов исполнения государственных функций и административных регламентов предоставления государственных услуг.

На основании данного постановления федеральные органы исполнительной власти, руководство деятельностью которых, осуществляют Президент Российской Федерации, руководствуются положениями, определенными в указанном документе, если федеральными законами или актами Президента Российской Федерации не установлены иные правила.

Административные регламенты исполнения государственных функций и административные регламенты предоставления государственных услуг определяют сроки и последовательность действий (административные процедуры) федерального органа исполнительной власти, порядок взаимодействия между его структурными подразделениями и должностными лицами, а также его взаимодействия с другими федеральными органами исполнительной власти и организациями при исполнении государственных функций или предоставлении государственных услуг федеральными органами исполнительной власти.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 28 июля 2005 года № 452 (в ред. постановления Правительства Российской Федерации от 15 октября 2007 года № 675) утверждается Типовой регламент внутренней организации федеральных органов исполнительной власти. В соответствии с этим актом фе-

деральные органы исполнительной власти организуют в порядке и в сроки, устанавливаемые Правительством, разработку административных регламентов исполнения государственных функций и предоставления государственных услуг, которые определяют административные процедуры, обеспечивающие осуществление функций федерального органа исполнительной власти, эффективную работу его структурных подразделений и должностных лиц, реализацию прав граждан.

Федеральные органы исполнительной власти разрабатывают и утверждают в соответствии с данным Типовым регламентом взаимодействия федеральных органов исполнительной власти перечни предоставляемых ими государственных услуг, а также обеспечивают их опубликование.

Предоставление государственных услуг осуществляется на основе стандартов государственных услуг, устанавливающих необходимый уровень их качества и доступности. До утверждения в установленном порядке стандарта государственной услуги ее предоставление осуществляется на основе требований, установленных законодательством Российской Федерации.

После очередной смены Правительства Российской Федерации осенью 2007 года и в целях дальнейшего совершенствования структуры федеральных органов исполнительной власти Президент России подписал Указ от 24 сентября 2007 года № 1274 (в ред. Указа Президента Российской Федерации от 11 октября 2007 года № 1359) «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти», в котором на основании Конституции Российской Федерации и Федерального конституционного закона от 17 декабря 1997 года № 2-ФКЗ «О Правительстве Российской Федерации» расширил деятельность Министерства регионального развития Российской Федерации, передав ему функции по предоставлению государственной поддержки за счет средств Инвестиционного фонда Российской Федерации, согласованию федеральных целевых и ведомственных программ в части комплексного территориального развития. Помимо этого, данному министерству были переданы функции по осуществлению прав госзаказчика федеральных целевых программ, связанных с экономическим развитием субъектов России и муниципальных образований. Также Минрегионразвитию России поручена координация деятельности государственной корпорации «Фонд содействия реформированию ЖКХ», по строительству и использованию олимпийских объектов в г. Сочи.

В Послании Президента Федеральному Собранию на 2007 год был сделан акцент на устранение инфраструктурных ограничений роста, модернизацию и развитие высокотехнологичных промышленных производств. В данном Послании термин «государственная корпорация» приобрел общенациональное значение.

Таким образом, определено направление, в котором будет двигаться вся система российской власти и соответственно административные изменения в структуре государственного управления — переход от этапа разгосударствления к этапу укрепления государства и расширения его влияния посредством осуществления политики государственного корпоративизма или корпоративного государства.

В целях реализации положений Послания Президента на 2007 год были созданы государственные корпорации: нанотехнологий (Федеральный закон от 19 июля 2007 года № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий»), судостроения (Указ Президента Российской Федерации от 21 марта 2007 года

№ 394 «Об открытом акционерном обществе «Объединенная судостроительная корпорация»), атомной энергетики, авиации, строительства олимпийских объектов. В Федеральном Собрании Российской Федерации на разных стадиях рассмотрения находятся законопроекты об учреждении государственных корпораций в нескольких сферах народного хозяйства России.

Указ расширил систему федеральных органов исполнительной власти путем введения новых структурных элементов Правительства Российской Федерации — государственного комитета и федерального надзора, которые призваны осуществлять функции по выработке государственной политики и по нормативно-правовому регулированию, контролю и надзору, оказанию государственных услуг и управлению государственным имуществом в сфере своей деятельности, руководство которой возложено на Правительство Российской Федерации.

В соответствии с данным указом Федеральное агентство по рыболовству преобразовывается в Государственный комитет Российской Федерации по рыболовству и получает функции Министерства сельского хозяйства Российской Федерации в сфере рыболовства; Государственный комитет по делам молодежи.

Согласно указу Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации ограничивается в осуществлении ряда функций и возложенных на него ранее задач; его компетенция акцентируется на переговорах о вступлении России в ВТО и функциях оценки и прогнозирования экономической динамики.

На основании указа Президента России возрастает роль финансового направления деятельности Правительства, в частности устанавливается, что Министр финансов Российской Федерации становится Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации.

Кроме того, в рамках совершенствования структуры Правительство России продолжает работу над делегированием федеральными органами исполнительной власти полномочий органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации. В данном направлении сформирована основная система и методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, утвержденная Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825. Так, в перечне показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации обозначено 43 пункта, среди которых объем валового регионального продукта, объем инвестиций в основной капитал в расчете на одного человека, реальная среднемесячная начисленная заработка работников, уровень безработицы, прожиточный минимум, медицинская помощь в регионе, качество образования и другие важные, социально значимые вопросы. В данном правовом акте внимание сконцентрировано на форме доклада высшего должностного лица субъекта Федерации о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации за отчетный год и планируемые значения на трехлетний период. Этот документ, безусловно, важен, поскольку он дает ясное представление об основных значимых для общества целях деятельности органов государственной власти, исполнение ими рекомендаций Президента Российской Федерации, механизмах и проблемах их достижения.

Совет Федерации поддерживает подобную систему оценки деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации и считает целесообразным

введение такого прецедента в законодательных и судебных органах власти. Вместе с тем Методика оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации содержит некоторые недостатки, например, не определен возможный результат оценивания показателей (шкала оценок «удовлетворительно» («неудовлетворительно») и т.п.); неясно, как нужно учитывать в общей оценке динамику показателей, а также каким образом должны влиять на общую оценку прогнозы; как из факта достижения тем или иным показателем конкретного значения вычислять вклад органа власти субъекта Российской Федерации; как получить целостную оценку сложных показателей, состоящих из нескольких простых показателей, и так далее.

Утвержденные комиссией дополнительный перечень показателей и состав отчетного доклада высшего должностного лица субъекта Федерации громоздки и неясны. Предложенная комиссией таблица показателей может быть заполнена статистическими органами без участия иных лиц (кроме показателей опросов, показывающих уровень удовлетворенности населения деятельностью органов исполнительной власти).

Слабой методической стороной указа является то, что оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Федерации предполагается целиком на административной основе. Не предусмотрены оценка работы органов исполнительной власти в законодательных собраниях регионов, участие в таких оценках органов местного самоуправления, привлечение к обсуждению институтов гражданского общества и населения.

Реализация политики государства предполагает оценки показателей с учетом приоритетности, однако утвержденная методика не предусматривает учета приоритетов. При практической реализации указа, проведении оценок по принятой методике могут появиться серьезные трудности в получении адекватной информации, необходимой для принятия государственных решений.

Помимо этого, были приняты законы, направленные на ужесточение общих требований к представителям исполнительных органов государственной власти. В частности, в связи с особенностями правового положения лиц, являющихся членами Правительства Российской Федерации, для них были установлены ограничения на занятие отдельными видами деятельности, а также введены более жесткие требования в отношении гражданства.

Федеральный конституционный закон от 2 марта 2007 года № 3-ФКЗ «О внесении изменений в статью 11 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» и Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 24-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные и муниципальные должности, а также должности государственной и муниципальной службы» предусмотрел ряд ограничений для членов Правительства Российской Федерации, в частности право на занятие оплачиваемой деятельностью, финансируемой за счет средств иностранных государств, международных и иностранных организаций, иностранных граждан и лиц без гражданства. Кроме того, законом введен запрет для указанных лиц состоять в органах управления, попечительских и наблюдательных советах иностранных некоммерческих неправительственных организаций, а также их структурных подразделений, действующих на территории Российской Федерации, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации, международными договорами Российской

Федерации или взаимными договоренностями федеральных органов государственной власти с государственными органами иностранных государств, международными и иностранными организациями.

Федеральным конституционным законом от 30 января 2007 года № 1-ФКЗ «О внесении изменений в статьи 7 и 9 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» внесены изменения в статьи 7 и 9 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации», в соответствии с которыми Председатель Правительства Российской Федерации, заместители Председателя Правительства Российской Федерации и федеральные министры должны быть гражданами Российской Федерации и не только не иметь гражданства иностранного государства, но и вида на жительство или иного документа, подтверждающего право на постоянное проживание гражданина Российской Федерации на территории иностранного государства.

Подведение итога проведенного мониторинга мероприятий, направленных на совершенствование структуры федеральных исполнительных органов власти, дает основания утверждать, что Правительство Российской Федерации стремится реализовать основные направления своей деятельности путем четкого распределения полномочий и персонификации ответственности между структурными подразделениями, конструктивно подойти к вопросу исполнения вменяемых им нормами закона обязанностей, повысить качество работы структурных подразделений, направленной на улучшение жизни граждан России и совершенствование антикризисных мер по дальнейшему выводу России из системного кризиса.

§ 3. Законодательное обеспечение реформы местного самоуправления¹

Минувший год характеризуется совершенствованием организационных, финансовых и правовых основ местного самоуправления. По состоянию на 1 января 2008 года на территории Российской Федерации утверждены границы 24 154 муниципальных образований (без учета Республики Ингушетия и Чеченской Республики), в том числе 523 городских округа, 1799 муниципальных районов, 1732 городских поселения, 19 864 сельских поселения и 236 внутригородских муниципальных образований городов федерального значения. По сравнению с данными на 1 января 2007 года число муниципальных образований уменьшилось на 65, при этом сельских поселений стало меньше на 55, городских поселений — на 9, муниципальных районов — на 2.

В подавляющем большинстве муниципальных образований (99% от общего количества) представительные органы формируются на муниципальных выборах. В них избраны 251,5 тыс. депутатов. В 16 676 муниципальных образованиях их главы избираются на муниципальных выборах, в 7241 — представительным органом из своего состава. В 20 042 муниципальных образованиях главой местной администрации является глава муниципального образования. В 3826 муниципальных образованиях главы местных администраций назначаются по контракту.

На 1 января 2008 года в органах местного самоуправления работали 328,3 тыс. муниципальных служащих, что на 8200 человек больше, чем год назад.

¹ Материал параграфа представлен председателем Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления С.М. Киричуком.

2007 год характеризуется укреплением взаимодействия (сотрудничества) поселений с муниципальными районами. 16 830 поселений (77,9%) заключили соглашения с муниципальными районами о передаче полномочий. При этом 10,6 тыс. поселений передали муниципальным районам от 1 до 5 вопросов местного значения, более 3,3 тыс. поселений — от 6 до 10 вопросов, 1683 поселения — от 10 до 20 вопросов, свыше 600 поселений — более 20 вопросов местного значения.

Достаточно активно шел процесс передачи органам местного самоуправления полномочий органов государственной власти субъектов Федерации. По состоянию на 1 ноября 2007 года действует 785 законов субъектов Федерации по данному вопросу.

Существенно укреплялась финансовая база местного самоуправления. Согласно данным официальной отчетности общий объем утвержденных на 2007 год доходов местных бюджетов составил 1687,2 млрд. рублей, что на 165,6 млрд. рублей (на 10,9%) выше уровня 2006 года. Собственные доходы местных бюджетов, направляемые муниципальными образованиями на решение вопросов местного значения увеличились по сравнению с 2006 годом на 62,8 млрд. рублей и составили в 2007 году 1147 млрд. рублей. В структуре собственных доходов местных бюджетов доля налоговых доходов в среднем по Российской Федерации составляет 517 млрд. рублей.

В 2007 году продолжалась работа по совершенствованию законодательства о местном самоуправлении. При этом удалось принять весомый пакет федеральных законов, направленных на реализацию программных установок государственной политики в сфере федеративных отношений и организации местного самоуправления, содержащихся в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, претворить в жизнь меры по обеспечению реформы местного самоуправления. В рамках совершенствования законодательных основ местного самоуправления в 2007 году было принято 6 федеральных законов. Этими законами внесены изменения непосредственно в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Они касались различных аспектов деятельности муниципальных образований и были направлены в основном на устранение недостатков, выявленных в ходе реформы местного самоуправления, а также на устранение противоречий с нормами других федеральных законов.

Федеральным законом от 2 марта 2007 года № 24-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, а также должности государственной и муниципальной службы» уточнены элементы статуса депутатов и выборных должностных лиц местного самоуправления. Этим же законом, а также Федеральным законом от 18 июля 2007 года № 101-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления» введены требования, направленные на обеспечение стабильности и активизации деятельности представительных органов местного самоуправления, установление их ответственности за непроведение заседаний представительного органа.

Федеральным законом от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с со-

вершенствованием разграничения полномочий» внесены изменения и дополнения, уточняющие порядок изменения границ, территорий и преобразования муниципальных образований. Статьей 3 этого же закона внесены существенные изменения в Закон Российской Федерации от 14 июля 1992 года № 3297-І «О закрытом административно-территориальном образовании» в части определения территории, установления границ, порядка создания (преобразования) и реорганизации закрытого административно-территориального образования, установления структуры органов местного самоуправления.

Данным законом была расширена компетенция органов местного самоуправления в части содействия развитию предпринимательства.

Серьезным шагом в сфере обеспечения единства основных принципов организации муниципальной службы в Российской Федерации, взаимосвязи государственной гражданской службы и муниципальной службы стало принятие Федерального закона от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации». В новом федеральном законе предложено более детальное нормативное правовое регулирование отношений, возникающих в системе организаций муниципальной службы в субъектах Российской Федерации.

В 2007 году произошли значительные изменения, которые касаются осуществления бюджетного процесса на муниципальном уровне. Принят Федеральный закон от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации». Указанный закон должен создать правовую основу для принципиально новой организации бюджетного процесса на всех его стадиях, повысить самостоятельность и ответственность всех уровней государственной власти, местного самоуправления, а также эффективность и прозрачность управления общественными финансами. Весь процесс работы над бюджетом будет осуществляться на основе новой методологии, которая предполагает переход к среднесрочному бюджетному планированию, выделению средств из бюджетов для достижения конечных результатов и формированию бюджетов на трехлетний период.

Существенно расширяет полномочия органов местного самоуправления в области дорожного хозяйства Федеральный закон «Об автомобильных дорогах и дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Этим законом к полномочиям органов местного самоуправления отнесен большой блок вопросов в области использования автомобильных дорог и осуществления дорожной деятельности, в том числе осуществление контроля за обеспечением сохранности автомобильных дорог, принятие решений об использовании на платной основе автомобильных дорог общего пользования местного значения, установление стоимости и перечня услуг по приведению объектов дорожного сервиса к автомобильным дорогам общего пользования местного значения.

Таким образом, на федеральном уровне сформирована правовая основа для создания эффективной системы местного самоуправления в Российской Федерации. В 68 субъектах Российской Федерации, в которых проживает более 100 млн. человек, положения Федерального закона № 131 реализуются в полном объеме. В остальных субъектах Российской Федерации предстоит завершить переход к новой системе местного самоуправления до 1 января 2009 года. При этом

целесообразно использовать опыт, накопленный в ряде муниципальных образований, в том числе опыт муниципальных образований, являющихся победителями во всероссийском конкурсе на звание «Лучшее муниципальное образование», «Лучший муниципальный служащий», который выявляет лучшие примеры деятельности муниципальных образований, лучшую практику.

До завершения переходного периода предстоит обеспечить завершение комплекса проводимых мероприятий, направленных на создание эффективной системы местного самоуправления в Российской Федерации. Особого внимания заслуживает вопрос сбалансированности местных бюджетов вновь образованных муниципальных образований. Необходимы всесторонняя информационная поддержка реформы местного самоуправления, постоянное разъяснение широким слоям населения целей проводимых преобразований. Субъектам Российской Федерации предстоит решить целый комплекс задач, связанных с нормативным обеспечением деятельности органов местного самоуправления, организационным и методическим сопровождением их деятельности, подготовкой муниципальных кадров, а также осуществлением контроля за исполнением возложенных на органы местного самоуправления отдельных полномочий субъекта Российской Федерации.

Следует провести большую работу по приведению в соответствие с требованиями градостроительного и земельного законодательства границ большинства муниципальных образований, утвержденных ранее в виде картографического описания, необходимо завершить безвозмездную передачу в муниципальную собственность государственного имущества, предназначенного для решения вопросов местного значения, а также продолжить разграничение имущества между муниципальными образованиями, создать административные регламенты взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Устойчивому развитию местного самоуправления мешает неудовлетворительное состояние муниципальной статистики, разрушенной в 90-е годы. Постановлением Росстата от 29 декабря 2006 года установлен обширный перечень показателей, характеризующих состояние экономики и социальной сферы муниципального образования, которые должны предоставляться органами местного самоуправления органам государственной власти. Органы местного самоуправления продолжают испытывать значительные трудности в получении от органов государственной статистики, хозяйствующих субъектов, налоговых органов всех необходимых исходных данных для формирования статистических показателей по муниципальному образованию.

В связи с переходом к трехлетнему социально-экономическому и финансово-му планированию разработка программ социально-экономического развития муниципальных образований становится необходимостью для всех типов муниципальных образований. Назрел переход к программно-целевому управлению развитием муниципальных образований и территорий, выработке моделей их комплексного и устойчивого развития.

Для организации взаимодействия муниципальных образований, советов муниципальных образований субъектов Российской Федерации, выражения и защиты общих интересов муниципальных образований Российской Федерации образован Общероссийский конгресс муниципальных образований, который следует рассматривать как основной орган, призванный обеспечивать координацию деятельности органов местного самоуправления. Важным событием минувшего года стало утвер-

ждение указом Президента Российской Федерации от 29 декабря 2007 года состава Совета при Президенте Российской Федерации по развитию местного самоуправления. Деятельность этого Совета имеет важное стимулирующее значение для успешного разрешения проблем совершенствования местного самоуправления.

§ 4. Законодательное обеспечение информационного развития России¹

Нормативно-правовое регулирование сферы информационных технологий является одним из необходимых условий информационного развития страны.

В 2007 году в Российской Федерации принят ряд федеральных законов, затрагивающих сферу информационных технологий, в том числе: от 9 февраля 2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», от 9 февраля 2007 года № 18-ФЗ «О внесении изменений в статьи 29 и 38 Федерального закона «О рекламе», от 12 апреля 2007 года № 48-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления требований к указанию стоимостных показателей», от 24 июля 2007 года № 211-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму», от 30 октября 2007 года № 239-ФЗ «О внесении изменения в статью 217 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», от 29 ноября 2007 года № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации».

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 211-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму» был разработан и принят с учетом задач, поставленных в Послании Президента на 2007 год. В нем обращено внимание на опасность продолжающихся попыток разжигания в стране межнациональной и межконфессиональной розни, что требует принятия поправок в законодательство, ужесточающих ответственность за экстремистские проявления в информационной сфере.

Необходимость принятия Федерального закона от 9 февраля 2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности» обусловлена в первую очередь растущей угрозой террористических актов на объектах транспортного комплекса. Федеральный закон предусматривает создание единой государственной информационной системы обеспечения транспортной безопасности.

В настоящее время рассматривается проект федерального закона № 389539-4 «О внесении изменения в статью 85 Воздушного кодекса Российской Федерации» (об уточнении порядка передачи персональных данных пассажиров). Законопроект предоставляет правоохранительным органам электронный доступ к системе бронирования билетов авиакомпаний для усиления мер по борьбе с актами незаконного вмешательства в деятельность гражданской авиации и выявления лиц, относящихся к потенциальным террористам и криминальным элементам.

Федеральный закон от 12 апреля 2007 года № 48-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления требований к указанию стоимостных показателей» направлен на повышение ста-

¹ Материал представлен Комиссией Совета Федерации по информационной политике.

туса российской валюты и способствует росту доверия к ней со стороны российских граждан.

Принятие указанных выше законов, на наш взгляд, положительно влияет на имидж Российской Федерации, способствует укреплению позиций России в международном сотрудничестве в сфере информационно-коммуникационных технологий.

В целях возрождения в стране библиотечного дела, о чем говорилось в Послании Президента на 2007 год, законодатели также разработали ряд законопроектов. В настоящее время на рассмотрении в Государственной Думе находятся: проект федерального закона № 450002-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О библиотечном деле» (в части совершенствования деятельности библиотек), а также проект федерального закона № 449994-4 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием изменений в Федеральный закон от 29 декабря 1994 года № 78-ФЗ «О библиотечном деле». Разработка этих законопроектов направлена на расширение сферы деятельности библиотек с момента принятия базового закона. Крупнейшим библиотекам, перечень которых определяется Правительством Российской Федерации, предоставляется возможность создавать информационные системы, состоящие из документов в электронном виде.

Разработка проекта федерального закона № 377311-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов» связана с появлением новых понятий, терминов, определений в регулировании книжного дела. Законопроект регулирует вопросы формирования обязательного экземпляра электронных изданий.

Концепции указанных законопроектов поддержаны профильными комитетами Государственной Думы, комитетами и комиссиями Совета Федерации, в том числе Комиссией Совета Федерации по информационной политике.

Следует отметить, что в соответствии с планом законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации Министерством культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации разработан проект федерального закона «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (в части регулирования деятельности электронных библиотек)». Целью законопроекта является создание правовой основы для деятельности электронных библиотек, совершенствование законодательства о библиотечном деле, а также защита прав авторов при использовании их произведений в деятельности электронных библиотек. Электронные библиотеки являются одним из информационных ресурсов, позволяющим гражданам и организациям реализовывать право, закрепленное Конституцией Российской Федерации, свободно искать, получать, передавать, производить и распространять информацию любым законным способом.

Одним из важнейших направлений законодательного регулирования информационной сферы является правовое регулирование деятельности информационно-коммуникационных сетей, в том числе сети Интернет.

В настоящее время российское законодательство не дает определения понятия «сайт» («сайт в сети Интернет»). Федеральные законы «Об информации, информационных технологиях и защите информации», «О средствах массовой информации» не определяют интернет-сайт как «информационный ресурс» или «средство массовой информации». Рабочая группа Комиссии Совета Федерации по информационной политике прорабатывает вопрос о внесении изменений в

вышеперечисленные федеральные законы, а также в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях. Эти изменения должны обеспечить необходимую правовую основу для контроля за интернет-сайтами и повышения ответственности физических и юридических лиц за их работу.

Актуальными являются вопросы информационной безопасности. В настоящее время Межпарламентской Ассамблеей государств — участников СНГ разрабатывается проект модельного закона «Об Интернете», положения которого в дальнейшем могут быть использованы в российском законодательстве.

Важнейшим политическим вопросом является повышение информационной открытости государственных органов, обеспечение права граждан на получение объективной информации о деятельности государственных органов власти. Основными условиями развития информационного общества в России являются: эффективный межведомственный и межрегиональный информационный обмен; интеграция государственных информационных систем и ресурсов; увеличение объемов и качества государственных услуг, предоставляемых в электронном виде. Решение этих задач вплотную приблизит Россию к созданию «электронного правительства». Создание законодательной базы обеспечения функционирования «электронного правительства» — одно из основных направлений работы как Совета Федерации в целом, так и Комиссии Совета Федерации по информационной политике.

Советом Федерации одобрен Федеральный закон «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации», устанавливающий виды документированной информации, в том числе в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2006 года № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации».

Российское законодательство содержит нормативные акты, затрагивающие проблему доступа граждан к информации. В то же время существует необходимость принятия самостоятельных законов, регламентирующих доступ к информации, использование электронной цифровой подписи, функционирование единой социальной карты. Кроме того, в настоящее время полностью не решена проблема правового регулирования доступа к информации о деятельности органов власти.

Комиссия Совета Федерации по информационной политике участвует в работе над принятыми Государственной Думой в первом чтении проектом федерального закона «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления», проектом федерального закона «О внесении изменений в статьи 38 и 39 Закона Российской Федерации «О средствах массовой информации». Цель законопроектов — обеспечение открытости деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

В настоящее время при участии Комиссии прорабатываются вопросы по подготовке предложений в федеральное законодательство, регламентирующих использование социальных карт и применение технологий интеллектуальных карт в социальной сфере.

Правоприменительная практика показала необходимость внесения изменений в принципы налогообложения печатных средств массовой информации. Комиссия Совета Федерации по информационной политике совместно с Роспечатью и Гильдией распространителей печатной продукции разрабатывает предложения о внесении изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации,

которые должны исключить двойную уплату НДС при списании нереализованных тиражей, исключить из налогооблагаемой базы начисления НДС и налога на прибыль от бесплатного распространения части тиража внутри целевой аудитории (это является обычной практикой новых изданий для расширения аудитории), распространить действие льготной ставки НДС в 10% на производство и распространение изданий, подпиську на них.

Следует отметить, что актуальной остается проблема распространения контрафактной и фальсифицированной продукции практически во всех отраслях отечественной экономики, в связи с чем необходима ликвидация пробелов в законодательстве, регулирующем вопросы борьбы с распространением указанной продукции. На рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации находятся законопроекты, направленные на создание единой государственной концепции по борьбе с производством и распространением контрафактной и фальсифицированной продукции.

Формирование информационного общества в России — это системная и долгосрочная задача, решение которой позволит повысить конкурентоспособность нашей экономики, укрепить безопасность страны, обеспечить государственные гарантии конституционных прав граждан Российской Федерации в информационной сфере.

§ 5. Совершенствование финансово-экономической модели обеспечения парламентской деятельности с позиции федерального бюджета на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов¹

Принятие Федерального закона от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» и Федерального закона от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» создает правовую основу для освоения нового поколения бюджетных технологий, которые позволяют добиваться более высоких результатов в экономической политике России и в ее бюджетных расходах.

Президент Российской Федерации в своем Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 10 мая 2006 года отмечал, что «большая часть расходов федерального бюджета должна быть ориентирована на конечный результат».

Федеральный бюджет на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов впервые сформирован и будет исполняться на основе нового бюджетного законодательства и в соответствии с общепризнанными в мировой практике принципами, стандартами и процедурами, в полной мере обеспечивающими реализацию принципов среднесрочного бюджетирования, ориентированного на решение задач, поставленных Бюджетным посланием Президента Российской Федерации на 2008—2010 годы. Это является продолжением реформы бюджетного процесса.

Бюджетирование, ориентированное на результат, предполагает повышение ответственности и расширение полномочий главных распорядителей бюджетных

¹ Материал представлен Комиссией Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации.

средств по управлению финансами в целях достижения запланированных результатов. Такое расширение полномочий в рамках выделенных бюджетных ассигнований было предусмотрено поправками в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Поэтому для эффективности бюджетных расходов на этапе исполнения бюджета очень важно, чтобы Федеральное Собрание Российской Федерации обладало достаточным объемом полномочий для наиболее эффективного управления финансовыми ресурсами в целях достижения запланированных результатов.

Однако в принятой новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации не нашли отражения вопросы самостоятельного финансового регулирования Федерального Собрания Российской Федерации, внесенные Советом Федерации.

Эффективное обеспечение законотворческой деятельности Совета Федерации является одним из главных вопросов ведения Комиссии по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации. Данное направление включает в себя формирование бюджета и сметы расходов по обеспечению деятельности Совета Федерации, а также контроль за эффективностью его исполнения.

Принимая во внимание, что нынешнее законодательство страдает не только от невысокой эффективности координации федерального центра и регионов, но также от слабого взаимодействия всех частей системы обеспечения парламентской деятельности, Комиссия Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации на основе анализа разносторонней информации о структурах, функциях и эффективности деятельности законодательных органов власти в центре, в регионах и за рубежом с учетом мирового опыта в данном вопросе разработала финансово-экономическую модель обеспечения парламентской деятельности, которая в настоящее время успешно реализуется не только в Совете Федерации, но и в законодательных органах власти субъектов Российской Федерации.

Под финансово-экономической моделью обеспечения парламентской деятельности следует понимать устойчивую систему оптимальных форм, методов и принципов финансового, правового, экономического, информационного, кадрового и других видов обеспечения, сложившихся на основе действующего законодательства и регламентных норм субъектов законодательного права.

Составление и реализация бюджета и сметы расходов является главной составляющей финансово-экономического обеспечения деятельности Совета Федерации.

Законодательная и нормативно-правовая база финансово-экономической модели обеспечения парламентской деятельности основывается на нормах базового Федерального закона от 8 мая 1994 года № 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации», федеральных законов, Бюджетного кодекса Российской Федерации, федерального закона о бюджете на трехлетний период и текущий год, на стандартах обеспечения деятельности Совета Федерации.

В связи с принятием новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» финансово-экономическая модель обеспечения деятельности Совета Федерации получила дальнейшее развитие.

Комиссия совместно с Комитетом Совета Федерации по бюджету, Финансово-экономическим управлением Аппарата Совета Федерации на протяжении всей весенней сессии 2007 года активно трудилась над разработкой проекта бюджета Совета Федерации на 2008—2010 годы и его принятием Государственной Думой, а также над внесением поправок в новую редакцию Бюджетного кодекса Российской Федерации.

Комиссия, используя передовой зарубежный опыт и принимая во внимание, что парламентская деятельность в России не в полной мере обеспечена законодательно, предложила в новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации учесть:

независимость парламентариев от исполнительной власти по вопросам финансового обеспечения и управления;

увеличение возможностей парламентариев самостоятельно использовать свои бюджеты при одновременном совершенствовании контроля за расходами.

Комиссия, руководствуясь статьей 10 Конституции Российской Федерации, а также мировым опытом в обеспечении парламентской деятельности, предложила включить в проект новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации следующий пункт: «предоставить финансовую автономию палатам Федерального Собрания Российской Федерации, включающую право Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации самостоятельно устанавливать и утверждать годовые и трехлетние бюджеты, а также нормы и нормативы финансового и материально-технического обеспечения их деятельности при осуществлении контроля за исполнением бюджета и сметы расходов со стороны контрольных комитетов и комиссий».

Однако данные предложения Совета Федерации, касающиеся самостоятельного финансового регулирования деятельности Федерального Собрания Российской Федерации, поддержаные президиумом Совета законодателей в феврале 2007 года, в новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации не были учтены Правительством Российской Федерации и Государственной Думой.

Поэтому Комиссия будет продолжать работу по совершенствованию финансово-экономической модели обеспечения парламентской деятельности в целях реализации установленного для Совета Федерации трехлетнего бюджета на 2008—2010 годы. Бюджет Совета Федерации на 2008 составит 2,59 млрд. рублей, 2009 г. — 2,86 млрд. рублей, 2010г. — 3,14 млрд. рублей.

В соответствии с трехлетним бюджетом и изменением бюджетной классификации в смете расходов Совета Федерации упорядочены статьи расходов, с учетом средней базы за последние два года и реализации сметы Совета Федерации предшествующих лет. Если ранее смета Совета Федерации составлялась с учетом прежних затрат, то на сегодня она упорядочена в соответствии с новой бюджетной классификацией и новым трехлетним бюджетом.

Указанные объемы финансовых средств на 2008—2010 годы позволяют Совету Федерации ежегодно обеспечивать выплату заработной платы членам Совета Федерации, их помощникам, сотрудникам Аппарата Совета Федерации в соответствии с запланированными ежегодными индексациями, а также финансирование в полном объеме всех намечаемых Советом Федерации мероприятий.

Работа по определению бюджетной политики и финансовому обеспечению деятельности Совета Федерации проводится под руководством Председателя Совета Федерации, Руководителя Аппарата Совета Федерации, Комиссии Совета

Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации и Комитета Совета Федерации по бюджету.

Бюджетная политика предусматривает следующие приоритетные направления финансирования:

обеспечение полного и бесперебойного финансирования текущей деятельности Совета Федерации в соответствии с принятыми стандартами обеспечения деятельности Совета Федерации;

обеспечение финансирования всех проводимых Советом Федерации мероприятий (парламентские слушания, «круглые столы», семинары, конференции, форумы и так далее);

создание надлежащих условий для эффективной работы членов Совета Федерации и работников Аппарата, включая техническое переоснащение рабочих мест, реконструкцию помещений и инженерных систем Совета Федерации.

Комиссия Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации в соответствии с вопросами ведения рекомендует приоритетные направления финансирования, инициирует разработку стандартов обеспечения деятельности Совета Федерации, рассматривает и одобряет проекты смет расходов на обеспечение деятельности Совета Федерации на соответствующие годы, ежеквартально заслушивает отчеты об исполнении сметы расходов, принимает оперативные решения по возникающим в течение периода вопросам.

Учитывая изложенное, Комиссия в перспективе сосредоточит свое внимание на совершенствовании финансово-экономической модели обеспечения парламентской деятельности в рамках принятия трехлетнего бюджета на 2008–2010 годы.

Анализируя правовое обеспечение законотворческого процесса, необходимо отметить, что качество принимаемых законов могло бы быть значительно выше, если бы все этапы работы субъектов права законодательной инициативы регулировались на законодательном уровне.

Данные проблемы могут быть разрешены путем принятия трех законов, определяющих статус Федерального Собрания; систему нормативных правовых актов в Российской Федерации; порядок принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов.

В Совете Федерации распоряжением Председателя Совета Федерации «О создании рабочей группы для разработки проектов федеральных законов о Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации, о нормативных правовых актах, о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов» создана рабочая группа Совета Федерации, в которой активно работают члены комиссии по подготовке проекта федерального закона «О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации».

Одной из целей разработки данного законопроекта является создание оптимальных условий обеспечения функционирования высшего органа законодательной и представительной власти Российской Федерации — Федерального Собрания Российской Федерации.

Работая непосредственно над проектом федерального закона «О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации», комиссия определила в нем пути дальнейшего совершенствования и развития обеспечения парламентской деятельности.

По предложению Комиссии в данном законопроекте закреплены положения о финансовой независимости и самостоятельности парламента, что позволит

повысить эффективность законотворчества за счет совершенствования оптимальной финансово-экономической модели обеспечения парламентской деятельности.

Зарубежный парламентский опыт показывает, что формирование и использование самостоятельного бюджета как парламента в целом, так и его палат дает парламентариям независимость от исполнительной власти в реализации ими своих конституционных полномочий.

Принятие данного закона позволит решить комплекс вопросов, в том числе повысить эффективность законотворчества за счет использования оптимальной финансово-экономической модели обеспечения парламентской деятельности с учетом мирового опыта.

В проекте федерального закона «О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации» предусматривается:

Статья 52. Гарантии деятельности Федерального Собрания

1. Федеральное Собрание самостоятельно решает вопросы организационного, правового, информационного, материально-технического и финансового обеспечения деятельности палат Федерального Собрания.

2. Управление и (или) распоряжение федеральными органами исполнительной власти средствами на обеспечение деятельности палат Федерального Собрания и (или) членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы не допускается.

Статья 53. Расходы на содержание Федерального Собрания

1. Палаты Федерального Собрания самостоятельно устанавливают нормы и нормативы финансового и материально-технического обеспечения их деятельности.

2. Финансирование деятельности палат Федерального Собрания осуществляется за счет средств федерального бюджета в порядке, предусмотренном Бюджетным кодексом Российской Федерации, с особенностями, предусмотренными настоящим федеральным законом.

3. Размер финансовых средств, необходимых для обеспечения деятельности палат Федерального Собрания, включая выплаты денежного содержания членам Совета Федерации и депутатам Государственной Думы, оплаты труда работников администраций палат Федерального Собрания, помощников членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы, определяется палатами Федерального Собрания при формировании федерального бюджета и принятии федерального закона о федеральном бюджете на следующий год.

4. Смета расходов Федерального Собрания входит составной частью в раздел федерального бюджета, учитывающий расходы на содержание Федерального Собрания.

Совет Федерации будет добиваться принятия данного федерального закона.

§ 6. Вопросы совершенствования правосудия¹

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2002 год «России надо быть сильной и конкурентоспособной» было отмечено, что сделан существенный шаг в модернизации су-

¹ Материал представлен Комитетом Совета Федерации по правовым и судебным вопросам.

дебно-правовой системы. Большинство необходимых законодательных и иных нормативных правовых актов уже принято. Изменения коснулись не только организации и условий работы судов, но и процедур, обеспечивающих защиту прав личности и доступность правосудия.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 сентября 2006 года № 583 была утверждена Федеральная целевая программа «Развитие судебной системы России» на 2007–2011 годы.

Основной целью данной Программы является повышение качества правосудия, уровня судебной защиты прав и законных интересов граждан и организаций. Ее принятие направлено на решение новых задач, обусловленных стремлением России соответствовать мировым стандартам в области судопроизводства, а также развитием информационных технологий. Программа предполагает комплексное решение проблем обеспечения доступности, открытости и прозрачности правосудия, повышения доверия общества к правосудию и эффективности рассмотрения дел, обеспечения независимости судей и повышения уровня исполнения судебных актов, а также создание условий для осуществления правосудия.

Профессиональная переподготовка и повышение квалификации судей и работников аппаратов судов являются существенными факторами, влияющими на уровень осуществления правосудия. В связи с этим Комитетом Совета Федерации по правовым и судебным вопросам в 2007 году был проведен «круглый стол» на тему «Профессиональная переподготовка и повышение квалификации федеральных и мировых судей, работников аппаратов судов и Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации» (26 февраля 2007 года, г. Москва).

Реализация Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2002–2006 годы позволила в целом сформировать систему профессионального обучения кадров, центральным звеном которой стали Российская академия правосудия и Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации. Так, с 2002 по 2006 годы в Российской академии правосудия и ее десяти региональных филиалах прошли повышение квалификации 15 629 судей и 25 320 работников аппарата судов, что превысило установленные Программой количественные показатели.

Однако следует констатировать, что не все проблемы профессиональной подготовки и переподготовки кадров для судебной системы решены в полной мере. Пока не удалось обеспечить возможность каждому судье один раз в три года в течение месяца пройти повышение квалификации с отрывом от работы. Не сформирована до настоящего времени система специальной профессиональной подготовки кандидатов в судьи, что, в свою очередь, не позволяет реализовать положение Программы, согласно которому не менее 1 тыс. человек из числа юристов, претендующих на звание судьи, должны пройти предварительное обучение в течение 3–4 месяцев перед назначением на должность.

Недостаточная подготовка претендентов на должности судей подтверждается результатами сдачи ими экзамена на должность судьи. Так, в некоторых субъектах Российской Федерации от 50% до 70% претендентов на должности судей получают неудовлетворительные оценки. Более того, практика работы экзаменационной комиссии по приему экзамена на должность судьи при Высшей квалификационной коллегии судей Российской Федерации также свидетельствует о том, что более одной трети претендентов не готовы к работе в качестве федеральных судей.

Формирование и развитие эффективной системы подготовки кандидатов в судьи и специалистов для работы в судах, повышения квалификации судей и работников аппаратов судов в значительной мере сдерживается недостаточным уровнем развития материально-технической базы Российской академии правосудия и ее филиалов, в первую очередь недостатком учебных площадей, а также отсутствием общежитий для проживания слушателей.

Требуется дальнейшее совершенствование законодательного регулирования профессиональной переподготовки и повышения квалификации судей. В частности, необходимо внесение поправок в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации», предусматривающих прохождение специальной профессиональной подготовки вновь назначенных судей в Российской академии правосудия и стажировки в судах продолжительностью до 6 месяцев, а также обязательное прохождение судьями повышения квалификации с отрывом от работы не реже одного раза в три года.

В целях повышения качества обучения слушателей необходимо привлечение в учебный процесс наиболее опытных и квалифицированных преподавателей и практических работников, в том числе действующих судей. Для этого, в частности, необходимо существенно повысить нормативы почасовой оплаты труда преподавателей, занятых в системе переподготовки и повышения квалификации судей и работников аппаратов судов.

При подготовке нового поколения государственных стандартов высшего профессионального образования необходимо обеспечить возможность осуществлять специализированное обучение кадров для судебной системы, в том числе проводить по специальной магистерской программе подготовку к сдаче квалификационного экзамена на должность судьи.

В связи с переходом на двухступенчатую (бакалавр — магистр) систему высшего профессионального образования необходимо уточнение квалификационных требований для замещения должностей судей, работников аппаратов судов и Судебного департамента при Верховном Суде Российской Федерации.

Реализация Федеральной целевой программы «Развитие судебной системы России» на 2002—2006 годы положила начало позитивным изменениям и в деятельности судебной системы. Были приняты нормативные правовые акты, регламентирующие процедуры и меры, обеспечивающие защиту прав личности и доступность правосудия.

Так, в целях повышения доступности правосудия существенно увеличена численность судебского корпуса, административного и вспомогательного персонала судов общей юрисдикции и арбитражных судов, развивается система мировых судов, значительно повышена оплата труда судей.

В решении задач модернизации и укрепления судебной власти, совершенствования правосудия по-прежнему приоритетной остается реализация инициатив высших судов и органов судебского сообщества по совершенствованию законодательства¹.

В 2007 году продолжилась работа по совершенствованию системы судоустройства в стране и, в частности, по отдельным субъектам Российской Федерации с целью надлежащего выполнения возложенной на суды задачи — защите конституционных и иных прав и свобод граждан.

¹ Из выступления секретаря Пленума Верховного Суда Российской Федерации В.В. Демидова.

По вопросам преобразования судов были приняты: Федеральный конституционный закон от 29 ноября 2007 года № 6-ФКЗ «О внесении изменений в статьи 24 и 33¹ Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации», Федеральный закон от 8 марта 2007 года № 32-ФЗ «Об упразднении некоторых районных судов Липецкой области», Федеральный закон от 29 марта 2007 года № 40-ФЗ «Об упразднении некоторых районных судов Рязанской области», Федеральный закон от 10 мая 2007 года № 73-ФЗ «Об упразднении некоторых районных судов Псковской области», Федеральный закон от 10 мая 2007 года № 72-ФЗ «Об упразднении Тунгиро-Олекминского районного суда Читинской области», Федеральный закон от 5 июля 2007 года № 128-ФЗ «Об упразднении некоторых военных судов», Федеральный закон от 19 июля 2007 года № 146-ФЗ «О создании Магасского районного суда Республики Ингушетия», Федеральный закон от 19 июля 2007 года № 145-ФЗ «Об упразднении и создании некоторых районных судов Ростовской области», Федеральный закон от 19 июля 2007 года № 144-ФЗ «Об упразднении и создании некоторых районных судов Саратовской области», Федеральный закон от 27 ноября 2007 года № 274-ФЗ «О преобразовании судов общей юрисдикции Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа в связи с образованием Красноярского края».

В целях повышения доступа граждан к правосудию претерпела существенные изменения мировая юстиция в 51 субъекте Российской Федерации. Данные изменения стали возможными в связи с положениями Федерального закона от 11 марта 2006 года № 36-ФЗ «О внесении изменения в статью 4 Федерального закона «О мировых судьях в Российской Федерации», который позволяет с 1 января 2007 года осуществлять создание судебных участков мировых судей субъектов Российской Федерации из расчета численности населения на одном участке от 15 до 23 тысяч человек.

По законодательным инициативам законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации — Республики Адыгея, Республики Бурятия, Республики Дагестан, Республики Карелия, Кабардино-Балкарской Республики, Республики Марий Эл, Республики Саха (Якутия), Республики Северная Осетия — Алания, Республики Татарстан, Удмуртской Республики, Чеченской Республики, Чувашской Республики, Алтайского края, Красноярского края, Пермского края, Приморского края, Амурской области, Астраханской области, Белгородской области, Вологодской области, Воронежской области, Владимирской области, Ивановской области, Иркутской области, Калужской области, Калининградской области, Кемеровской области, Кировской области, Костромской области, Курской области, Московской области, Нижегородской области, Новгородской области, Омской области, Оренбургской области, Пензенской области, Псковской области, Рязанской области, Саратовской области, Самарской области, Сахалинской области, Тамбовской области, Тверской области, Томской области, Тульской области, Ульяновской области, Читинской области, Ярославской области, города Москвы, Усть-Ордынского Бурятского автономного округа, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и согласованным с Верховным Судом Российской Федерации были приняты соответствующие федеральные законы о внесении изменения в статью 1 Федерального закона «Об общем числе мировых судей и количестве судеб-

ных участков в субъектах Российской Федерации», что позволило увеличить число мировых судей и количество судебных участков.

Целесообразность увеличения числа мировых судей и соответствующего им количества судебных участков в названных субъектах Российской Федерации связана с тем, что в некоторых районах численность населения на одном судебном участке приближена к максимуму, а в ряде случаев превышает верхний предел критерия численности населения, установленный Федеральным законом «О мировых судьях в Российской Федерации».

Принятие вышеуказанных федеральных законов позволило обеспечить эффективную работу института мировых судей, снизить служебную нагрузку на судей, создать необходимые условия для реального и свободного использования каждым заинтересованным лицом его конституционного права на судебную защиту.

В соответствии с протокольным поручением Совета Федерации от 24 ноября 2006 года № 311/6 и пунктом 1 статьи 93 Регламента Совета Федерации была создана рабочая группа по выработке комплексных правовых мер, направленных на совершенствование деятельности мировых судей. В результате проведенных заседаний рабочей группы в 2007 году были выявлены некоторые основные проблемы законодательного регулирования деятельности мировых судей, к которым относятся:

включение должности мирового судьи в сводный перечень государственных должностей субъекта Российской Федерации;

отнесение должностей работников аппарата мирового судьи к самым низким категориям и группам должностей;

отсутствие в процессуальных законах подробной регламентации деятельности мирового судьи, что негативно сказывается на эффективности осуществления ими правосудия;

отсутствие подробной регламентации примирительной процедуры сторон судебного разбирательства, которую проводит мировой судья;

наличие сложности пересмотра судебных решений мировых судей.

Необходимо также отметить, что одной из важных проблем при уголовном судопроизводстве у мирового судьи является применение к виновным мер наказания, предусмотренных санкциями статьи 50 Уголовного кодекса Российской Федерации. Так, исправительные работы стали назначаться лишь осужденным, не имеющим основного места работы. В связи с отсутствием рабочих мест возникают сложности в обеспечении реального исполнения наказания лицами, нигде не работающими. В то же время в отношении осужденных, имеющих постоянное место работы, сужается перечень мер наказания, которые могут назначаться мировым судьей. Отложено введение в действие нормы, касающейся назначения судами таких видов уголовного наказания, как обязательные работы, ограничение свободы, арест. Это ведет к тому, что на практике суды по делам о преступлениях небольшой и средней тяжести могут назначить (за исключением штрафа) только реальное или условное наказание в виде лишения свободы.

Комитетом Совета Федерации по правовым и судебным вопросам продолжается работа по изучению и совершенствованию деятельности мировых судей.

В своем выступлении на заседании Совета судей Российской Федерации 4 декабря 2007 года председатель Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам А.Г. Лысков отметил некоторые из основных правовых недостатков законодательства, регулирующего деятельность судебной системы и предло-

жил пути их устранения. Так, существенным, важным шагом является разработка членами Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам проектов федеральных законов «О внесении изменений в статью 13 Федерального закона «О статусе судей Российской Федерации» (в части корректировки оснований приостановления полномочий судьи квалификационными коллегиями в случаях, когда судья изъявил желание реализовать конституционное право быть избранным), «О внесении изменений в Федеральный закон «О внесении в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением двух уровней высшего профессионального образования» (по вопросу совершенствования, установленных требований о наличии высшего юридического образования к кандидатам в судьи), «О внесении изменений в Федеральный закон «О статусе судей в Российской Федерации» (по вопросу обязательной специализированной профессиональной подготовки вновь назначенных судей).

Также председатель Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам обращал внимание Совета судей на необходимость принятия федеральных конституционных законов «О Верховном Суде Российской Федерации», «О Высшем Арбитражном Суде Российской Федерации», федеральных законов «О федеральных судах общей юрисдикции», «Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации» и ряда других.

Нельзя оставить без внимания вопрос о юридическом действии одного из законодательных актов, регулирующих деятельность судебной системы, — закона о судоустройстве РСФСР (1981 года), который применяется в той мере, в какой он не противоречит закону о судебной системе Российской Федерации. Данная проблема обсуждалась на встрече членов Совета палаты с Президентом Российской Федерации.

Особо значимым для судебной системы является принятие Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации. На расширенном заседании Комитета с участием представителей Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, членов экспертно-консультативного совета при Комитете Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, представителей Генеральной прокуратуры Российской Федерации, Федеральной службы судебных приставов, Российской академии правосудия, Института государства и права Российской академии наук было проведено публичное обсуждение его проекта и принято решение поддержать основные идеи концепции.

Возможность принятия указанного кодифицированного законодательного акта, предусматривающего специальную процедуру рассмотрения административных дел, соответствует части 2 статьи 118 Конституции Российской Федерации, устанавливающей осуществление судебной власти посредством не только конституционного, гражданского, уголовного, но и административного судопроизводства. Указанный законопроект направлен на реализацию положений части 1 статьи 46 Конституции Российской Федерации, согласно которой каждому гарантируется судебная защита его прав и свобод. Это, в свою очередь, означает, что государство обязано обеспечить полное осуществление права на судебную защиту, которая должна быть справедливой, компетентной и эффективной. Данная обязанность государства вытекает из общепризнанных принципов и норм международного права, в частности, закрепленных в статьях 8, 29 Всеобщей дек-

ларации прав человека, в статье 2 (пункт 2 и подпункт «а» пункта 3) Международного пакта о гражданских и политических правах, а также статье 6 Конвенции о защите прав человека и основных свобод.

Большинство экспертов отметило, что законодательное регулирование административного судопроизводства носит сложный, системный характер, поэтому рассмотрение проекта Кодекса административного судопроизводства Российской Федерации возможно только в пакете с принятым Государственной Думой в первом чтении проектом федерального конституционного закона «О федеральных административных судах в Российской Федерации», а также с внесением изменений в законодательство о судебной системе Российской Федерации, об исполнительном производстве, административное, финансовое, налоговое, гражданско-процессуальное и иное законодательство.

Заключение

Мониторинг законодательной и правоприменительной деятельности в сфере государственного строительства и институтов гражданского общества показал, что основные усилия законодательной и исполнительной власти в 2007 году были направлены на реализацию политических целей и задач, поставленных Президентом Российской Федерации. В ушедшем году был достигнут ряд позитивных результатов в организации взаимодействия органов конституционного партнерства, стратегическом планировании развития страны и, как следствие, состоянии текущего законодательства, регулирующего рассматриваемую сферу общественных отношений.

Федеральным законодателем были предприняты усилия, направленные на правовое обеспечение основных сфер жизнедеятельности государства, а также подняты новые проблемы, такие, например, как планирование бюджетного процесса на среднесрочную перспективу, развитие информационной политики государства, искоренение национальной розни и экстремизма.

Несмотря на предпринимаемые шаги по совершенствованию системы исполнительной власти, продолжают сохраняться проблемы неэффективности управления и сложности управлеченческих импульсов.

Новаторскими стали инициативы в сфере совершенствования бюджетного процесса в Российской Федерации. Принятие среднесрочных перспектив формирования российского бюджета позволяет более четко формулировать экономическую политику государства, а также дает законодателю более ясные ориентиры реализации своих полномочий в различных сферах общественной жизни.

По-прежнему остаются проблемными вопросы разграничения полномочий между уровнями публичной власти, организации межбюджетных отношений и совершенствования системы исполнительной власти. Сфера местного самоуправления по-прежнему требует внимательного изучения законодателями как наиболее близкий к населению уровень власти, обеспечивающий постоянную трансляцию потребностей граждан до уровня федерального законодателя.

Важнейшим направлением совершенствования общественных отношений остается реформирование и построение эффективной системы правосудия. Несмотря на предпринимаемые законодателем шаги, остается место для законотворческих инициатив и в этой сфере.

Глава 2

Стратегия социального развития России, обеспечение прав человека в социальной и культурной сферах

Введение

Согласно положениям последних посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию главной целью социально-экономического развития страны является повышение качества и уровня жизни населения, решение демографических проблем.

Основные векторы развития социально-культурной сферы в 2007 году были направлены на реализацию мер демографической и семейной политики, компенсацию инфляции и повышение доходов населения, в том числе минимальных размеров оплаты труда пенсий и стипендий, улучшение пенсионного обеспечения в целом, а также повышение доступности и качества услуг здравоохранения, образования, улучшение жилищной обеспеченности населения, создание благоприятных условий для повышения рождаемости (в том числе посредством реализации приоритетных национальных проектов «Здоровье», «Образование» и «Доступное жилье — гражданам России»), обеспечение семейного воспитания детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, в замещающих семьях.

§ 1. Право на труд, его достойную оплату и нормальные условия труда. Право на отдых

Вопросы совершенствования законодательства в сфере заработной платы и доходов населения являются в настоящее время «нервом» социально-трудовых отношений и социальной политики государства. Становление рыночной системы заработной платы в России все еще находится на этапе переходных форм, которые мало соответствуют рыночным механизмам.

Государственное воздействие на заработную плату осуществляется через установление минимального размера оплаты труда, обязательного для работников предприятий и организаций всех форм собственности, а также регулирование уровня оплаты труда работников учреждений и организаций, финансируемых из бюджетных источников.

Для существующей системы заработной платы характерны низкий уровень законодательно устанавливаемой минимальной заработной платы и недопустимая ее дифференциация, теневые и зачастую не денежные формы, хроническая задолженность по выплатам, широкое применение сверхурочных работ, вторичной занятости и сохранение при этом значительной скрытой безработицы.

Наиболее крупным законодательным решением в сфере регулирования оплаты труда в 2007 году явилось принятие Федерального закона от 20 апреля 2007 года № 54-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» и другие законодательные акты Российской Федерации».

Закон предусматривает увеличение минимального размера оплаты труда (МРОТ) с 1,1 тыс. рублей до 2,3 тыс. рублей в месяц с 1 сентября 2007 года и позволяет повысить доходы наименее обеспеченных работников. Реальную выгоду от введения в действие Федерального закона от 20 апреля 2007 года № 54-ФЗ могут получить работники, среднемесячная заработная плата которых ниже 2,3 тыс.

рублей в месяц. По данным Росстата, в апреле 2007 года такую заработную плату получали около 10% работников, или почти 7 млн. человек.

МРОТ как вид государственной гарантии представляет собой законодательное требование к работодателям предприятий всех форм собственности относительно нижнего уровня оплаты труда неквалифицированного работника, отработавшего полностью законодательно установленный фонд рабочего времени и выполнившего свои трудовые обязанности (нормы труда).

Тот факт, что многие работодатели этим правом не пользуются и труд неквалифицированных работников они оплачивают в гораздо более высоком размере, чем МРОТ, не означает, что они никогда таким правом не воспользуются, в том числе и для целей введения «серых» форм оплаты труда, позволяющих уменьшить размеры налоговых выплат по единому социальному налогу и страховых платежей.

Как известно, заниженный размер МРОТ порождает проблему неэффективного законодательного регулирования всей системы заработной платы и социальных гарантий в трудовой сфере, что особенно наглядно проявляется в неудовлетворительной системе заработной платы работников бюджетной сферы и низкой по размеру трудовой пенсии. Это объясняет ситуацию, при которой в структуре бедности значительный удельный вес занимает бедность высококвалифицированных работников, занятых в сфере науки, здравоохранения и образования.

Повышение МРОТ до размера прожиточного минимума населения является стратегической установкой трудового законодательства и весьма актуально в связи с тем, что за пять лет, прошедших со дня введения в действие Трудового кодекса Российской Федерации, так и не были реализованы положения его статей 133, 421, согласно которым МРОТ должен приблизиться к прожиточному минимуму: в 2002 году он составлял 24% от прожиточного минимума, в середине 2007 года — около 30%.

Повышение МРОТ в 2007 году позволяет существенно приблизить его величину к прожиточному минимуму трудоспособного населения (с 30% до 57%), а задача его доведения до прожиточного минимума, поставленная в Трудовом кодексе Российской Федерации, может быть решена уже через два-три года.

Другими положительными социально-экономическими последствиями закона являются увеличение налоговых поступлений за счет подоходного налога и единого социального налога, что позволит улучшить финансовую сбалансированность федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов.

В то же время Федеральный закон от 20 апреля 2007 года № 54-ФЗ вносит ряд принципиальных изменений и дополнений, которые существенно меняют действующую нормативную правовую базу, регулирующую систему оплаты труда. Так, закон отменяет часть вторую статьи 129 Трудового кодекса Российской Федерации, тем самым признается утратившей силу норма, согласно которой в величину МРОТ не включаются компенсационные, стимулирующие и социальные выплаты.

Последствием такой правовой новации является положение, когда отдельные работодатели могут отменить имевшиеся надбавки, а освободившиеся средства направить на увеличение МРОТ (с 1 сентября) до 2,3 тыс. рублей. Например, до принятия Федерального закона от 20 апреля 2007 года № 54-ФЗ в бюджетной сфе-

ре доля доплат и надбавок к заработной плате варьируется от 40% до 120% оклада в зависимости от условий и режима труда, сложности работ и других характеристик. Такая ситуация с отменой регулирования структуры и содержания МРОТ может привести к фактической утрате МРОТ своей основной функции — регулятора соотношений тарифной сетки — и оставит за ним только роль социального минимального стандарта, и то в усеченном виде.

Правовая новация Федерального закона от 20 апреля 2007 года № 54-ФЗ, которая исключает часть вторую статьи 129 Трудового кодекса Российской Федерации и устанавливает тем самым новую структуру МРОТ, вызывает справедливые опасения экспертов, которые считают, что сама возможность включения в МРОТ таких компенсационных выплат, как повышенная оплата труда за работу во вредных производственных условиях, доплата за работу в ночное время, оплата за работу в выходные и праздничные дни, не отвечает смыслу и логике организации оплаты труда. Ведь при таком подходе у работников, занятых на рабочих местах с нормальными условиями труда, и у работников, занятых на рабочих местах с вредными условиями труда (удельный вес которых составляет четвертую часть от общего числа работающих в производственной сфере страны), минимальная гарантия оплаты труда может быть одинаковой. Столь же рискованным шагом может быть включение в МРОТ выплат по районным коэффициентам и северным надбавкам.

Что касается стимулирующих и социальных выплат, то они никогда и не относились к гарантированным видам выплат.

Федеральный закон от 20 апреля 2007 года № 54-ФЗ предоставляет право законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом мнения трехсторонних комиссий по регулированию социально-трудовых отношений соответствующего уровня принимать законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие размеры МРОТ в субъекте Российской Федерации. При этом МРОТ, установленный законом субъекта Российской Федерации, не может быть ниже размера МРОТ, установленного на федеральном уровне, и обеспечивается работодателями за счет собственных средств.

Следует также отметить, что потребительская корзина, утвержденная Федеральным законом от 31 марта 2006 года № 44-ФЗ «О потребительской корзине в целом по Российской Федерации» хотя и на 6,2% больше в расчете на душу населения, чем ранее действовавшая, однако все еще ориентируется на обеспечение физиологического выживания человека и по своей стоимостной оценке примерно на треть ниже уровня 1990 года.

Значительный рост тарифов в жилищно-коммунальной сфере, на транспорте, введение платных услуг в здравоохранении и образовании существенно меняет структуру потребления, что не получило должного отражения в новой потребительской корзине. Для этого в потребительской корзине необходимо значительно расширить перечень продуктов, товаров и услуг, учесть затраты на приобретение жилья и содержание детей.

Наряду с этим Федеральный закон от 20 апреля 2007 года № 54-ФЗ дополняет Трудовой кодекс Российской Федерации статьей 133¹, предоставляющей право органам государственной власти субъектов Российской Федерации устанавливать размер минимальной заработной платы не ниже МРОТ, определенного федеральным законом, для работников, работающих на территории соответствую-

шего субъекта Российской Федерации, за исключением работников организаций, финансируемых из федерального бюджета.

Федеральный закон от 20 апреля 2007 года № 54-ФЗ предусматривает признание утратившей силу статью 4 Федерального закона от 4 февраля 1999 года № 22-ФЗ «Об оплате труда работников федеральных государственных учреждений», которой установлено соотношение между тарифными ставками (окладами) 1-го и 18-го разрядов Единой тарифной сетки по оплате труда работников федеральных государственных учреждений в размере не менее 1:4,5. Это объясняется отказом законодателя от применения Единой тарифной сетки и связанной с ней необходимостью при повышении МРОТ синхронного повышения заработной платы в той же пропорции всем работникам бюджетной сферы федерального уровня.

Исполнение норм Федерального закона от 20 апреля 2007 года № 54-ФЗ предусматривает обеспечение с помощью административных мер наказания за установление и выплату заработной платы ниже МРОТ, определяемого данным законом или законом субъекта Российской Федерации. С этой целью предусматривается повышение минимального размера административного штрафа за нарушение законодательства о труде и об охране труда с 5 до 10 МРОТ.

Следует отметить, что хотя номинальные и реальные доходы населения распределяются почти 50% общего объема его денежных доходов сегодня концентрируется у 20% населения страны. При этом на долю 10% наиболее обеспеченного населения приходится 30% общего объема денежных доходов, а на долю 10% населения наименее обеспеченного — 2%. В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год отмечалось, что разрыв между доходами граждан еще недопустимо большой.

Низкая оплата труда существенно ограничивает доступ значительной части населения страны к образовательным ресурсам, качественному здравоохранению и оздоровлению, социальному и бытовым услугам.

Заниженный уровень заработной платы является антистимулом для работника и ограничителем увеличения покупательной способности населения, а значит, и роста производства. Ограничение роста производства, в свою очередь, приводит к «замораживанию» заработной платы. Получается своего рода «замкнутый круг», разорвать который можно только совместными усилиями государства, работодателей и работников.

Возможности для существенного повышения заработной платы имеются. Доля оплаты труда в ВВП страны составляет всего 23% ВВП, что в 2 раза меньше, чем в развитых странах.

В ряду крупных проблем социальной и экономической жизни общества стоит вопрос о методах и формах регулирования заработной платы наемного персонала. Его решение основывается на следующих принципах:

принцип достойной оплаты труда (заявленная позиция Международной организации труда¹), позволяющей обеспечивать широкий круг потребностей работнику и его семье с позиции расширенного (качественного) воспроизводства рабочей силы и организации достойной жизни;

¹ Доклад Генерального директора МОТ Х. Сомавиа «Труд как средство борьбы с нищетой» на Международной конференции труда, 91 сессия, 2003 год. Бюро Международной организации труда в Москве. //Человек и труд, 2003, № 3.

принцип комплексного подхода при определении цены труда с помощью договорных (рыночных) и государственных (нормативных и налогово-бюджетных) методов регулирования оплаты труда, позволяющий формировать мотивацию к высокоэффективному труду, формировать платежеспособный спрос населения и создавать основу для социальной стабильности в обществе;

принцип социальной сплоченности (важнейшее направление социальной политики Совета Европы¹) как базовое условие повышения ответственности государства, работодателей и работников за реализацию прав человека в социально-трудовой сфере, обеспечение благосостояния всем членам общества, стремления к уменьшению неравенства в доступе к материальным и интеллектуальным благам, сведения к минимуму поляризации общества.

Другими словами, система оплаты труда должна позволять человеку не только полноценно питаться, растиль детей, приобретать необходимые для быта товары, но также обеспечивать себя достойным жильем, а поэтому величина заработной платы при ее формировании включает затраты на воспроизводство не только работника, но и членов его семьи. В условиях рыночной экономики затраты на развитие трудового потенциала складываются из расходов на воспитание, здравоохранение, образование, профессиональную подготовку, способствующих приобретению работником качеств, определяющих уровень его производительности труда и величину дохода.

Мировая практика свидетельствует о том, что невозможно сначала обеспечить экономический рост, оставляя на «потом» решение социальных проблем. Подобный подход, который еще бытует в социальной, экономической и бюджетной политике государства, осложняет и обостряет социальные болезни, ухудшает общее положение, придает негативным социальным процессам необратимые свойства, и в конечном итоге, отрицательно влияет на утрату временных возможностей и темпов экономического и социального развития.

В связи с этим назрела необходимость перехода от государственного регулирования уровня заработной платы с помощью МРОТ к регулированию с помощью отраслевых социальных нормативов труда. В основу последних целесообразно положить не только признанный уровень потребления работников данной профессиональной группы, но также расходы на подготовку и повышение квалификации, семейную (иждивенческую) нагрузку, затраты на приобретение жилья, качественное образование и медицинскую помощь.

Региональная дифференциация заработной платы остается важнейшей причиной неравенства доходов. Отношение средней заработной платы к прожиточному минимуму трудоспособного населения различается по регионам более чем в 4 раза. В экономически слаборазвитых и депрессивных регионах со значительной долей занятых в низкооплачиваемых отраслях — сельском хозяйстве или легкой промышленности (Ивановская область, республики Тыва, Дагестан, Коми-Пермяцкий, Агинский Бурятский и Усть-Ордынский автономные округа) — соотношение составляет 1,3—1,7 раза, в округах Крайнего Севера (Чукотском, Таймырском и Ненецком) — 3,8—4,2 раза, в нефтегазодобывающих автономных округах Тюменской области — около 6 раз.

¹ См.: Пересмотренная стратегия социальной сплоченности. Европейский комитет по вопросам социальной сплоченности (РКСС). Страсбург, 27 апреля 2004, CDCC (2004) 10; *Мэри Дэйли*. Доступ к социальным правам. РКСС. Май 2002. ISBN 92-871-4984-4.

Наиболее высокая покупательная способность заработной платы отмечается в Уральском федеральном округе, а самая низкая — в Южном федеральном округе. Согласно оценке ВЦУЖ, в IV квартале 2006 года данный показатель была выше среднего уровня по России в Уральском федеральном округе в 1,45 раза, а в Южном федеральном округе составил всего 0,77 к среднероссийскому уровню¹.

Анализ покупательной способности заработной платы в субъектах Российской Федерации позволяет выделить три группы: 36% работников имели заработную плату в размере стоимости одного набора и ниже, 32% — в размере от 1 до 2 наборов и 32% — свыше 2 наборов. Только в 14 субъектах Российской Федерации заработную плату в размере, превышающем 2 фиксированных набора потребительских товаров и услуг, рассчитанных для соответствующих субъектов Российской Федерации, имели свыше 40% работников, от 33% до 40% работников — еще в 14 субъектах Федерации².

Столь низкие размеры заработной платы не обеспечивают необходимых потребительских расходов семьи. Например, при одном работающем, если даже заработка плата составляет 2—2,5 потребительского набора, семья из трех человек оказывается за чертой бедности. На деле ситуация выглядит еще более драматично. В 47 субъектах Российской Федерации доля работников, которые имели заработную плату в размере стоимости одного фиксированного набора потребительских товаров и услуг и ниже, превысила среднее значение по России и составила от 37% до 65% всех работников³.

Проблемы повышения заработной платы в региональном разрезе требуют комплексного реформирования. Они тесно связаны с общей направленностью социально-экономической политики занятости, регулирования вопросов налогового, бюджетного и инвестиционного характера.

Главное условие проведения экономических и социальных реформ — их системность и взаимосвязь с принципиально новой стратегией социальной политики. Признаки экономической активности и роста в народном хозяйстве одним из самых значимых барьеров имеют дефицитность хорошо оплачиваемых рабочих мест. В случае непринятия государственных решений в данной сфере эта проблема в ближайшее время может обострить социальную ситуацию в стране. Для ее решения требуется существенный пересмотр государственной политики занятости и регулирования доходов, формирования четкой государственной политики занятости и регулирования доходов, формирования государственной установки и ориентиров для работодателей. По мнению ряда экспертов, необходимы существенные нормативно-правовые решения, в числе которых предлагается разработать и принять федеральный закон об оплате труда в Российской Федерации.

Вопросы условий и охраны труда особенно актуальны для России, что связано с высоким удельным весом в экономике страны добывающих отраслей (нефть, газ, уголь, руда) и отраслей первичной переработки (черная и цветная металлургия, лесная и деревообрабатывающая промышленность), в которых до 70—80% рабочих мест относится к производствам с тяжелыми и вредными условиями труда. При такой структуре промышленности объективно «задается» и процент

¹ Мониторинг доходов и уровня жизни населения //Всероссийский центр уровня жизни. Октябрь — декабрь 2006. С. 49.

² Статистический бюллетень. № 9(130). Федеральная служба государственной статистики. Москва. 2006. С. 41.

³ Там же.

занятых в производствах с высоким уровнем профессионального риска. В целом в стране в таких условиях работает четверть занятых в промышленности.

Региональные различия определяются специализацией экономики: во всех ресурсодобывающих регионах Европейского Севера, Сибири и Дальнего Востока, в металлургических регионах (Липецкой, Челябинской, Свердловской, Оренбургской, Кемеровской областях, Красноярском крае) в производствах с высоким уровнем профессионального риска работают от трети до половины мужчин, занятых в промышленности.

Недавние обследования условий труда на заводах по производству алюминия в Красноярском крае свидетельствуют о том, что более 80% рабочих мест относятся к вредным и опасным для здоровья¹. Для работников, длительно работающих в коксохимических производствах, средние потери предстоящей продолжительности жизни по причине злокачественных новообразований составляет 5 лет².

В подавляющем большинстве промышленных регионов с высокой долей занятых в производствах с высоким уровнем профессионального риска этот показатель, особенно для мужчин, вырос за 2002–2006 годы с 23 до 29% в среднем по Российской Федерации. Таким образом, экономический рост в стране сопровождается ухудшением условий труда работников, занятых в базовых отраслях промышленности, что служит свидетельством низкого качества роста, основанного на увеличении добычи и экспорта минеральных ресурсов и продукции первого передела.

Повышенная занятость женщин в производствах с высоким уровнем профессионального риска остается проблемой не только в ресурсодобывающих регионах (20–28% занятых), но и в Ивановской области (34% занятых в промышленности). Это единственный регион России, где женщин среди работающих в производствах с высоким уровнем профессионального риска больше, чем мужчин. Несмотря на значительный спад в текстильной промышленности, эта отрасль с преобладанием женской занятости остается ведущей в экономике области, но условия труда в ней не улучшаются из-за недостатка инвестиций в модернизацию производства.

Следует отметить и неблагоприятное положение с обновлением оборудования и модернизацией производства. Резкое, обвальное сокращение инвестиций в реальный сектор экономики (в основной капитал — в четыре раза за последние десять лет, а по отдельным отраслям — более чем в 10 раз) привело к кризисной ситуации с износом основных фондов. По базовым отраслям экономики (топливная, химическая и нефтехимическая промышленность, черная и цветная металлургия) износ фондов составляет 60–80%.

По данным Росстата и экспертов МОТ, в 2006 году в стране практически треть рабочих трудились в худших условиях, чем это допускается стандартами. О большей части несчастных случаев умалчивается. На многих предприятиях (особенно малого бизнеса) не знают элементарных требований по охране труда³.

¹ См.: Материалы IV Всероссийского конгресса «Профессия и здоровье». М., «Дельта», 2005. С. 59.

² Там же. С. 60.

³ «В условиях реформирования системы государственного управления и местного самоуправления законодательно не определены и не конкретизированы полномочия органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в сфере охраны труда. На федеральном уровне вопросы охраны труда отнесены к компетенции Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Федеральной службы по труду и занятости, в

За неблагоприятные условия труда выплачивают компенсации, не занимаясь при этом их улучшением, а реальная стоимость последний труда в таких условиях попросту не осознается. Особенно это касается затрат в результате снижения качества и производительности труда¹.

Работающее население является основной группой риска по части ухудшения здоровья и роста смертности в России. По этой причине различия в уровне смертности между Россией и европейскими странами максимальны именно в трудоспособном периоде жизни. Так, смертность трудоспособного населения России превышает аналогичный показатель по Европейскому союзу в 2–3 раза. Высокая смертность в трудоспособном возрасте во многом связана с неудовлетворительными условиями труда и его низкой безопасностью. Например, эксперты считают, что многократно заниженная заработка плата вынуждает многих работников трудиться сверхурочно и на нескольких работах, что приводит к повышенной утомляемости и заболеваемости².

Повышенный износ рабочей силы прежде всего наблюдается у мужчин. Смертность мужчин превышает смертность женщин трудоспособного возраста в 4 раза. В результате в России сложился беспрецедентный — более чем в 13 лет — разрыв в средней продолжительности жизни между мужчинами и женщинами.

В важных общественных преобразованиях в России значимое место занимают вопросы повышения безопасности труда. Решение этой задачи необходимо на завершающем этапе построения индустриального общества и формирования

полномочий которых входят только разработка нормативных правовых актов в области охраны труда и осуществление контрольно-надзорных функций. Многие функции и задачи, решаемые ранее Минтрудом России, субъектами Российской Федерации в полномочиях, установленных действующим законодательством, отсутствуют». (Письмо губернатора Московской области Б.В. Громова от 1 октября 2007 года №1-13469).

¹ По мнению губернатора Московской области Б.В. Громова, в настоящее время отсутствуют правовые механизмы, позволяющие использовать поступающие в федеральный бюджет суммы денежных взысканий (штрафов) на цели реализации профилактических мероприятий по охране труда. Это приводит к снижению эффективности профилактических мер, требующих значительных финансовых вложений (техническое перевооружение и реконструкция травмоопасного производства, разработка и внедрение безопасных технологий, обучение персонала безопасным методам и приемам выполнения работ и тому подобное). Предлагается суммы штрафов, взыскиваемых за нарушение трудового законодательства, разделить: в федеральный бюджет — 50% и 50% — в бюджет субъекта Российской Федерации с последующим их использованием в рамках региональных целевых программ улучшения условий и охраны труда. Предлагается также в целях повышения эффективности использования средств Фонда социального страхования Российской Федерации, направляемых на реализацию предупредительных мер по сокращению производственного травматизма и профессиональных заболеваний, включая обучение по охране труда, разработать и принять нормативные правовые акты, устанавливающие порядок их финансирования в рамках региональных целевых программ улучшения условий и охраны труда. (Письмо губернатора Московской области Б.В. Громова от 1 октября 2007 года №1-13469).

² Изменения, внесенные в Трудовой кодекс Российской Федерации, по мнению Генеральной прокуратуры Российской Федерации, решили не все проблемы, связанные с охраной труда. Так, например, в нарушение требований статьи 212 Трудового кодекса Российской Федерации работодателями и сейчас не всегда обеспечиваются безопасные условия работы. В этой ситуации предлагается увеличить размер санкций, предусмотренных уголовным и административным законодательством за нарушения правил охраны труда. Необходима разработка законопроектов, направленных на совершенствование правового обеспечения охраны труда и страхования профессиональных рисков, в том числе в части совершенствования правового механизма экономического стимулирования деятельности работодателей по обеспечению безопасных условий труда работников; повышения эффективности подготовки работодателей и работников по вопросам охраны труда; повышения ответственности за нарушение трудового законодательства, сокрытие несчастных случаев на производстве и по пути на работу и с работы. (Письмо заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Е.Л. Забарчука от 28 сентября 2007 года.)

элементов постиндустриальной технологической основы и новых качеств трудовых отношений.

Концептуальным ядром обеспечения безопасного труда в XXI веке являются новые методы оценки и управления профессиональными рисками на основе комплексного мониторинга опасных и вредных факторов производственной сферы и оценки их долговременных последствий для уровня трудоспособности работников и состояния здоровья пенсионеров.

Совершенствование механизма управления условиями и охраной труда возможно на основе осуществления комплекса взаимоувязанных мероприятий правового, экономического, медицинского, технического и организационного характера.

Для этого было бы целесообразно:

разработать государственные доктрины и программу социальной защиты трудающихся от профессиональных рисков;

изучить возможность и целесообразность ратификации базовых конвенций МОТ и нормативных документов ЕС в области охраны труда;

создать государственную систему сертификации выпускаемого оборудования, машин и материалов, а также системы экспертизы и лицензирования проектов организации новых производств на соответствие требованиям безопасности и гигиены труда;

разработать Национальный регистр профессиональных рисков по отраслям экономики и типичным видам массовых профессий (500—600 видов) с описанием видов и факторов риска, а также нормативных положений и методов защиты работающих;

создать государственный реестр опасных производственных объектов, предусмотренных постановлением Правительства Российской Федерации от 24 ноября 1998 года № 1371.

§ 2. Право на защиту семьи, материнства, отцовства и детства

Основным законодательным актом 2007 года в части обеспечения защиты семьи, материнства, отцовства и детства является Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов».

Важнейшим направлением социальной составляющей федерального бюджета на 2008 год и на плановый период до 2010 года является финансирование мероприятий, направленных на укрепление семьи и улучшение демографической ситуации в стране.

На эти цели выделяется 42,29 млрд. рублей на 2008 год, 47,6 млрд. рублей — на 2009 год и более 90 и млрд. рублей в 2010 году (с учетом предоставления материнского капитала).

Согласно Федеральному закону от 25 октября 2007 года № 233-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей» предусматриваются дополнительные меры государственной поддержки в виде денежных выплат на детей и беременным женщинам военнослужащих, проходящих военную службу по призыву.

Его введение обусловлено отменой отсрочки от призыва на военную службу для граждан, имеющих детей в возрасте до 3 лет либо жену со сроком беременности выше 26 недель.

Согласно Федеральному закону от 25 октября 2007 года № 233-ФЗ вводится два новых вида государственных пособий, которые будут выплачиваться органами социальной защиты населения за счет субвенций из федерального бюджета. Это единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, в размере 14 тыс. рублей и ежемесячное пособие на ребенка в возрасте до 3 лет военнослужащему, проходящему военную службу по призыву, в размере 6 тыс. рублей в месяц.

Средства на эти цели заложены в федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период до 2010 года в размере 5 млрд. рублей, в том числе 1,59 млрд. рублей на 2008 год, 1,7 млрд. рублей на 2009 год и 1,81 млрд. рублей на 2010 год. Данных средств достаточно на выплату пособий примерно для 18,5 тыс. женщин в расчете на 2008 год.

В Федеральном законе от 25 октября 2007 года № 233-ФЗ оговаривается, что эти новые пособия будут выплачиваться наряду с другими пособиями гражданам, имеющим детей.

Сумма дополнительных выплат жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, в связи с беременностью, родами и воспитанием ребенка составит 86 тыс. рублей в расчете на год. Это неплохая дополнительная материальная поддержка жен военнослужащих, проходящих военную службу по призыву.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 21 марта 2007 года № 172 утверждена Федеральная целевая программа «Дети России» на 2007–2010 годы. На ее финансирование также выделены средства в федеральном бюджете на соответствующие годы.

В то же время остается такая серьезная проблема дальнейшего развития государственной поддержки семьи, как отсутствие базового федерального закона, который бы определял цели, принципы, приоритеты и меры государственной семейной политики¹. Это особенно актуально в условиях начавшейся реализации мер демографической политики и провозглашения 2008 года Годом семьи в Российской Федерации².

¹ В связи с этим Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации предлагается при подготовке проекта федерального закона «Об основах государственной поддержки семьи в Российской Федерации» включить в него положения, предусматривающие представление мер государственной поддержки семей, особо уязвимых в социальном отношении, например, семьи студентов, семьи, в которых оба родителя являются безработными, а также, учитывая динамику демографической ситуации в части старения населения Российской Федерации, такие категории семей, как семьи граждан пожилого и престарелого возраста, не имеющих взрослых детей, способных о них заботиться; семьи одиноко проживающих граждан пожилого и престарелого возраста; семьи, совмещающие воспитание детей и заботу о пожилых, престарелых родителях и других родственниках, прежде всего осуществляющие долговременный родственный уход за ними. (Письмо В.И.О. Министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации В.И. Стародубова от 23 августа 2007 года № 5982-пр.)

² Администрацией Алтайского края были высказаны предложения о необходимости выработки Концепции охраны материнства, детства и семьи. На основе данной концепции предлагается принять базирующийся на взаимодействии и координации всех заинтересованных в этом процессе государственных и общественных организаций, уполномоченных на то должностных лиц, различных структур и ведомств комплексный нормативный правовой акт — федеральный закон о защите мате-

При всей значимости проводимой в России эффективной социальной политики, направленной на защиту семьи, родительства и детства, важным параметром остаются приоритеты демографической политики. В связи с этим Указом Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 года № 1351 утверждена Концепция демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года, ориентированная на консолидацию усилий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления муниципальных образований, организаций и граждан Российской Федерации по обеспечению условий для устойчивого демографического развития страны. Согласно Концепции¹ в основу демографической политики Российской Федерации положены такие основополагающие задачи, связанные с защитой семьи, материнства, отцовства, детства, как:

сокращение уровня смертности не менее чем в 1,6 раза, прежде всего в трудоспособном возрасте, от внешних причин;

сокращение уровня материнской и младенческой смертности не менее чем в 2 раза, укрепление репродуктивного здоровья населения, здоровья детей и подростков;

сохранение и укрепление здоровья населения, увеличение продолжительности активной жизни, создание условий и формирование мотивации для ведения здорового образа жизни, существенное снижение уровня заболеваемости социально значимыми и представляющими опасность для окружающих заболеваниями, улучшение качества жизни больных, страдающих хроническими заболеваниями, и инвалидов;

повышение уровня рождаемости (увеличение суммарного показателя рождаемости в 1,5 раза) за счет рождения в семьях второго ребенка и последующих детей;

укрепление института семьи, возрождение и сохранение духовно-нравственных традиций семейных отношений.

Для сохранения рода и укрепления семьи важными параметрами могли бы стать сокращение уровня смертности от заболеваний сердечно-сосудистой системы за счет создания комплексной системы профилактики факторов риска, ранней диагностики с применением передовых технологий, внедрения образовательных программ, направленных на предупреждение развития указанных заболеваний; сокращение уровня смертности и травматизма в результате дорожно-транспортных происшествий за счет повышения качества дорожной инфраструктуры, дисциплины на дорогах, организации дорожного движения, а также за счет повышения оперативности, качества оказания медицинской помощи

принства, детства и семьи, определяющий специфические особенности защиты прав материнства, детства и семьи и закрепляющий разработанный механизм реализации этих прав; совершенствовать механизм, позволяющий совмещать воспитание детей и уход за ними с трудовой деятельностью. Необходимо также предусмотреть для вступивших в брак молодых людей налоговые льготы, в том числе по освобождению от уплаты налога с доходов физических лиц в случае получения субсидий и кредитов на приобретение жилья по федеральным (региональным) программам, установление особого порядка предоставления жилья с рассрочкой его оплаты, бесплатное предоставление садовых участков, различные виды социальной поддержки молодой семьи, финансовую помощь при рождении каждого ребенка. Также предлагается принять федеральный закон «О государственной поддержке многодетных семей», в котором предусматривались бы льготы на оплату коммунальных услуг, проезд и лечение детей, предоставление кредитов на строительство или приобретение жилья. В первую очередь это касается обеспечения прожиточного минимума, предоставления бесплатных услуг в сфере здравоохранения, образования, спорта, реабилитации детей-инвалидов и т.д. (Письмо главы администрации Алтайского края А.Б. Карлина от 16 августа 2007 года № 2113.)

¹ Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 года № 1351.

пострадавшим в дорожно-транспортных происшествиях на всех ее этапах. К сожалению, остается тенденция к самоубийствам молодых людей из-за наркотиков, пьянства, ВИЧ (СПИД), безысходности жизни, незаконных абортов, несчастной первой любви и так далее. Концепция предусматривает сокращение уровня смертности от самоубийств за счет повышения эффективности профилактической работы с гражданами из групп риска, направленной на предупреждение суицидов и повышение доступности медицинской помощи для жителей сельской местности и отдаленных районов.

Согласно указанной Концепции решение задач по сокращению уровня материнской и младенческой смертности, укреплению репродуктивного здоровья населения, здоровья детей и подростков включает в себя (помимо повышения доступности и качества оказания бесплатной медицинской помощи женщинам в период беременности и родов, их новорожденным детям за счет развития семейно ориентированных перинатальных технологий, снижающих риск неблагоприятного исхода беременности и родов, укрепления материально-технического и кадрового обеспечения службы материнства и детства в соответствии со стандартами оснащения родовспомогательных учреждений, развития высокотехнологичной медицинской помощи женщинам в период беременности и родов и новорожденным детям), еще и обеспечение доступности и повышение качества медицинской помощи по восстановлению репродуктивного здоровья, в том числе вспомогательных репродуктивных технологий, снижение доли рабочих мест с тяжелыми, вредными и опасными условиями труда в целях сохранения репродуктивного здоровья; проведение профилактических мероприятий в целях раннего выявления нарушений состояния здоровья детей и подростков, обеспечение доступности первичной медико-санитарной, специализированной, в том числе высокотехнологичной, медицинской помощи детям, совершенствование системы оказания реабилитационной помощи детям и подросткам, восстановительной медицины, усиление профилактической работы по предупреждению алкоголизма, наркомании, табакокурения, нежелательной беременности. Кроме того, предусматриваются усовершенствование существовавшей ранее системы оказания медицинской помощи детям и подросткам в образовательных учреждениях, организация качественного горячего питания школьников и учащихся учреждений начального профессионального образования, в том числе бесплатного питания для детей из малообеспеченных семей, обязательность занятий физической культурой во всех типах образовательных учреждений.

Утвержденная указом Президента Концепция демографической политики России до 2025 года предусматривает усиление государственной поддержки семей, имеющих детей, включая поддержку семьи в воспитании детей. В связи с этими заявленными задачами перед государством встает обязанность развивать систему предоставления пособий в связи с рождением и воспитанием детей (включая регулярные пересмотр и индексацию их размеров с учетом инфляции). Кроме того, государство планирует усилить стимулирующую роль дополнительных мер государственной поддержки семей, имеющих детей, в форме предоставления материнского (семейного) капитала, расширяя в связи с этим рынок образовательных услуг для детей и масштабы строительства доступного жилья для семей с детьми; при этом планируется создать механизмы оказания дополнительной поддержки неполных семей с детьми и многодетных семей с низкими доходами, семей, принимающих на воспитание детей, оставшихся без

попечения родителей, а также семей, имеющих детей-инвалидов, включая изменение размеров налоговых вычетов для работающих родителей в зависимости от дохода семьи и количества детей, формирование государственного заказа на оказание организациями различной организационно-правовой формы социальных услуг семьям с детьми. Помимо указанных мероприятий, указ включает в себя ориентиры, обеспечивающие потребность семей в услугах дошкольного образования на основе развития всех форм дошкольных образовательных организаций (государственных, частных), повышения доступности и качества их услуг, в том числе на основе принятия стандартов оказываемых услуг, стимулирования развития гибких форм предоставления услуг по уходу и воспитанию детей в зависимости от их возраста; создание в городах и сельской местности среды обитания, благоприятной для семей с детьми, включая установление соответствующих требований к градостроительным решениям, а также к социальной и транспортной инфраструктуре; создание условий для повышения доступности жилья для семей с детьми, в первую очередь для молодых семей с детьми; реализацию региональных программ обеспечения жильем молодых семей, разработки системы дополнительных мер, направленных на обеспечение жильем малоимущих граждан с детьми, нуждающихся в жилых помещениях, включая меры по расселению семей с детьми из неприспособленных и ветхих жилых помещений, первоочередному предоставлению жилья детям, оставшимся без попечения родителей, по окончании их пребывания в образовательных и иных учреждениях, в семьях опекунов (попечителей), приемных семьях, а также по окончании службы в Вооруженных Силах Российской Федерации; развития системы адресной помощи при оплате жилищно-коммунальных услуг в зависимости от состава и материального положения семьи; реализацию комплекса мер по содействию занятости женщин, имеющих малолетних детей, в целях обеспечения совмещения родительских и семейных обязанностей с профессиональной деятельностью, в том числе создание для женщин, выходящих из отпуска по уходу за ребенком, условий, способствующих их возвращению к трудовой деятельности, организацию системы повышения их квалификации и переобучения профессиям, востребованным на рынке труда; расширение использования гибких форм занятости (в том числе надомный труд, частичная занятость), позволяющих совмещать работу с выполнением семейных обязанностей; разработку специальных программ, позволяющих женщинам получить новые профессии в случае их перевода (высвобождения) с рабочих мест с вредными и тяжелыми условиями труда на новые рабочие места.

Решение задач по укреплению института семьи, возрождению и сохранению духовно-нравственных традиций семейных отношений включает в себя:

развитие системы консультативной и психологической поддержки семьи в целях создания благоприятного внутрисемейного климата, профилактики семейного неблагополучия, социальной реабилитации семей и детей, находящихся в трудной жизненной ситуации, подготовки и комплексного сопровождения семей, принимающих на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей;

пропаганду ценностей семьи, имеющей нескольких детей, а также различных форм семейного устройства детей, оставшихся без попечения родителей, в целях формирования в обществе позитивного образа семьи со стабильным зарегистрированным браком супругов, имеющих нескольких детей или принимающих на воспитание детей, оставшихся без попечения родителей;

реализацию комплекса мер по дальнейшему снижению числа преждевременного прерывания беременности (абортов);

повышение обязательств родителей по обеспечению надлежащего уровня жизни и развития ребенка;

создание специализированной системы защиты прав детей, включая дальнейшее развитие института уполномоченных по правам ребенка в субъектах Российской Федерации, внедрение в работу органов исполнительной власти и судебных органов современных технологий профилактики правонарушений, защиты прав детей, социальной реабилитации и последующей интеграции в общество несовершеннолетних правонарушителей и детей, оказавшихся в трудной жизненной ситуации.

В текущем году в рамках предстоящего Года семьи Советом Федерации подготовлен проект Федерального закона «Об основах государственной поддержки семьи в Российской Федерации». Законопроект носит рамочный характер и направлен на реализацию основ государственной поддержки семьи как важного направления государственной социальной политики. Кроме того, законопроект конкретизирует конституционно-правовые нормы, связанные с обеспечением государством необходимых условий для осуществления семьей ее функций и повышением качества жизни семьи.

Предлагаемый законопроект призван урегулировать отношения государства и семьи как социального института и направлен на регламентацию отношений, возникающих в процессе жизнедеятельности семьи.

Необходимость принятия закона обусловлена отсутствием основополагающего законодательного акта по государственной поддержке семьи, развивающего и конкретизирующего соответствующие конституционные нормы. В настоящий момент столь важное направление социальной политики регулируются не пакетом законов, а Указом Президента Российской Федерации от 14 мая 1996 года № 712 «Об Основных направлениях государственной семейной политики».

В последнее десятилетие глубоко обострились социальные проблемы, которые, в свою очередь, негативно сказались на положении большинства семей. Россия переживает острейший демографический кризис. Именно семья является основой активной демографической политики. Она призвана играть исключительную роль в жизни общества, в обеспечении его стабильности, преодолении социальной напряженности, поскольку семья является основой общества, его важнейшей социальной ценностью. В законопроекте впервые предпринята попытка дать правовые определения таким категориям, как «насилие в семье», «безопасность семьи», «социальное развитие семьи»; определяется порядок разработки и качественный состав государственных минимальных социальных стандартов основных показателей качества жизни семей и так далее.

В связи с этим данный проект направлен прежде всего на создание правового механизма реализации предпринимаемых государством экономических, социальных и политических мер в интересах семьи как одного из основополагающих факторов стабилизации социально-экономического развития общества, решения демографических проблем и повышения качества жизни населения.

Актуальность принятия данного законопроекта обусловлена также проводимой в настоящее время реформой управления: разграничением полномочий и сфер ведения между федеральным, региональным и муниципальным уровнями и совершенствованием межбюджетных отношений.

Действующие в настоящее время нормативные правовые акты социального, трудового, жилищного, налогового и других отраслей законодательства не в полной мере учитывают интересы семьи, как социального института в целом. Законодательные нормы, как правило, устанавливают формы социальной поддержки, предоставления льгот и гарантий отдельным категориям граждан. Безусловно, наибольшее внимание уделяется гражданам, имеющим детей. Однако единого законодательного акта, регулирующего вопросы государственной поддержки семьи, содержащего нормы, направленные на сохранение и укрепление семьи, рождение и воспитание детей в достойных условиях, поддержание благосостояния семьи, решение демографических проблем, в настоящее время нет.

В связи с этим и с целью развития законодательства, преодоления внутренних противоречий, единообразного применения необходим базовый закон, который бы определил основные начала осуществления государственной поддержки семьи, и в соответствии с которым могли быть установлены и реализованы нормы специальных отраслей законодательства.

Предлагаемый проект федерального закона исходит из приоритета общечеловеческих ценностей, соответствует положениям важнейших международно-правовых актов, Целям развития тысячелетия, провозглашенным ООН, Всеобщей декларации прав человека, Международному пакту об экономических, социальных и культурных правах, Конвенции о ликвидации всех форм дискриминации отношении женщин, Конвенции о правах ребенка, документам МОТ, ЮНИСЕФ, ВОЗ и других международных организаций и дает широкие и достойные возможности для реализации в России концепции социальной политики, направленной на достойное повышение качества жизни семей, их социальной защищенности и востребованности.

§ 3. Право на социальное, включая пенсионное, обеспечение и социальное обслуживание

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год отмечалось, что «мы не вправе повторять ошибок прошлого и должны предпринять все усилия для гарантии достойной жизни пенсионеров в будущем».

Президент заявил, что в обозримом будущем для повышения пенсионного возраста в нашей стране объективной необходимости нет, и предложил комплекс мер, которые должны обеспечить как увеличение объема пенсионных накоплений граждан, так и надежную работу пенсионной системы в долгосрочной перспективе.

В Послании были поставлены следующие основные задачи:

обеспечить большую наполняемость Пенсионного фонда и покрытие его дефицита (это вопрос собираемости налогов, вывода из «тени» зарплат);

создать систему стимулов для того, чтобы люди при достижении пенсионного возраста могли добровольно продолжить трудовую деятельность и обеспечили себе в будущем значительное повышение пенсионных выплат;

за период с 2007 по 2009 год обеспечить увеличение среднего размера пенсий не менее чем на 65%;

решить в течение 2007 года вопрос по так называемым северным пенсиям, чтобы пенсионеры — и те, кто уже переехал, и те, кто только будет переезжать из

районов Крайнего Севера и приравненных к ним территорий, — могли сохранить большую часть начисленной ранее пенсии;

стимулировать добровольные пенсионные накопления: часть средств Фонда национального благосостояния направлять на софинансирование добровольных пенсионных накоплений, на каждую тысячу рублей добровольного взноса гражданина, на его персональный накопительный счет в Пенсионном фонде государство должно добавить еще одну тысячу рублей.

В 2007 году был принят ряд федеральных законов, призванных повысить уровень пенсионного обеспечения и решение поставленных в Послании задач.

Федеральный закон от 9 апреля 2007 года № 43-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» продлевает срок выплаты социальной пенсии детям, потерявшим одного или обоих родителей, а также детям умершей одинокой матери, обучающимся по очной форме в образовательных учреждениях всех типов и видов независимо от их организационно-правовой формы, за исключением образовательных учреждений дополнительного образования, но не дольше чем до достижения ими возраста 23 лет. Реализация положений указанного федерального закона, вступающего в силу с 1 января 2008 года, будет способствовать улучшению социальной поддержки одной из наиболее уязвимых социальных категорий — детей-сирот, обучающихся по очной форме в образовательных учреждениях.

Федеральный закон от 19 июля 2007 года № 140-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам, связанным с осуществлением индивидуального (персонифицированного) учета в системе обязательного пенсионного страхования», вступивший в силу с 5 августа 2007 года, вносит изменения в федеральные законы от 1 апреля 1996 года № 27-ФЗ «Об индивидуальном (персонифицированном) учете в системе обязательного пенсионного страхования», от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей», от 15 декабря 2001 года № 167-ФЗ «Об обязательном пенсионном страховании в Российской Федерации». Он направлен на уточнение норм, регулирующих регистрацию и снятие с регистрационного учета застрахованных лиц и страхователей в органах страховщика. В частности, устанавливается месячный срок для предоставления страхователем сведений об уволенных застрахованных лицах, работавших у него, при его ликвидации и снятии с учета в качестве страхователя. Ранее законодательство не устанавливало сроки предоставления сведений, что приводило к задержкам в предоставлении документации. Реализация положений указанного федерального закона, не предусматривая увеличение расходов, покрываемых за счет федерального бюджета, позволяет устраниТЬ некоторые недостатки действующего пенсионного законодательства.

Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 182-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов», вступающий в силу с 1 января 2008 года, утвердил основные характеристики бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации.

Прогнозируемый общий объем доходов фонда на 2008 год — 2330,6 млрд. рублей (6,7% к объему ВВП), из них 2107,2 млрд. рублей — в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий, в том числе за счет межбюджетных трансфертов, получаемых из феде-

рального бюджета, в сумме 1280,3 млрд. рублей и бюджетов субъектов Российской Федерации в сумме 1,87 млрд. рублей.

Общий объем расходов бюджета фонда составит 2099,9 млрд. рублей (6% к объему ВВП), из них 2079,6 млрд. рублей — в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий, в том числе межбюджетные трансферты, передаваемые бюджетам субъектов Российской Федерации, в сумме 10,7 млрд. рублей.

Предельный объем профицита бюджета фонда запланирован в сумме 230,7 млрд. рублей, из них 27,6 млрд. рублей — в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий.

На 2009 и 2010 годы утверждены следующие основные характеристики бюджета фонда:

прогнозируемый общий объем доходов фонда на 2009 год в сумме 2669,5 млрд. рублей, из них 2397,5 млрд. рублей — в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий, в том числе за счет межбюджетных трансфертов, получаемых из федерального бюджета в сумме 1456,4 млрд. рублей и бюджетов субъектов Российской Федерации в сумме 2,1 млрд. рублей, и на 2010 год в сумме 3179,8 млрд. рублей, из них 2857,6 млрд. рублей в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий, в том числе за счет межбюджетных трансфертов, получаемых из федерального бюджета в сумме 1801,4 млрд. рублей и бюджетов субъектов Российской Федерации в сумме 2,5 млрд. рублей.

Бюджет фонда по распределительной составляющей сформирован в 2009 году с текущим дефицитом в сумме 40,6 млрд. рублей, в 2010 году с профицитом в сумме 16,5 млрд. рублей. Обеспечение текущей сбалансированности бюджета фонда по распределительной составляющей предусмотрено за счет остатков средств бюджета фонда в указанной части на начало 2008 года.

При составлении проекта бюджета фонда на 2008 год и на период до 2010 года были приняты следующие прогнозные показатели:

средний среднегодовой размер трудовой пенсии на 2008 год — 3772,6 рубля, на 2009 год — 4454,2 рубля, на 2010 год — 5158,8 рубля;

размер индексации базовой части трудовой пенсии с 1 апреля 2008 года — 7%, в 2009 году — 6,8%, в 2010 году — 6,5%, установление с 1 августа 2008 года размера базовой части трудовой пенсии по старости в сумме 1545 рублей, с 1 октября 2009 года — 1950 рублей;

увеличение страховой части трудовой пенсии с 1 февраля — индексация по росту индекса потребительских цен: 2008 год — 8%, 2009 год — 7%, 2010 год — 6,8%, с 1 апреля — дополнительное увеличение по росту доходов Пенсионного фонда России в 2008 году на 7,5%, в 2009 году на 6%, в 2010 году на 6%;

прожиточный минимум пенсионера: на 2008 год — 3273 рубля, на 2009 год — 3566 рублей и на 2010 год — 3881 рубль.

За период с 2007 года по 2009 год предусматривалось увеличение среднегодового размера пенсии на 1922,8 рубля, или на 67,7%.

Таким образом, намечалось обеспечить решение задачи, поставленной Президентом России в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год, по увеличению среднего размера пенсий за период с 2007 по 2009 год не менее чем на 65%.

Вместе с тем коэффициент замещения, характеризующий отношение среднегодового размера пенсии к уровню заработной платы, оставался низким и должен был составлять в 2008 году — 23,8%, в 2009 году — 24,2%, в 2010 году — 24,4%.

В соответствии с Федеральным законом от 19 декабря 2006 года № 236-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2007 год», предусматривающим установление размера базовой части трудовой пенсии по старости с 1 октября 2007 года в сумме 1260 рублей, был принят Федеральный закон от 24 сентября 2007 года № 223-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с установлением размеров базовых частей трудовых пенсий». Данный федеральный закон установил размер базовой части трудовой пенсии по старости с 1 октября 2007 года в сумме 1260 рублей, увеличив ее размер на 13%, одновременно пропорционально увеличились размеры всех других базовых частей трудовой пенсии по старости, а также трудовых пенсий по инвалидности и по случаю потери кормильца.

Федеральный закон от 1 ноября 2007 года № 244-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения уровня материального обеспечения отдельных категорий граждан» предусматривает поэтапное повышение базовых частей трудовых пенсий всех видов, устанавливаемых различным категориям граждан, в соответствии с Федеральным законом от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», а также повышение ежемесячных денежных выплат, предоставляемых гражданам в результате монетизации льгот.

Его целью является реализация задачи, поставленной Президентом России В.В. Путиным на заседании Государственного совета Российской Федерации 11 октября 2007 года, по пересмотру запланированных темпов роста доходов пенсионеров (федеральный бюджет и бюджет Пенсионного фонда России предусматривали рост средней пенсии на 285 рублей за весь 2008 год). В частности, получалось внести необходимые изменения в действующее законодательство для того, чтобы увеличить базовую часть пенсии как минимум на 300 рублей уже с 1 декабря 2007 года.

С 1 декабря 2007 года размер базовой части трудовой пенсии по старости устанавливается в сумме 1560 рублей и с 1 августа 2008 года — в сумме 1794 рубля в месяц, соответственно пропорционально увеличиваются размеры базовых частей всех других видов трудовых пенсий. Соответствующие изменения вносятся в статьи 14—16 Федерального закона от 17 декабря 2001 года № 173-ФЗ, которые регулируют порядок определения размеров трудовых пенсий по старости, по инвалидности и по случаю потери кормильца.

Одновременно увеличиваются пенсии по государственному пенсионному обеспечению, поскольку они исчисляются исходя из размеров базовых частей трудовых пенсий (за исключением пенсий за выслугу лет федеральных государственных служащих), а также компенсационные денежные выплаты, размеры которых определяются в процентном отношении от размера базовой части трудовой пенсии.

С 1 апреля 2008 года увеличиваются размеры ежемесячных денежных выплат, установленных законодательством Российской Федерации определенным кате-

гориям граждан (в том числе ветеранам войны и труда¹, инвалидам, гражданам, подвергшимся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС, гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне и воздействию радиации вследствие аварии на производственном объединении «Маяк» и сбросов радиоактивных отходов в реку Течь и так далее)².

Федеральный закон от 23 ноября 2007 года № 262-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2007 год» изменил основные параметры бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, утвержденные Федеральным законом от 19 декабря 2006 года № 236-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2007 год» в связи с увеличением с 1 декабря 2007 года базовой части трудовой пенсии по старости и с учетом ожидаемого исполнения бюджета фонда без прогнозированного ранее дефицита.

С учетом вносимых федеральным законом изменений утвержден бюджет фонда на 2007 год по доходам в сумме 1914,1 млрд. рублей (что на 3,7%, или 69 млрд. рублей, больше, чем установлено Федеральным законом от 19 декабря 2006 года № 236-ФЗ), из них в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий, — 1777,7 млрд. рублей и по расходам в сумме 1782,3 млрд. рублей (что на 3,2%, или 54,5 млрд. рублей, больше, чем установлено бюджетом фонда на 2007 год), из них 1764,4 млрд. рублей — в части, не связанной с формированием средств для финансирования накопительной части трудовых пенсий.

Объем средств, поступающих из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда России в 2007 году, сократится на 43,2 млрд. рублей по сравнению с утвержденными ранее показателями. Вместе с тем увеличатся размеры трансфертов из федерального бюджета на финансирование базовой части трудовой пенсии (суммарное увеличение ассигнований из федерального бюджета на базовую часть трудовой пенсии против бюджетных назначений составит в 2007 году

¹ И.о. губернатора Иркутской области обращает внимание на то, что в соответствии со статьей 22 Федерального закона от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах» органы государственной власти субъектов Российской Федерации определяют меры социальной поддержки ветеранов труда, а также граждан, приравненных к ним. Однако федеральное законодательство не содержит четкого определения понятия граждан, приравненных к ветеранам труда, что влечет серьезные трудности в применении. Такая ситуация требует своего разрешения. (Письмо и.о. губернатора Иркутской области Ю.В. Параничева от 27 августа 2007 года № 02-01-537/7.)

² Администрация Краснодарского края в своих предложениях к докладу Совета Федерации 2007 года обращает внимание на необходимость выработки единой позиции законодателя, Конституционного Суда Российской Федерации и Верховного Суда Российской Федерации в части внесения соответствующих изменений в механизм индексации компенсаций лицам, пострадавшим вследствие чернобыльской катастрофы, предусмотренный федеральным законодательством, с тем чтобы исключить необходимость обращения инвалидов-чернобыльцев в судебные органы. В настоящее время судебными решениями устанавливается выплата компенсации по искам инвалидов-чернобыльцев на порядок выше, чем размер компенсаций, выплачивающихся чернобыльцам, не обращавшимся в суд. Также предлагается внести изменения в Федеральный закон от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», Закон Российской Федерации от 15 мая 1991 года № 1244-И «О социальной защите граждан, подвергшихся воздействию радиации вследствие катастрофы на Чернобыльской АЭС» и Федеральный закон от 10 января 2002 года № 2-ФЗ «О социальных гарантиях гражданам, подвергшимся радиационному воздействию вследствие ядерных испытаний на Семипалатинском полигоне» в части, устраняющей ограничения по предоставлению скидок на оплату жилого помещения в зависимости от принадлежности жилого фонда. (Письмо заместителя главы администрации Краснодарского края В.И. Кондратьева от 21 августа 2007 года № 05-445/07-03.)

30,27 млрд. рублей), а также на осуществление ежемесячных денежных выплат отдельным категориям граждан (на 14,8 млрд. рублей).

Федеральный закон от 23 ноября 2007 года № 263-ФЗ «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» был подготовлен в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации с учетом принятых в 2007 году решений о повышении размеров пенсий.

Данный федеральный закон дополняет статью 18 Федерального закона от 21 июля 2007 года № 182-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» частью 2, которая устанавливает, что обеспечение в 2008 году сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в связи с увеличением базовой части трудовой пенсии осуществляется в соответствии с частью 3 статьи 15 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов».

Согласно вышеуказанной части 3 статьи 15 Федерального закона от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ Правительство Российской Федерации вправе в 2008 году использовать средства Фонда национального благосостояния в сумме 138 млрд. рублей на обеспечение сбалансированности (покрытия дефицита) бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации в связи с увеличением базовой части трудовой пенсии.

Размер базовой части трудовой пенсии по старости увеличивается с 1 декабря 2007 года на 300 рублей и устанавливается в сумме 1560 рублей в месяц, с 1 августа 2008 года — в сумме 1794 рубля (увеличение на 234 рубля, или на 15%). Пропорционально увеличению размера базовой части трудовой пенсии по старости повышаются размеры всех других базовых частей трудовой пенсии по старости, по инвалидности и по случаю потери кормильца, пенсий, назначенных по законодательству о государственном пенсионном обеспечении, и других выплат, размер которых определяется исходя из размера базовой части трудовой пенсии по старости.

16 ноября 2007 года Государственная Дума приняла Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 312-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», который улучшит пенсионное обеспечение лиц, имеющих длительный стаж работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях и получающих трудовые пенсии по старости и по инвалидности¹.

В соответствии со статьей 1 данного федерального закона, вступающей в силу с 1 января 2008 года, размеры базовой части трудовой пенсии (по старости и по инвалидности) устанавливаются в твердой сумме, конкретная величина которой определена с учетом размеров базовых частей трудовой пенсии (на 1 декабря 2007 года — 1560 рублей в месяц), увеличенных на коэффициент 1,5 для лиц, имеющих 15-летний календарный стаж работы в районах Крайнего Севера или смешанный стаж (как в районах Крайнего Севера, так и в местностях, приравненных к ним), и на коэффициент 1,3 — для лиц, имеющих стаж работы только в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера (не менее 20 лет).

¹ Вместе с тем данным федеральным законом не повышаются дополнительно базовые части пенсий по случаю потери кормильца, проработавшего соответствующее количество времени в районах Крайнего Севера или приравненных к ним местностях (статья 16 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»).

С 1 января 2008 года устанавливается повышенный размер базовой части трудовой пенсии по старости в сумме 2340 рублей в месяц лицам, проработавшим не менее 15 календарных лет в районах Крайнего Севера и имеющим страховой стаж не менее 25 лет (у мужчин) или не менее 20 лет (у женщин). Лицам, проработавшим не менее 20 календарных лет в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, и имеющим страховой стаж не менее 25 лет у мужчин или не менее 20 лет у женщин, размер базовой части трудовой пенсии по старости устанавливается в сумме 2028 рублей в месяц.

При наличии трудового стажа в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностей указанные повышенные размеры будут устанавливаться как для досрочных пенсий по старости (по действующему в данное время законодательству — 55 лет для мужчин и 50 лет для женщин), так и для пенсий по инвалидности независимо от соответствующего возраста и вне зависимости от места жительства этих лиц¹.

Численность получателей трудовых пенсий, проработавших не менее 15 календарных лет в районах Крайнего Севера либо не менее 20 лет в приравненных к ним местностях и имеющих страховой стаж не менее 25 лет у мужчин и не менее 20 лет у женщин, составляет согласно финансово-экономическому обоснованию к законопроекту 1,1 млн. человек, в том числе 630 тыс. человек, выехавших из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей. Дополнительные расходы на 2008 год, по оценке разработчиков законопроекта, составят около 8 млрд. рублей, что потребует внесения изменений в Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ.

Для стимулирования добровольных пенсионных накоплений, а также продолжения трудовой деятельности по достижении пенсионного возраста группой депутатов Государственной Думы 17 октября 2007 года внесены законопроекты № 481018-4 «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений» и № 481021-4 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О дополнительных страховых взносах на накопительную часть трудовой пенсии и государственной поддержке формирования пенсионных накоплений».

Законы приняты Государственной Думой в первом чтении 14 ноября 2007 года. Предполагается, что они будут рассмотрены во втором и третьем чтениях следующим составом Государственной Думы в период весенней сессии 2008 года и вступят в силу с 1 июля 2008 года.

¹ Следует отметить, что в целях реализации определения Конституционного Суда Российской Федерации от 12 июля 2006 года № 261-О «По запросам Думы Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Норильского городского суда Красноярского края о проверке конституционности положения абзаца второго пункта 8 Правил исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии со статьями 27 и 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», а также по жалобе граждан А.В. Городчикова, М.Н. Гречко и других на нарушение их конституционных прав тем же положением» принято постановление Правительства Российской Федерации от 18 июня 2007 года № 381 «О внесении изменений в Правила исчисления периодов работы, дающей право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости в соответствии со статьями 27 и 28 Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», утвержденные постановлением Правительства Российской Федерации от 11 июля 2002 года № 516», позволяющее засчитывать в стаж работы вахтовым методом, дающий право на досрочное назначение трудовой пенсии по старости, период междувахтового отдыха. (Письмо Вр.и.о. Министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации В.И. Стародубова от 23 августа 2007 года № 5982-пр.)

Для повышения уровня пенсионного обеспечения предлагается система стимулирования формирования пенсионных накоплений путем софинансирования из средств федерального бюджета дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии, уплачиваемых застрахованными лицами, добровольно вступившими в правоотношения по обязательному пенсионному страхованию в целях уплаты дополнительных страховых взносов на накопительную часть трудовой пенсии.

Кроме того, в целях стимулирования продолжения трудовой деятельности по достижении пенсионного возраста предусмотрено увеличение в 3 раза размера взноса на софинансирование из средств федерального бюджета в пользу лиц, продолжающих трудовую деятельность после достижения возраста, дающего право на назначение трудовой пенсии по старости, при условии отказа от назначения трудовой пенсии.

Работа по мониторингу пенсионного законодательства, которая ведется Советом Федерации в тесном взаимодействии с органами конституционного партнерства и Счетной палатой Российской Федерации, показывает, что предоставляемый в рамках системы обязательного пенсионного страхования уровень обеспечения является недостаточным и имеет тенденцию к дальнейшему понижению. В ближайшей перспективе необходимо принять законодательные решения, обеспечивающие большую наполняемость Пенсионного фонда Российской Федерации и покрытие его дефицита, а также повышение коэффициента замещения, характеризующего отношение среднегодового размера пенсии к уровню заработной платы.

§ 4. Право на жилище¹

Право на жилище, закрепленное Конституцией Российской Федерации, без сомнения является одной из важнейших норм российского законодательства, обеспечивающей достойную жизнь миллионам граждан России.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год Президент Российской Федерации Владимир Путин обозначил приоритеты развития государственной политики, в том числе и в области жилищно-коммунального хозяйства. Глава государства подчеркнул важность создания Фонда поддержки реформирования жилищно-коммунального комплекса России, создания работающего механизма государственной поддержки национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России». Подчеркнута важность разработки Правительством Российской Федерации и региональными властями действенных программ, направленных на успешную реализацию поставленных задач.

Для решения поставленных задач одновременно со строительством и вводом в эксплуатацию нового жилого фонда необходимо оценить значимость восстановления ветхого и аварийного жилья, которое на протяжении нескольких десятилетий не подвергалось капитальному ремонту. В условиях действующего жилищного законодательства эта непосильная задача возложена на собственников данного жилого фонда. По состоянию на текущий год в России объем ветхого и аварийного жилья характеризуется следующими показателями (данные Минре-

¹ Материал подготовлен Комиссией Совета Федерации по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству.

гиона России, Росстата): минимальный износ (от 0 до 30%) имеет 60,2% жилого фонда страны; износ от 31 до 65%, что требует модернизации либо ремонта, имеет 36% жилого фонда; износ от 66 до 70%, при котором обязательным является проведение капитального ремонта либо модернизации жилищного фонда, в том числе его снос, составил 2,7%; критическую степень износа (свыше 70%) имеет 0,94% жилищного фонда страны (по сравнению с 2005 годом — 0,9%).

Виден рост жилого фонда, имеющего степень критического износа, что является, с одной стороны, естественным процессом, а с другой стороны — возлагает на региональные органы власти ответственность по решению вопроса переселения граждан из данной категории жилья. Для решения этой проблемы требуется не краткосрочная программа, а долговременный, проработанный финансово-правовой механизм. К таким механизмам можно отнести разработку проекта и принятия федерального закона о ветхом и аварийном жилье в Российской Федерации. В нем необходимо определить порядок создания в регионах специализированных фондов с функциями, подобными Фонду содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства. Этот механизм должен иметь четкую и урегулированную систему контроля расходования денежных средств силами региональных счетных палат. Важно создать систему организации проведения капитального ремонта жилого фонда, разработать и принять соответствующие нормативные правовые акты. Для стимулирования инвесторов и застройщиков жилого фонда также нужно разработать систему необременительных платежей, в том числе за подключение строящегося жилого фонда к объектам инфраструктуры, разработать действенный правовой механизм предоставления земельных участков для объектов строительства жилого фонда. Если говорить об ипотечном кредитовании, то здесь требуются совершенствование региональной системы, консолидация средств местных бюджетов с кредитными учреждениями.

Государственная поддержка в виде дотированных выплат из средств федерального бюджета носит реанимирующий характер и нацелена на бесперебойное функционирование региональных программ с самостоятельной финансово-правовой базой.

По информации Росстата и Минрегиона России, за период с января по август 2007 года в Российской Федерации введено 27,7 млн. кв. метров жилья (в том числе индивидуального жилищного строительства — 12,5 млн. кв. метров, что составляет 45% от общего ввода), темп ввода жилья за 8 месяцев текущего года составил 133,2% к аналогичному периоду 2006 года. Несмотря на значительный рост объемов жилищного строительства в целом по России, спрос опережает предложение в несколько раз. Поставленная Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год задача строительства жилья из расчета 1 кв. метра в год на одного гражданина может быть решена при условии самостоятельности регионов с учетом поддержки центра. При этом необходимо учитывать, что дифференциация показателей обеспеченности жильем граждан страны остается по-прежнему большой. К примеру, средние показатели обеспеченности жильем в Чеченской Республике на текущий период составили 5,4 кв. метра на человека, в Агинском Бурятском автономном округе — 15 кв. метров на человека, в целом по Российской Федерации средние показатели обеспеченности жильем составляют 21,1 кв. метра на гражданина (информация Минрегиона России, Росстата). В результате проблема

дефицита жилья существует по-прежнему во многих регионах, при этом в сельской местности имеется пустующее жилье. С целью оперативного решения задач в сфере социального развития села Правительством Российской Федерации была принята Федеральная целевая программа «Социальное развитие села до 2010 года» и предусмотрены средства в федеральном бюджете на субсидирование обеспечения жильем отдельных нуждающихся категорий граждан. Однако важность регионального аспекта в проводимой программе нельзя переоценить, так как субсидирование центром не является постоянным; региональным властям необходимо разрабатывать свои финансово-правовые механизмы решения задачи обеспеченности жильем граждан с учетом территориально-региональной особенности.

Возросла в текущем году цена 1 кв. метра жилья, средние показатели составили по итогам второго квартала 43,3 тыс. рублей на вторичном рынке и 42,6 тыс. рублей на первичном рынке жилья. Данная тенденция к росту настораживает, так как рост средних показателей заработной платы по стране значительно отстает от данного показателя. Это дает основание полагать, что при существующих размерах заработной платы гражданину в настоящее время невозможно приобрести жилье. Сейчас в Российской Федерации, несмотря на установленные приоритеты в области государственной поддержки, отсутствуют действенные механизмы приобретения гражданами жилья посредством ипотечного кредитования. Достаточно высоки реальные процентные ставки, устанавливаемые кредитными учреждениями, нет отработанной государственной и региональной поддержки в области обеспечения возврата, страхования жилищных кредитов. Это побуждает банки действовать самостоятельно, на свой страх и риск. Принятие федеральных законов в области государственной поддержки жилищного кредитования и доведения тем самым процентной ставки по жилищным кредитам до 4–5% годовых является первоочередным шагом в решении задачи обеспечения жильем граждан России и выполнения Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002–2010 годы¹. Особенно важно законодательно инициировать создание действенных кредитных учреждений, которые финансировались бы из средств бюджетов разных уровней и действие которых было бы направлено исключительно на выдачу жилищных кредитов с минимизацией выгоды.

Известно, что основная доля роста цены на построенный 1 кв. метр жилого фонда приходится на административные барьеры, возникающие в ходе строительства, а именно: проблемы при определении права на застраиваемый земельный участок, монополизация в области установления цены за подключение к энерго- и коммунальному комплексу застраиваемого участка; трудности привлечения иностранной рабочей силы в условиях действующего миграционного законодательства; неоднозначная трактуемость ряда юридических норм, установ-

¹ В целях реализации национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» в рамках подпрограммы «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» аппаратом губернатора и правительства Оренбургской области предлагается предусмотреть в качестве альтернативного варианта возможность предоставлять гражданам субсидию на приобретение жилья, исходя из недостающей до социальной нормы общей площади жилых помещений, с целью сохранения за гражданами имеющихся у них жилых помещений для постоянного проживания. (Письмо вице-губернатора, руководителя аппарата Ю.В. Трофимова от 27 августа 2007 года № 05/19-943.)

ленных действующим жилищным законодательством; непроработанность правил сдачи в эксплуатацию построенного жилья.

Помимо этого, право гражданина на жилище не может быть реализовано согласно статье 31 Жилищного кодекса Российской Федерации, которая устанавливает прекращение права пользования жилым помещением бывшими членами семьи после расторжения брака с собственником жилого помещения, а именно детей собственника, так как их правовое положение в данном случае позволяет нерадивым родителям — собственникам жилых помещений лишать их возможности пользования жилым помещением после расторжения брака из-за отнесения законом детей к бывшим членам семьи собственника.

В настоящее время на федеральном уровне разработан пакет законов, призванных регулировать жилищно-коммунальную сферу.

В призме критерия значимости и глубины решения проблем в жилищно-коммунальном комплексе России можно выделить такие федеральные законы, как Земельный кодекс Российской Федерации (от 25 октября 2001 года № 136-ФЗ), Жилищный кодекс Российской Федерации (от 29 декабря 2004 года № 188-ФЗ), Гражданский кодекс Российской Федерации (части первая и вторая, от 30 ноября 1994 года № 51-ФЗ и от 26 января 1996 года № 14-ФЗ соответственно), Градостроительный кодекс Российской Федерации (от 29 декабря 2004 года № 190-ФЗ), федеральные законы от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде соцдействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей», от 21 декабря 1996 года № 159-ФЗ «О дополнительных гарантиях по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации», от 12 января 1995 года № 5-ФЗ «О ветеранах», законы Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4528-И «О беженцах», от 19 февраля 1993 года № 4530-И «О вынужденных переселенцах», от 19 февраля 1993 года № 4520-И «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях», от 14 июля 1992 года № 3297-И «О закрытом административно-территориальном образовании», от 4 июля 1991 года № 1541-И «О приватизации жилищного фонда в Российской Федерации», федеральные законы от 30 декабря 2004 года № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах», от 30 декабря 2004 года № 210-ФЗ «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса», от 20 августа 2004 года № 117-ФЗ «О накопительно-ипотечной системе жилищного обеспечения военнослужащих», от 25 октября 2002 года № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей».

Как видно, основная часть федеральных законов была разработана и принята в период реформирования всей системы государственного строительства России, и в настоящее время необходимо разрабатывать и принимать федеральные законы, которые соответствуют реалиям современной жизни общества.

К основным законам года можно отнести кодифицированные законы, а именно Жилищный, Гражданский, Градостроительный, Земельный, административный кодексы Российской Федерации, так как именно они содержат основные современные поправки и имеют юридическую силу федерального законодательства.

К сожалению, совершенных законов в правовой природе нет и быть не может. Жизнедеятельность общества определена динамикой развития, в связи с чем вносятся необходимые корректизы в виде законодательных поправок к тому или иному федеральному закону.

Можно отметить, что пакет законов, регулирующих жилищную сферу, которая требует значительного финансирования со стороны центра и регионов, находится в числе наиболее подверженных воздействию коррупции. Однако нельзя отделить одни федеральные законы от других по степени коррупционности или антикоррупционности. Данные критерии, как представляется, можно использовать при анализе действий должностных лиц при использовании закона, а не при анализе правовой природы федеральных законов и иных нормативных правовых актов.

Степень влияния принятых и действующих федеральных законов на уровень бедности населения, демографии страны и прав человека, особенно в сфере жилищно-коммунального хозяйства, достаточно велика, однако данная составляющая напрямую зависит от возможности и желания использования всего правового инструмента должностных лиц на местах.

К спорным и проблемным законам текущего года возможно отнести Жилищный кодекс Российской Федерации ввиду его новизны и непроработанности на местах. По тем же показателям можно в данную группу отнести и Градостроительный, Земельный кодексы Российской Федерации. Однако все спорные и неотработанные позиции данных кодифицированных законов возможно преодолеть путем внесения соответствующих поправок, о которых говорилось выше.

Впервые в российской практике реализована попытка создания долгосрочной запланированной финансовой схемы расходов и доходов страны в виде разработки и принятия Федерального закона от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов». В соответствии с данным федеральным законом утверждены основные характеристики федерального бюджета на 2008 год в сумме 38,9 трлн. рублей исходя из прогнозируемого объема валового внутреннего продукта и уровня инфляции. Запланированы объемы дохода федерального бюджета в размере 8 056 875 884 тыс. рублей (8,05 триллиона), в том числе почти 50% в части данных планируемых доходов составляют доходы от нефти и газа. Общий объем расходов федерального бюджета запланирован на уровне 6 901 562 193,3 тыс. рублей (6,9 триллиона). Ввиду того что основным в настоящее время является период именно 2008 года, плановый период 2009–2010 годов представляется достаточно далеко прогнозируемым, и оценивать его необходимо после результатов оценки периода 2008 года.

Статьей 11 настоящего федерального закона определены особенности отдельных расходов федерального бюджета по обязательствам Российской Федерации в сфере социального обеспечения населения, а именно: размер накопительного взноса на 1 участника накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих, включенного в реестр участников, установлен в размере 89,9 тыс. рублей.

На расходы по жилищно-коммунальному хозяйству государством в 2008 году предусмотрены затраты в размере 54 559 185,7 тыс. рублей (54,5 миллиарда), причем на жилищное хозяйство предусмотрены расходы в сумме 42 777 474,4 тыс. рублей (42,8 миллиарда).

Настоящим законом значительные денежные средства направляются в 2008 году на пополнение уставных капиталов организаций, в том числе ОАО «Агентство по ипотечному кредитованию» — порядка 6 млрд. рублей.

В бюджетной политике 2008 года просматривается тенденция возвращения к системе «откладывания финансовых средств». Денежные средства, направленные в качестве взноса в уставный капитал, не будут потрачены напрямую на реализацию Федеральной целевой программы «Жилище» на 2002—2010 годы из-за того, что является частью уставного капитала акционерного общества. В федеральном бюджете не заложены средства на прямое погашение первых взносов или части процентов, непосредственно вносимых отдельной категорией граждан при заключении договора об ипотеке. Сейчас основной части граждан Российской Федерации невозможно осуществить уплату первого взноса при ипотечном займе в кредитное учреждение; данный платеж оказывается равным в среднем 216,5 тыс. рублей (средний показатель стоимости однокомнатной квартиры на вторичном рынке жилья из расчета 50 кв. метров Х 43,3 тыс. рублей за 1 кв. метр = 2,165 млн. рублей; расчет дан на основе данных Минрегиона России). Предполагается, что необходимо разработать и внести поправки в Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ, касающиеся перераспределения средств, запланированных к направлению на взнос в уставный капитал ОАО «Агентство по ипотечному кредитованию», и перенаправления части средств на прямое погашение части первоначальных взносов при ипотечном займе отдельным категориям граждан, перед которыми у Российской Федерации имеются государственные обязательства в области обеспечения жильем.

В предложениях, поступивших из субъектов Российской Федерации в связи с докладом Совета Федерации 2006 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации», отмечается недостаточное планирование в области финансирования по улучшению жилищных условий отдельных категорий граждан для бюджетов отдельных регионов. Так, в Иркутской области на учете состоят 3,98 тыс. граждан, перед которыми Российской Федерации имеет обязательства, в федеральном бюджете предусмотрены средства в размере 72 984 000 рублей при необходимом размере 3 234 124 000 рублей¹.

Для совершенствования законодательной базы в сфере жилищной политики и жилищно-коммунального хозяйства (с учетом предложений и замечаний федеральных и региональных органов власти) необходимо принять следующие меры:

оценить возможность вступления в силу федерального закона о ветхом и аварийном жилье в Российской Федерации, установив механизм признания такового, распределение и учет финансовых и материальных средств, ответственности органов власти;

разработать и принять поправки к части восьмой статьи 6 Федерального закона от 14 апреля 1995 года № 41-ФЗ «О государственном регулировании тарифов на электрическую и тепловую энергию в Российской Федерации», относящие полномочия по установлению органами местного самоуправления надбавок к тарифам на тепловую и электрическую энергию к полномочиям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Данное изменение обусловлено слабостью материально-технической базы, отсутствием достаточной квали-

¹ Данные представлены Законодательным собранием Иркутской области. (Письмо И.о. председателя Законодательного собрания Л.М. Берлина от 4 сентября 2007 года № исх.1899.)

ификации муниципальных служащих, зависимостью муниципальных образований от поставщиков коммунальных ресурсов;

ввести определение понятий «капитальный ремонт», «жилище» в статью 2 Жилищного кодекса Российской Федерации; ввиду отсутствия этого понятия в законе при практическом применении у исполнителя возникает неоднозначная трактовка норм права;

устранить коллизию норм, возникших при предоставлении муниципалитетами жилых помещений нуждающимся гражданам, принятым на учет до 1 марта 2005 года, действующего Жилищного кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», наделив правом предоставления жилых помещений муниципалитеты с применением субсидирования данных нужд из средств федерального бюджета. Согласно пункту 6 части первой статьи 14 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ муниципалитеты предоставляют жилые помещения только малоимущим гражданам, а категория граждан, состоявших на учете до 1 марта 2005 года, более широкая, в связи с чем муниципалитеты наделены не установленной законом обязанностью предоставления жилых помещений из своего фонда и иным нуждающимся гражданам, помимо малоимущих¹;

внести поправку в пункт 3 статьи 15 Федерального закона от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» в части определения конкретного объема и характера обязанности по оказанию содействия воинским частям в предоставлении в аренду жилых помещений, пригодных для временного проживания военнослужащих и членов их семей, органами местного самоуправления ввиду отнесения данного предмета к исключительному ведению Российской Федерации;

разработать и принять поправки к Федеральному закону от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» в части упрощения правил получения разрешения на работу иностранным гражданином;

разработать поправки к Градостроительному кодексу Российской Федерации в части определения «объекты некапитального строительства», правового определения строительства малых объектов недвижимости, например, павильонов, арен, закрытых бассейнов и так далее. В настоящее время законом не предусмотрен конкретный порядок контроля и ввода указанных объектов недвижимости;

принять решение о верхней определяющей цене на подключение к объектам энергокоммунального комплекса строящегося жилья;

разработать проект федерального закона «Об автомобильных дорогах в Российской Федерации» и принять данный федеральный закон.

¹ Особенno актуальной является проблема обеспечения жильем малоимущих граждан. В ряде субъектов Российской Федерации установление критерии отнесения лица к категории малоимущего населения в целях предоставления жилья привело к тому, что значительная часть населения не может получить жилье по договору социального найма и в то же время не в состоянии купить жилье или приобрести его по ипотеке. В таких условиях при существующих крайне низких темпах предоставления жилья очереди на получение социального жилья сокращаются в основном за счет естественной убыли. Для решения проблемы предлагается разработать государственную программу строительства жилья для малоимущих граждан, установить в Жилищном кодексе Российской Федерации минимальные критерии отнесения гражданина к малоимущим в целях предоставления жилья по договору социального найма. (Письмо заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Е.Л. Забарчука от 28 сентября 2007 года.)

§ 5. Право на охрану здоровья и медицинскую помощь, экологическое и санитарно-эпидемиологическое благополучие¹

Законотворческая деятельность в 2007 году, исходя из приоритетов, определенных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, была направлена на правовое обеспечение следующих целей: повышение материального уровня жизни и здоровья населения, удовлетворение потребностей в социальном обслуживании и социальной поддержке, достижение продуктивной занятости и гарантит достойных условий труда, воспроизводство и развитие потенциала трудовых ресурсов.

Главными направлениями работы в сфере здравоохранения являлись:

решение демографических проблем на основе повышения рождаемости и сокращения смертности;

реализация приоритетного национального проекта в сфере здравоохранения в целях повышения доступности и качества медицинской помощи, лекарственного обеспечения, особенно для малоимущих групп населения, обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия;

поддержка старшего поколения на основе повышения уровня пенсионного обеспечения и эффективности предоставляемой социальной помощи.

Мероприятия, проводимые по этим направлениям, наряду с другими мерами социальной направленности, прежде всего по повышению заработной платы и увеличению занятости населения, частично способствовали решению главной задачи — последовательному повышению уровня и качества жизни населения, сокращению бедности, обеспечению всеобщей доступности основных социальных услуг.

В 2007 году Президентом Российской Федерации были подписаны следующие законы, регулирующие рассматриваемую сферу:

Федеральный закон от 5 февраля 2007 года № 12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 9 февраля 2007 года № 17-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части проведения единого государственного экзамена»;

Федеральный закон от 9 февраля 2007 года № 15-ФЗ «О внесении изменений в статью 4 Закона Российской Федерации «О трансплантации органов и (или) тканей человека»;

Федеральный закон от 13 марта 2007 года № 35-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2007 год»;

Федеральный закон от 20 апреля 2007 года № 56-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании», Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий»;

¹ Материал подготовлен Комитетом Совета Федерации по образованию и науке (бывшим Комитетом Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии).

Федеральный закон от 30 июня 2007 года № 120-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу о гражданах с ограниченными возможностями здоровья»;

Федеральный закон от 19 июля 2007 года № 134-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О наркотических средствах и психотропных веществах» и статью 17 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 184-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»;

Федеральный закон 21 июля 2007 года № 194-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования»;

Федеральный закон от 24 октября 2007 года № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования)»;

Федеральный закон от 29 ноября 2007 года № 279-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О трансплантации органов и (или) тканей человека»;

Федеральный закон от 23 ноября 2007 года № 264-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2007 год»;

Федеральный закон от 23 ноября 2007 года № 265-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»;

Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта»;

Федеральный закон 1 декабря 2007 года № 308-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам интеграции образования и науки».

С 1 января 2007 года были введены дополнительные меры, направленные на улучшение демографической ситуации.

Существенно повышены размеры ежемесячных пособий по уходу за ребенком в возрасте до 1,5 лет для работающих женщин. За 9 месяцев текущего года пособия получили 1285,6 тыс. женщин, работающих на предприятиях и в организациях. Средний размер пособия составил на первого ребенка — 2226 рублей в месяц (увеличение по сравнению с ранее действующим размером пособия в 3,2 раза), на второго и последующего ребенка 3332 рубля в месяц (увеличение в 4,8 раза).

Впервые данные пособия в размере 1,5 тыс. рублей на первого ребенка и 3 тыс. рублей на второго и последующего ребенка получили неработающие женщины. За 9 месяцев текущего года пособия получили 989 тыс. неработающих женщин.

Пенсионный фонд Российской Федерации принял более 191 тысячи решений по выдаче государственного сертификата на материнский (семейный) капитал.

С 1 января 2007 года введена компенсация части родительской платы за содержание ребенка в образовательных учреждениях, реализующих основную общеобразовательную программу дошкольного образования, в размере 20% вне-

сенной родительской платы за посещение дошкольного образовательного учреждения первым ребенком, 50% — вторым ребенком, 70% — третьим и последующими детьми. По данным Минобрнауки России, за 9 месяцев 2007 года выплачена компенсация родителям более чем 3,9 млн. детей. Средний размер компенсации составил около 290 рублей в месяц на второго ребенка, более 400 рублей в месяц — на третьего и последующего ребенка.

Расширена программа оказания помощи женщинам в период беременности, во время родов и в послеродовой период на основе родового сертификата.

С 1 января 2007 года введен дополнительный талон стоимостью 1 тыс. рублей, который направляется в учреждения здравоохранения, осуществляющие диспансерное наблюдение ребенка первого года жизни, для проведения углубленного профилактического наблюдения за ребенком.

Внесены изменения в существующий стандарт диспансерного наблюдения за ребенком первого года жизни. Введены дополнительные осмотры врача-невролога, врача ЛФК, врача-хирурга (ортопеда). Впервые в стандарте предусмотрено проведение УЗИ-скрининга всех органов и систем ребенка, в том числе тазобедренных суставов. Это позволит выявлять на ранних стадиях различные патологии, своевременно проводить реабилитационные мероприятия.

Более 100 тыс. детей, оставшихся без попечения родителей и находящихся в стационарных учреждениях, прошли диспансеризацию. На каждого ребенка заведена «карта здоровья» и определена соответствующая программа оздоровления.

В 2007 году произошли положительные изменения в демографической ситуации, которые дают основания надеяться на улучшение ситуации по 2007 году в целом. В январе—сентябре 2007 года родились 1178,1 тыс. детей, что на 72,6 тыс. детей (6,6%) больше, чем в соответствующем периоде 2006 года. Коэффициент рождаемости (число родившихся на 1 тыс. человек) за 9 месяцев текущего года — самый высокий за последние 15 лет.

Количество умерших в январе—сентябре 2007 года сократилось на 82,6 тыс. человек, или на 5% по сравнению с соответствующим периодом 2006 года. Коэффициент смертности (число умерших на 1 тыс. человек) за 9 месяцев текущего года — самый низкий после 1999 года.

Естественная убыль населения за 9 месяцев текущего года составила 378,9 тыс. человек, или на 29% меньше, чем год назад. Коэффициент естественной убыли (на 1 тыс. человек) составил за 9 месяцев текущего года 3,6, в то время как в 2005 году он составлял −5,9.

В текущем году удалось переломить тенденцию роста смертности от болезней системы кровообращения. Число умерших от этих заболеваний за 9 месяцев 2007 года сократилось по сравнению с соответствующим периодом предыдущего года более чем на 5%.

Смертность от внешних причин уменьшилась на 9,8%, в том числе от случайных отравлений алкоголем — почти на 30%.

Смертность детей в возрасте до 1 года уменьшилась с 11,3 тыс. за 9 месяцев 2006 года до 10,8 тыс. в январе—сентябре 2007 года.

Вследствие снижения смертности населения, особенно граждан трудоспособного возраста, прогнозируется дальнейшее увеличение показателя ожидаемой продолжительности жизни, который составил в 2006 году 66,6 года, в том числе у мужчин — 60,37 лет, у женщин — 73,23 года. По сравнению с 2005 годом ожидае-

мая продолжительность жизни увеличилась в 2006 году на 1,3 года, в том числе у мужчин — на 1,5 года, у женщин — на 0,84 года.

В 2007 году продолжал развиваться приоритетный национальный проект «Здоровье». Для его обеспечения были приняты следующие нормативные правовые акты:

Федеральный закон от 25 октября 2007 года № 233-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей»;

Указ Президента Российской Федерации от 9 октября 2007 года № 1351 «Об утверждении Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года»;

распоряжение Правительства Российской Федерации от 12 октября 2007 года № 1405-р (утвержден План основных мероприятий по проведению в 2008 году в Российской Федерации «Года семьи»);

постановления Правительства Российской Федерации:

от 21 марта 2007 года № 172 «О федеральной целевой программе «Дети России» на 2007 — 2010 годы»;

от 5 мая 2007 года № 266 «Об оказании в 2007 году высокотехнологичной медицинской помощи гражданам Российской Федерации за счет средств федерального бюджета»;

от 5 мая 2007 года № 267 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 20 марта 2006 года № 139»;

от 10 мая 2007 года № 280 «О федеральной целевой программе «Предупреждение и борьба с социально значимыми заболеваниями (2007—2011 годы)»;

от 15 мая 2007 года № 286 «О Программе государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи на 2008 год»¹;

от 19 мая 2007 года № 296 «Об утверждении Правил финансирования в 2007 году расходов на реализацию в субъектах Российской Федерации пилотного проекта, направленного на повышение качества услуг в сфере здравоохранения, и перечня субъектов Российской Федерации, участвующих в его реализации»;

от 5 июня 2007 года № 348 «О передаче в 2007 году диагностических средств и антиретровирусных препаратов для профилактики, выявления и лечения инфицированных вирусами иммунодефицита человека и гепатита В и С, оборудования и расходных материалов для неонатального скрининга в учреждениях государственной и муниципальной систем здравоохранения в федеральные учреждения здравоохранения (учреждения, оказывающие медицинскую помощь, подведомственные федеральным органам исполнительной власти, перечень которых определяется Правительством Российской Федерации), а также в собст-

¹ О недостаточности оказания бесплатной медицинской помощи в государственных и муниципальных учреждениях здравоохранения по сравнению с тем, как это установлено статьей 41 Конституции Российской Федерации, статьей 20 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан и Программой государственных гарантий оказания гражданам Российской Федерации бесплатной медицинской помощи, по итогам анализа состояния законности в сфере здравоохранения говорится в письме заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Е.Л. Забарчука от 28 сентября 2007 года. Отмечается также недовольство граждан в связи с недостаточно сформированной правовой базой для развития обязательного медицинского страхования. В связи с этим предлагается разработка и принятие законов о государственных гарантиях медицинской помощи; об обязательном медицинском страховании государственных гражданских служащих Российской Федерации и других.

венность субъектов Российской Федерации с последующей их передачей в собственность муниципальных образований»;

от 18 июня 2007 года № 380 «О передаче в 2007 году диагностического оборудования для организации амбулаторно-поликлинической помощи в муниципальных амбулаторно-поликлинических и стационарно-поликлинических учреждениях, а также в женских консультациях, санитарного автотранспорта, в том числе реанимобилей и автомобилей скорой медицинской помощи на базе гусеничных тягачей, для государственных и муниципальных учреждений и подразделений, оказывающих скорую медицинскую помощь и специализированную (санитарно-авиационную) скорую медицинскую помощь, в собственность субъектов Российской Федерации с последующей передачей части указанного имущества в собственность муниципальных образований»;

от 16 июля 2007 года № 449 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 декабря 2006 года № 874»;

от 20 июля 2007 года № 457 «Об утверждении Правил перевода средств материнского (семейного) капитала из федерального бюджета в бюджет Пенсионного фонда Российской Федерации»;

от 11 августа 2007 года № 511 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 21 марта 2007 года № 172»¹.

В целях правового обеспечения приоритетного национального проекта «Здоровье» президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике (протокол от 21 февраля 2007 года № 16) были одобрены «Направления, основные мероприятия и параметры приоритетных национальных проектов на 2007 год»².

Основной акцент был сделан на ввод в эксплуатацию и организацию деятельности федеральных центров высоких медицинских технологий в Пензе, Астрахани, Чебоксарах, Краснодаре и других городах. Целью создания таких центров является повышение доступности для населения Российской Федерации дорогостоящей высокотехнологичной медицинской помощи.

Для выяснения отношения работников здравоохранения к реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» были проведены социологического исследования. В 2007 году при участии компании ЦМИ «Фармэксперт» было изучено отношение врачей к изменениям в системе здравоохранения, произошедшем вследствие реализации национального проекта. Исследование проводилось в 11 крупнейших городах России с населением более 1 млн. человек. В

¹ Несмотря на позитивность принимаемых нормативных актов в сфере охраны здоровья, высказываются мнения о необходимости принятия качественно нового закона об охране здоровья граждан, которым были бы пересмотрены положения, регулирующие права и обязанности пациентов и медицинских работников, правила и порядок подготовки для деятельности медицинских работников, частной медицины, целительства. (Письмо заместителя председателя правительства Кировской области — управляющего делами правительства А.В. Перескокова от 28 сентября 2007 года № 01-03-7760.)

² Министерством здравоохранения и социального развития Российской Федерации проводится анализ результатов реализации pilotного проекта, направленного на повышение качества услуг в сфере здравоохранения, что позволит разработать модельные законодательные инициативы по обеспечению конституционных прав граждан на бесплатную медицинскую помощь, первоочередными из которых являются: законодательное закрепление государственных гарантий медицинской помощи населению и определение публичных обязательств государства в сфере здравоохранения; определение направлений модернизации системы обязательного медицинского страхования; формирование механизмов внедрения обязательного страхования профессиональной ответственности медицинских работников; оформление защиты прав пациента. (Письмо В.И. Министра здравоохранения и социального развития Российской Федерации В.И. Стародубова от 23 августа 2007 года № 5982-пр.)

нем участвовали 300 врачей различных специальностей: терапевты (50%), педиатры (20%), онкологи (20%) и невропатологи (10%). Методом стандартизированного с элементами экспертного интервью было выяснено и проанализировано мнение врачей о различных аспектах реформы здравоохранения.

Вопрос о приоритетных направлениях в области здравоохранения вызвал достаточно единодушные отклики среди врачей. В качестве самого важного сегмента был назван амбулаторно-поликлинический (64,6%), второе место заняли стационары (20,2%). Другой значимый вопрос касался тех специальностей государственного сектора здравоохранения, которые нуждаются в первоочередном оснащении. По мнению врачей, такими специальностями прежде всего являются онкология (50% опрошенных), лабораторная диагностика (46,7%), реаниматология (20,5%), фтизиатрия (19,9%) и другие. При этом возможность сокращения числа медицинских специальностей признали разумной лишь 7,3% опрошенных.

Следующий аспект исследования был направлен на выявление мнения врачей о возможности введения индикаторов качества работы участковых врачей. Уверенность в необходимости этого высказали 26,8% опрошенных (в 2006 году — 39,3%), 13,6% отнеслись к этой идее отрицательно, а больше половины респондентов (59,6%) выразили сомнения по данному вопросу, не понимая, «кто и какие индикаторы будет рассчитывать». Поскольку изначально предполагалось, что идея о введении индикаторов оценки качества будет воспринята врачами с недоверием, следующий вопрос исследования касался субъектов, которым врачи доверили бы контроль за работой медицинских работников. Выяснилось, что оценку своей работы врачи доверяют заведующему отделением (48%), пациентам (37,1%) и главному врачу (27,5%). Примечательно, что органам государственной власти, в частности представителям региональных органов управления здравоохранением, оказано наименьшее доверие — 7,6%. Врачи готовы принять систему оценки качества работы, если будут разработаны понятные им индикаторы качества, а оценку будут проводить вышестоящие лица в лечебно-профилактическом учреждении или пациенты.

Особый интерес представляет проблематика, связанная с заработной платой врача. Проведенный опрос о том, какой им самим видится достойная зарплата, показал, что лишь 2,6% респондентов считают таковой заработную плату в размере 15 тыс. рублей; в 2006 году так считали 9,3% врачей. 69,2% опрошенных считают, что зарплата участкового врача должна составлять не менее 25 тыс. рублей. При этом более 90% опрошенных считают, что достойный уровень оплаты труда узких специалистов должен составлять не менее 20 тыс. рублей. Таким образом, проведенное в течение 2006 года повышение зарплат не решило проблемы обеспечения врачей достойным заработком, и современный уровень оплаты труда оценивается большинством врачей как «недостойный»¹!

По результатам исследования был сделан вывод о том, что повысилась информированность врачей в основных вопросах реформирования системы здравоохранения.

¹ Аппарат губернатора и правительства Оренбургской области обращает внимание на факты оказания бюджетными учреждениями здравоохранения платных медицинских услуг, что порождает проблемы, связанные с обеспечением прав граждан на бесплатную медицинскую помощь, с соблюдением финансовой дисциплины. В связи с этим возникает необходимость совершенствования государственного регулирования порядка предоставления платных медицинских услуг (необходимо подробно регламентировать основания для предоставления платных услуг, уделить внимание вопросам ценообразования). (Письмо вице-губернатора, руководителя аппарата губернатора и правительства Оренбургской области Ю.В. Трофимова от 27 августа 2007 года № 05/19-943.)

воохранения. Однако принимаемые меры хотя и воспринимаются с оптимизмом большинством медработников, до сих пор не являются достаточными.

Регулярное проведение подобных исследований позволяет своевременно выявить изменения в настроении различных представителей медицинского сообщества и корректировать курс проводимых преобразований.

Устойчивое развитие Российской Федерации невозможно без обеспечения экологической безопасности страны.

Экологическая безопасность является составляющей национальной безопасности, и основная задача государства по ее обеспечению — сохранение и бережное отношение к природным ресурсам, предотвращение экологических катастроф в результате техногенных аварий.

Современное состояние экономики в условиях ограниченного использования ресурсосберегающих технологий, несовершенства законодательной основы природоохранной деятельности угрожает ухудшением экологической ситуации в стране и истощением ее природных ресурсов.

Курс на осуществление социально-экономических реформ в Российской Федерации, сопровождающийся расширением экономических свобод, созданием льготных режимов налогообложения, приводит к превалированию экономических интересов над экологическими, не сопровождается мерами по повышению ответственности хозяйствующих субъектов за негативные экологические последствия своей деятельности.

Так, целями устранения административных барьеров в строительстве объяснялась отмена экологической экспертизы предпроектной и проектной документации. Вместе с тем подобная экспертиза, несмотря на имеющиеся недостатки в проведении и организации, выполняла роль центрального звена в механизме предупреждения нанесения вреда окружающей природной среде и населению.

По данным Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору, при строительстве капитальных объектов на природную среду может оказываться негативное воздействие, в том числе:

- осуществление выбросов и сбросов загрязняющих веществ;
- неосторожное обращение с отходами производства и потребления;
- нарушение поверхностного почвенного слоя и гидрологического режима земель;
- уничтожение объектов растительного мира;
- загрязнение окружающей территории;
- вредные физические воздействия на атмосферный воздух.

В целях сохранения благоприятной экологической среды важно на стадии экспертизы проектной документации выявить возможные негативные последствия и предотвратить их.

Обеспечивать соблюдение экологических требований при строительстве в настоящее время призваны государственная экспертиза проектной документации объектов капитального строительства и результатов инженерных изысканий, а также государственный строительный надзор. При этом и государственная экспертиза проектной документации, и государственный строительный надзор ориентированы на проверку соблюдения в первую очередь требований технических регламентов. Однако технические регламенты, устанавливающие экологические требования, до сих пор не приняты. В связи с этим при осуществлении государственной экологической экспертизы Главгосэкспертиза руководствуется строительными нормами и правилами (СНИПы). Вместе с тем из более чем

300 СНИПов разделы об экологических требованиях и охране окружающей среды содержат только 45¹.

Не в полной мере реализуются и региональные полномочия в данной сфере. Согласно пункту 5 статьи 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации утверждение региональных нормативов градостроительного проектирования осуществляется с учетом особенностей поселений, городских округов в границах субъекта Российской Федерации. Состав, порядок подготовки и утверждения региональных нормативов градостроительного проектирования устанавливаются законодательством субъектов Российской Федерации. Состав, порядок подготовки и утверждения местных нормативов градостроительного проектирования устанавливаются нормативными правовыми актами органов местного самоуправления (пункт 6 статьи 24 Градостроительного кодекса Российской Федерации).

Вместе с тем в ряде субъектов Федерации региональные нормативы не установлены. Кроме того, не всегда в региональных и местных нормативах содержатся разделы об экологических требованиях и охране окружающей среды.

Так, на территории Приволжского федерального округа действует 31 региональный акт, регулирующий отношения в сфере градостроительного проектирования, только 5 содержат разделы об экологических требованиях и охране окружающей среды (республики Башкортостан, Марий Эл, Саратовская, Пензенская области).

В Свердловской области не утверждены региональные и местные нормативы градостроительного проектирования, в том числе нормативы, содержащие разделы об экологических требованиях. Региональные нормативы отсутствуют в Курганской области, а также в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре.

Во многих муниципальных образованиях до настоящего времени не разработаны и не утверждены генеральные планы, правила землепользования и застройки, градостроительные регламенты, проекты планировок и проекты межевания территорий.

Таким образом, существующая система обеспечения соблюдения экологических прав граждан при строительстве требует совершенствования. Необходимо также отметить, что в настоящее время отсутствуют нормативно-правовые механизмы по ликвидации накопленного экологического ущерба. При этом отрицательные последствия строительства таких опасных объектов, как, например, атомные и гидроэлектростанции, нефтепроводы, химические и нефтехимические предприятия, при недооценке экологических факторов проявятся в среднесрочной и долгосрочной перспективе.

Вопросы предоставления финансовых гарантит на случай нанесения вреда окружающей природной среде и в первую очередь страхование экологических рисков, приобретают все большее значение в связи с необходимостью обеспечения экологической безопасности, предупреждения и ликвидации последствий негативного воздействия на окружающую среду и привлечения негосударственных ресурсов в сферу природопользования и охраны окружающей среды.

Федеральными законами от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов», от 28 марта 2002 года № 33-ФЗ «Об использовании атомной энергии», от 29 ноября 1996 года № 147-ФЗ «О космической деятельности», от 21 июля 1997 года № 117-ФЗ «О безопасности гидротехнических сооружений», от 30 ноября 1995 года

¹ По результатам мониторинга, представленным Минюстом России.

№ 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции» предусмотрено страхование ответственности на случай нанесения ущерба природной среде при осуществлении определенных видов хозяйственной деятельности. Однако в них лишь декларируется обязательность страховой защиты, в результате подобное страхование либо не осуществляется вовсе, либо осуществляется без разработанной адекватно ущербам тарифной политики. Условия и порядок его проведения, о которых договариваются страховщик со страхователем самостоятельно, зачастую не отвечают целям реального страхования и сути экономических методов охраны окружающей среды в соответствии с Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды».

Опыт реализации положений этих законов показывает, что в настоящее время на российском страховом рынке отсутствует специальная система страховой защиты объектов окружающей природной среды. Возмещение ущерба происходит в рамках одного полиса. В соответствии с правилами страхования возмещение причиненного вреда окружающей природной среде происходит в последнюю очередь. Поэтому в случае страхового события возникает конкуренция исков о возмещении вреда, причиненного окружающей среде, с исками о возмещении вреда, причиненного имуществу, жизни и здоровью третьих лиц. В связи с незначительными размерами страховых сумм по договорам обязательного страхования страховые выплаты, как правило, идут на возмещение вреда, причиненного жизни, здоровью и имуществу третьих лиц. Природные же объекты фактически выпадают из сферы действия страховой защиты.

Серьезным сдерживающим фактором формирования системы обязательного экологического страхования является отсутствие технических регламентов, устанавливающих обязательные для применения характеристики и показатели для той продукции, процессов ее производства, эксплуатации и утилизации, которые могут представлять потенциальную опасность для жизни и здоровья граждан, имущества и окружающей среды.

Значительную трудность для реализации механизма экологического страхования и создания его нормативно-методического обеспечения представляет отсутствие необходимой статистики и утвержденных нормативно-методических документов по оценке экологического ущерба. Существующая методическая база оценки ущерба слабо связана с проводимыми в российской экономике рыночными реформами и складывающимися отношениями собственности. Отсутствие у большинства документов правового статуса, комплексности в расчетах ущербов не позволяет использовать в настоящее время разработанные методические документы. Это приводит к тому, что гражданско-правовая ответственность, связанная с возмещением экологического ущерба, остается декларативной.

Анализ законодательства, регулирующего страхование ответственности за причинение вреда окружающей среде, позволил сделать следующие выводы:

большинство нормативных правовых актов, регулирующих деятельность субъектов хозяйственной деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, не предусматривают предоставления финансовых, в том числе страховых, гарантий на случай нанесения вреда окружающей среде;

отдельные нормативные правовые акты содержат положения об использовании страхования для возмещения вреда окружающей среде, однако отсутствуют механизмы его реализации;

ни один из действующих нормативных правовых актов не осуществляет правовое регулирование в объеме, достаточном для практического внедрения экологического страхования.

Основная нагрузка по компенсации убытков за ущерб, нанесенный окружающей среде, ложится на федеральный бюджет. Это подтверждается данными Контрольного управления Президента Российской Федерации о направлении на ликвидацию последствий техногенных аварий и катастроф в 2004—2005 гг. 7,4 млрд. рублей, из которых доля федерального бюджета составила 92,8%, доля бюджетов субъектов Российской Федерации — 7%, а средства страховых компаний — лишь 0,2%¹.

Ущерб, наносимый окружающей среде в результате хозяйственной деятельности, зачастую не компенсируется. Затраты на ликвидацию убытков в сумме со штрафами, взимаемыми с виновных, не покрывают реальные потери общества. Так, по данным Ростехнадзора за 2005 год по всем федеральным округам, территориальными органами данного ведомства выявлено более 115 тысяч нарушений природоохранного законодательства, предъявлено штрафов на 113 млн. рублей и исков о возмещении вреда на сумму более 152 млн. рублей, в то же время взыскано штрафов всего 50 млн. рублей, а по искам — только 2,9 млн. рублей. Таким образом, в результате годовой работы одного из природоохранных ведомств по выявленным фактам нарушения законодательства в сфере охраны окружающей среды штрафов взыскано в 2 раза меньше, а по искам — в 52 раза меньше предъявленного².

Причиной этого является отсутствие в стране эффективно действующей системы экологического страхования. Для развития системы экологического страхования в первую очередь необходим специальный законодательный акт, устанавливающий основные принципы проведения экологического страхования, а также разработка его методического обеспечения, отвечающего реалиям рыночной экономики и требованиям гармонизации с международной практикой в преддверии вступления страны в ВТО.

Необходимо отметить, что как на федеральном, так и на региональном уровнях проделана значительная работа по созданию правовой базы экологического страхования. За прошедшие годы был реализован ряд проектов по развитию экологического страхования в Российской Федерации, подготовлен и экспериментально апробирован механизм экологического страхования на территориях республик Татарстан и Башкортостан, Московской, Ленинградской, Нижегородской и Ульяновской областей.

Бывшим Комитетом Совета Федерации по науке, образованию, здравоохранению и экологии (ныне Комитет по образованию и науке) были проведены парламентские слушания, «круглые столы», посвященные перспективам развития экологического страхования в России, проблемам его законодательного обеспечения, обязательности и добровольности данного вида страхования, методического обеспечения его реализации. Сложившаяся трактовка экологического страхования только как страхования ответственности за загрязнение окружающей среды значительно сужает рамки применения механизма страхования в сфере хозяйственной деятельности, не позволяя в полной мере использовать меха-

¹ Президентский контроль. Информационный бюллетень. № 9. Сентябрь 2006.

² Письмо Ростехнадзора от 23 мая 2006 года № КП-10/428 о предоставлении перечня объектов, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, случаях загрязнения окружающей среды и причиненном в этой связи ущербе за период 2002—2005 гг.

низм страховой защиты от экологических рисков, и в частности таких видов страхования, как страхование природных объектов, договорной ответственности, финансовых рисков природопользователей.

Поэтому в рамках проведенных парламентских слушаний и «круглых столов» был предложен новый подход к развитию экологического страхования. Новая концепция трактует экологическое страхование в широком смысле — как использование страхового механизма в целях защиты от экологических рисков в сфере природопользования.

Для повышения ответственности хозяйствующих субъектов в сфере обеспечения экологической безопасности и с целью формирования единых подходов к возмещению вреда, причиненного окружающей среде, необходимо принятие федерального закона об обязательном экологическом страховании, который станет основой построения единой системы предупреждения, ликвидации вреда и восстановления качества окружающей природной среды. Разработка соответствующего проекта федерального закона и его методического обеспечения ведется рабочей группой при Комитете Совета Федерации по образованию и науке с участием Ассоциации экологического страхования. Членами рабочей группы подготовлена концепция законопроекта и завершается его разработка. На основе материалов, поступивших из федеральных органов исполнительной власти и органов власти субъектов Российской Федерации, подготовлено финансово-экономическое обоснование проекта федерального закона об обязательном экологическом страховании.

В прогнозе социально-экономического развития Российской Федерации на 2008 год и на период до 2010 года, представленном Правительством Российской Федерации, справедливо подчеркивается, что по-прежнему серьезной останется проблема образования, накопления и утилизации отходов производства и потребления, характерная для крупных городов.

На территории Российской Федерации в отвалах и хранилищах уже накоплено около 80 млрд. тонн твердых промышленных и бытовых отходов; при этом количество таких отходов ежегодно увеличивается на 7 млрд. тонн, что создает реальную угрозу здоровью населения и наносит значительный вред окружающей среде. Из общего количества образующихся отходов производства и потребления утилизируется только 3% отходов потребления и 30% отходов производства, остальные отходы сжигаются или захораниваются на полигонах. Общая площадь занятых отходами производства и потребления земель превышает 2 тыс. кв. километров, и ежегодно только под полигоны твердых бытовых отходов отчуждается около 1 тыс. гектаров плодородных земель.

К сожалению, данные об образовании, утилизации и размещении отходов производства и потребления за последние годы противоречивы. Централизованный учет образования и размещения твердых бытовых отходов на федеральном уровне не проводится. С 2005 года из Государственного доклада об охране окружающей среды Российской Федерации исключен раздел «Отходы производства и потребления».

Федеральный закон от 24 июня 1998 года № 89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» был принят около 10 лет назад. Изменения, которые вносились, касались в основном лома черных и цветных металлов. Вместе с тем указанный Закон не гармонизирован с международными нормами, не приведен в соответствие с принятыми за эти годы в Российской Федерации законодательными акта-

ми. Отсутствуют нормативные акты федерального уровня, позволяющие эффективно решать проблемы, связанные с обращением с отходами на местах.

Вопросы использования отходов, по существу, выпали из сферы централизованного государственного управления. До настоящего времени в России не создана эффективная система управления отходами производства и потребления. Переход к рыночной экономике не вызвал существенного роста переработки отходов. Становится очевидной необходимость сочетания гибкости рыночной экономики, способной на быструю сырьевую переориентацию, с государственной поддержкой, стимулирующей использование отходов и уменьшение их негативного воздействия на окружающую среду.

Вместе с тем развитие атомной энергетики в последнее время приводит к росту количества ядерных отходов. Обеспечению экологической безопасности при обращении с радиоактивными веществами, радиоактивными отходами и ядерными материалами государство должно уделять особое внимание. Следует отметить, что радиоактивные отходы — одна из最难нейших и пока не решенных проблем атомной энергетики. Так сложилось, что ввод в действие новых АЭС не сопровождался строительством достаточных объемов стационарных и региональных хранилищ жидких и особенно твердых радиоактивных отходов. Поэтому сегодня большинство АЭС испытывают недостаток в хранилищах радиоактивных отходов.

В федеральном законодательстве есть некоторые недостатки¹. Например, определения терминов, относящиеся к радиоактивным отходам, раскрываются в федеральных законах от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии» и от 9 января 1996 года № 3-ФЗ «О радиационной безопасности населения»; там даны понятия «радиационные источники», «ядерные материалы», «радиоактивные отходы» и другие, а также объекты отношений, виды и принципы деятельности по обращению с радиоактивными отходами. Однако в этих законах радиоактивные отходы не классифицированы, четко не установлены режим объектов размещения радиоактивных отходов, порядок выделения земель под объекты хранения радиоактивных отходов. Эти вопросы лишь частично урегулированы на уровне подзаконных нормативных правовых актов. Например, постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2004 года № 827 утверждено Положение о рассмотрении заявок на получение права пользования недрами для целей захоронения радиоактивных, токсичных и иных опасных отходов в глубоких горизонтах, обеспечивающих локализацию таких отходов. Более того, развитие законодательства о безопасном обращении с радиоактивными отходами должно быть тесно увязано с ускорением темпов роста атомной энергетики, строительством новых АЭС, развитием технологий переработки облученного ядерного топлива других государств и как следствие — увеличением количества находящихся на территории Российской Федерации радиоактивных отходов.

Проблема ядерных отходов в настоящее время решается преимущественно посредством их хранения. Это способствует лишь еще большему их накоплению. В соответствии со статьей 47 Федерального закона «Об использовании атомной энергии» хранение радиоактивных отходов должно рассматриваться в качестве этапа их подготовки к переработке или к захоронению, то есть оно носит временный характер. Проблема же переработки фактически не решена. Пока только небольшая часть отработанного ядерного топлива перерабатывается на заводе РТ-1 в производственном объединении «Маяк» в городе Озерске Челябинской области.

¹ По результатам мониторинга, представленным Министром России.

Федеральным органом исполнительной власти Российской Федерации, осуществляющим лицензирование деятельности в области использования атомной энергии, является Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору. За период с 1 января 2006 года по 30 июня 2007 года службой зарегистрировано 2086 обращений за получением лицензии, 1672 из которых удовлетворено. В 40 случаях отказано в выдаче лицензии. Причинами отказа явились как недостаточная обоснованность заявленного вида деятельности требованиям по обеспечению ядерной и радиационной безопасности, так и предоставление несоответствующей или недостоверной информации. Кроме того, отозвано 79 ранее выданных лицензий, большинство — по причине переоформления лицензии лицом, осуществляющим лицензирование. В то же время есть случаи нарушения лицом, осуществляющим лицензирование, условий действия лицензии. Нарушению законодательства в данной сфере способствует низкий уровень размера административного штрафа, налагаемого государственными инспекторами по энергетическому надзору. В соответствии с частью 3 статьи 23.30 Кодекса Российской Федерации об административных нарушениях размер административного штрафа, налагаемого государственными инспекторами по энергетическому надзору на граждан, не может превышать 500 рублей; на должностных лиц — 1 тыс. рублей; на юридических лиц — 10 тыс. рублей. В сложившейся ситуации субъекту, осуществляющему деятельность в сфере энергетики, проще заплатить мизерный штраф, налагаемый инспектором, чем тратить деньги на устранение технических и производственных неисправностей, а также на ликвидацию их последствий. В данном случае, на наш взгляд, требуется скорейшее увеличение штрафных санкций посредством внесения изменений в часть 3 статьи 23.30 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях, что позволит государственным инспекторам по энергетическому надзору более оперативно пресекать случаи нарушения норм федерального законодательства в сфере энергетики.

В соответствии с Положением о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденным постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 года № 401, Ростехнадзором учитываются объекты, осуществляющие выбросы загрязняющих веществ в окружающую среду, на которых осуществляется деятельность по сбору, использованию, обезвреживанию и транспортировке опасных отходов. По состоянию на 1 января 2007 года на учете в территориальных органах Ростехнадзора состоит 265 444 таких объекта. Однако в настоящее время на федеральном уровне отсутствуют специальные нормативные правовые механизмы по ликвидации накопленного экологического ущерба, не принят федеральный закон о зонах экологического бедствия.

Обращают на себя внимание некоторые пробелы в федеральном законодательстве в части регулирования деятельности с радиоактивными отходами, получаемыми при разработке, изготовлении, испытании, эксплуатации, хранении и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения. Деятельность по утилизации и переработке радиоактивных отходов регулируется Федеральным законом «Об использовании атомной энергии». В соответствии с абзацем вторым статьи 1 действие указанного закона распространяется на все отношения, возникающие при использовании атомной энергии, за исключением деятельности, связанной с разработкой, изготовлением, испытанием, эксплуатацией и утилизацией ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения. Следует отметить, что в настоящее время зако-

нодательно не урегулированными остаются отношения по обращению с радиоактивными отходами, образующимися в результате производства и уничтожения ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения. Осуществление функций государственного надзора за ядерной и радиационной безопасностью при разработке, изготовлении, испытании, эксплуатации, хранении и утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения возложено на Министерство обороны Российской Федерации. Однако подход к решению проблемы ядерного оружия посредством утилизации приводит к еще большему накоплению ядерных отходов, что, в свою очередь, несет угрозу ядерному заражению окружающей среды. Государству необходимо скорейшее законодательное урегулирование деятельности в указанной сфере именно по переработке ядерных отходов, получаемых при утилизации ядерного оружия и ядерных энергетических установок военного назначения.

Хотя Россия подписала ряд международных конвенций и соглашений, включая Киотский протокол, ратифицированный Федеральным законом от 4 ноября 2004 года № 128-ФЗ «О ратификации Киотского протокола к Рамочной конвенции Организации Объединенных Наций об изменении климата», в соответствии с которыми обязана уменьшить отрицательные воздействия на окружающую среду при осуществлении хозяйственной деятельности, централизация в решении этих проблем отсутствует, систематизированная работа в этом направлении не проводится, в том числе на основе применения наилучших из существующих технологий.

В европейских странах основополагающим документом в области обеспечения экологической безопасности при осуществлении хозяйственной деятельности является Директива № 96/61/ЕС от 24 сентября 1996 года «О комплексном предотвращении и контроле загрязнений». Директивой введено понятие «наилучшие доступные технологии». Представляется целесообразным использовать указанную директиву и приступить к разработке проекта федерального закона о предотвращении и комплексном контроле загрязнений. В развитие положений Директивы был создан специальный орган управления — Европейское бюро, которое подготовило ряд рекомендательных справочных документов в области наилучших существующих технологий для различных отраслей промышленности, по управлению отходами, по переработке хвостов обогащения при разработке месторождений полезных ископаемых, а также для нефтегазоочистительных заводов. Представляется целесообразным использовать указанные материалы как основу при разработке соответствующих российских национальных стандартов, целью которых должна быть в том числе охрана окружающей среды, жизни и здоровья граждан.

Актуальной задачей в сфере международного сотрудничества Российской Федерации остается гармонизация законодательства на пространстве Содружества Независимых Государств. В перечень модельных законодательных актов, вошедших в Перспективный план модельного законотворчества и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2005—2010 годы¹, включены законопроекты, касающиеся вопросов охраны окружающей среды, разработчиком которых является Комитет Совета Федерации по науке, образованию, здравоохранению и экологии: «Об упаковке и упаковочных

¹ Перспективный план модельного законотворчества и сближения национального законодательства в Содружестве Независимых Государств на 2005—2010 годы. Принят на 25-м пленарном заседании Межпарламентской Ассамблеи СНГ 14 апреля 2005 года (постановление № 25-8).

отходах», «Об отходах производства и потребления» (новая редакция), «О предотвращении и комплексном контроле загрязнений».

Комитет Совета Федерации по науке, образованию, здравоохранению и экологии, разрабатывая стратегию унификации и гармонизации законодательства государств — участников СНГ, а также стратегию сближения законодательной базы государств — участников СНГ с нормами международного права в области защиты окружающей среды и повышения уровня экологической безопасности хозяйственной деятельности в государствах — участниках СНГ, направил в 2007 году в Секретариат МПА СНГ предложения о включении в Перечень модельных законодательных актов, рекомендаций, концепций и международных конференций, инициированных Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации для их разработки в 2008—2010 годах, следующих модельных законов: «Об экологической ответственности в отношении предупреждения и ликвидации вреда окружающей среде», «Об оценке воздействия на окружающую среду», «О предотвращении и контроле над крупными авариями, связанными с выбросами опасных веществ».

Таким образом, назрела необходимость разработки и реализации срочных мер по оздоровлению экологической обстановки в стране. И в этом комплексе мер решающую роль должно сыграть совершенствование нормативной правовой базы, определяющей механизмы экономического стимулирования бережного природопользования и охраны окружающей среды, в первую очередь подготовка и принятие закона об обязательном экологическом страховании, новой редакции Федерального закона «Об отходах производства и потребления», а также закона о предотвращении и комплексном контроле загрязнений.

Законотворческая работа в сфере туризма в 2007 году была направлена на дальнейшее совершенствование действующего законодательства по этим вопросам, формирование механизма экологической ответственности туроператоров; упорядочение государственной системы контроля над туристской деятельностью и обеспечение финансовой защиты прав и законных интересов потребителей туристских услуг.

Актуализировалась задача создания единых правовых основ для комплексного решения вопросов, поставленных перед Российской Федерацией Международным олимпийским комитетом, что должно обеспечить проведение на высоком уровне XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи.

Основным результатом законодательной работы в сфере туризма было принятие Федерального закона от 5 февраля 2007 года № 12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации». Его достижениями являются:

обновленный понятийный аппарат, гармонизированный с нормами международного права;

новые способы государственного регулирования туристской деятельности (Единый федеральный реестр туроператоров, информационное обеспечение туризма, классификация и стандартизация объектов туристской индустрии, целевые федеральные, отраслевые и региональные программы развития туризма и другие);

механизм финансового обеспечения ответственности туристических организаций в форме банковской гарантии и договора страхования ответственности туроператоров, позволяющий гарантировать возврат туристу денежные средства и

компенсацию реального ущерба в случае существенного нарушения договора туроператором;

нормы о безопасности туризма, которые предоставляют туристу право требовать изменения или прекращения заключенного с туристскими организациями договора при возникновении в стране (месте) временного пребывания угрозы безопасности жизни и здоровью туриста, а также опасности причинения вреда его имуществу.

С целью реализации механизма финансового обеспечения данным федеральным законом предусматривается введение федеральным органом исполнительной власти в сфере туризма Единого федерального реестра туроператоров, где содержатся сведения о размере финансового обеспечения, номер, дата и срок действия договора страхования гражданской ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение туроператором обязательств по договору о реализации туристского продукта либо банковской гарантии исполнения обязательств по договору о реализации туристского продукта, наименование организации, предоставившей финансовое обеспечение.

Все последующие изменения в подзаконных нормативных актах в сфере туризма направлены на реализацию положений данного закона. Так, постановлением Правительства Российской Федерации от 18 июля 2007 года № 452 «Об утверждении Правил оказания услуг по реализации туристского продукта» определен порядок оказания этих услуг. Целью принятия Правил является повышение эффективности защиты прав потребителей туристского продукта, обеспечение качества и безопасности услуг в сфере туризма. Правила устанавливают требования к обязательной информации, предоставляемой потребителю, существенным условиям договора о реализации туристского продукта, определяют порядок заключения, исполнения, изменения и прекращения договора о реализации туристского продукта, предъявления претензий к исполнителю.

Следующим шагом в развитии государственной политики в сфере туризма должно стать развитие способов государственного регулирования туризма и туристской деятельности путем разработки и реализации федеральных, отраслевых целевых и региональных программ развития туризма, информационного обеспечения туризма, классификации и стандартизации объектов туристской индустрии.

Федеральный закон от 5 февраля 2007 года № 12-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основах туристской деятельности в Российской Федерации» вступил в силу с 1 июля 2007 года. С введением норм нового туристского законодательства ожидается повышение качества предоставляемых услуг. Путешественники теперь могут не бояться, что компания, которая их обманула, объявит себя банкротом. Даже если это и произойдет, компенсацию туристу все равно выплатят страховщики. Претензии на оказанные ненадлежащим образом услуги теперь можно предъявлять самому туроператору, а не судиться с каждой компанией в отдельности.

§ 6. Право на укрепление здоровья, занятия физической культурой и спортом¹

Право на занятия физической культурой и спортом гарантировано Конституцией Российской Федерации (статья 41). О необходимости занятий спортом и

¹ Материал подготовлен Комиссией Совета Федерации по делам молодежи и спорту.

физической культурой неоднократно отмечалось в Посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

До настоящего времени отношения в области физической культуры и спорта регулировались в основном Федеральным законом от 29 апреля 1999 года № 80-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», который отличался излишней декларативностью, наличием коллизий, отсутствием правового регулирования многих важных вопросов в области физической культуры и спорта.

В связи с этим при непосредственном участии Комиссии Совета Федерации по делам молодежи и спорту был разработан и принят Государственной Думой 16 ноября 2007 года Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации».

Федеральный закон от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон) устанавливает правовые, организационные, экономические и социальные основы деятельности в области физической культуры и спорта, определяет основные принципы законодательства о физической культуре и спорте в Российской Федерации. Он обеспечивает необходимые условия для развития физической культуры и спорта, физического воспитания населения, подготовке спортивного резерва и сборных команд Российской Федерации по различным видам спорта для их успешного выступления на международных соревнованиях и Олимпийских играх.

В Федеральном законе существенно расширен и уточнен понятийный аппарат, определены взаимоотношения между государством и самоуправляющей спортивной общественностью, созданы экономические и организационные условия для развития, как спорта высших достижений, так и массового спорта.

В Федеральном законе раскрываются ранее не урегулированные понятия: объекты спорта, организатор спортивного мероприятия, спортивная дисквалификация, спортивная федерация, тренер, подготовка спортивного резерва и другие.

Вводится система принципов законодательства о физической культуре и спорте, обеспечивающих право каждого на свободный доступ к физической культуре и спорту; сочетание государственного регулирования отношений в области физической культуры и спорта с саморегулированием таких отношений; запрет дискриминации и насилия в этой области, обеспечение безопасности жизни и здоровья спортсменов и зрителей; взаимодействие органов исполнительной власти, органов местного самоуправления со спортивными федерациями.

Приведен перечень субъектов физической культуры и спорта, включающий в себя физкультурно-спортивные организации, в том числе физкультурно-спортивные и спортивно-технические общества, спортивные клубы, центры спортивной подготовки, спортивные федерации, оборонные спортивно-технические организации, а также общественно-государственные организации, организующие соревнования по военно-прикладным и служебно-прикладным видам спорта. Кроме этого, к субъектам физической культуры и спорта отнесены образовательные и научные учреждения, осуществляющие деятельность в области физической культуры и спорта, и другие организации.

Конкретизировано разделение полномочий между Российской Федерацией, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления в области физической культуры и спорта.

Уточнен правовой статус Олимпийского комитета России, Параолимпийского комитета России, Сурдоолимпийского комитета России, Специальной Олимпиады России. Предусматривается реализация их уставных задач и программ развития физической культуры за счет собственных источников финансирования, в том числе за счет добровольных пожертвований граждан и организаций, а также за счет средств федерального бюджета, выделяемых в установленном порядке.

Предусматривается новое общественное объединение — спортивная федерация, созданная на основе членства, целями которой являются развитие одного или нескольких видов спорта, их пропаганда, проведение спортивных мероприятий и подготовка спортсменов — членов спортивных сборных команд. Регулируются особенности их создания, государственной регистрации и реорганизации спортивных федераций. Установлены права и обязанности спортивных федераций, а также требования к содержанию уставов их деятельности.

Федеральным законом установлены и урегулированы вопросы телетрансляции спортивных мероприятий и возникающие в связи с этим коммерческие права, как важная составляющая ресурсов для развития спорта, в том числе профессионального и детско-юношеского.

Новацией можно считать такие институты в сфере физической культуры и спорта, как институт признания видов спорта и спортивных дисциплин, Всероссийский реестр видов спорта, Единая всероссийская спортивная классификация, Единый календарный план всероссийских и международных физкультурных и спортивных мероприятий, которые вместе образуют стройную систему инструментов государственного регулирования.

Регулируются такие основополагающие правоотношения в сфере физической культуры и спорта, как:

деятельность в спорте высших достижений, в системе подготовки спортивного резерва, по формированию и функционированию сборных команд Российской Федерации;

взаимоотношения спортсмена и физкультурно-спортивной организации;

организация занятий физической культуры и спортом в образовательных учреждениях, физическая подготовка в федеральных органах исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба и иные специальные виды службы, занятия физической культурой и спортом по месту работы, жительства и отдыха населения, развитие физической культуры и спорта среди инвалидов;

деятельность по созданию и укреплению материально-технической базы, совершенствованию образовательного и медицинского обеспечения физической культуры и спорта.

подготовка спортивного резерва;

права и обязанности спортсмена, противодействие применению допинговых средств и методов в спорте.

Вместе с тем Федеральным законом не урегулированы вопросы по обеспечению безопасности проведения спортивных мероприятий. Требуют дальнейшей разработки меры поддержки развития детско-юношеского спорта, спортивной подготовки молодежи, студенческого спорта, профессионального спорта. В целях дальнейшего развития видов спорта (авиационных, технических и прикладных), обеспечения государственно-общественного партнерства в решении задач по подготовке граждан к защите Отечества, нравственного и патриотического воспитания молодежи необходимо разработать и регламентировать нормы и ме-

ханизм взаимодействия между государством и оборонными спортивно-техническим организациями.

Федеральный закон не решает вопросы пропаганды спорта в средствах массовой информации, особенно на телевидении, не предусматривает установление квот времени для трансляций отечественного спорта на федеральных и региональных телеканалах.

Реализация Федерального закона потребует дальнейшего внесения изменений и дополнений в федеральное законодательство, Налоговый, Уголовный кодексы Российской Федерации, а также в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях в части усиления борьбы с коррупцией в спорте, хулиганством, установления льгот по налогообложению спорта, особенно детско-юношеского, с целью создания режима наибольшего благоприятствования для развития физической культуры и спорта в Российской Федерации.

Федеральный закон обеспечил создание правовой базы для регулирования отношений в области детского, юношеского и профессионального спорта, урегулировать правовое положение спортсменов, специализирующихся на олимпийских и неолимпийских видах спорта, обеспечить права граждан на занятия физической культурой и спортом, а также упорядочил действующие нормативные правовые акты в данной сфере, обеспечив единое правовое регулирование.

Помимо Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», отношения в области физической культуры и спорта регулируются и другими законодательными актами Российской Федерации, которые определяют вопросы трудоустройства, образования, рекламы, недопущения употребления допинга и так далее.

В связи с этим необходимо отметить принятый Государственной Думой 14 ноября 2007 года Федеральный закон «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», в соответствии с которым граждане, в установленном порядке получившие спортивный разряд кандидата в мастера спорта, первый спортивный разряд или спортивное звание по военно-прикладному виду спорта, а также лица, прошедшие подготовку в военно-патриотических молодежных и детских объединениях, пользуются преимущественным правом на поступление в федеральные государственные образовательные учреждения, реализующие военные профессиональные образовательные программы. Вместе с тем в соответствии с частью 3 статьи 2 и статьей 29 указанного выше Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» в дальнейшем потребуется принятие изменений по уточнению видов спорта, основой которых являются специальные действия, связанные с выполнением военнослужащими своих служебных обязанностей.

Решен вопрос регулирования трудовых отношений спортсменов и тренеров: Государственной Думой принят Федеральный закон «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации», предусматривающий особенности регулирования трудовых отношений с участием спортсменов и тренеров, который дополняет Трудовой кодекс Российской Федерации отдельной главой, посвященной трудовым отношениям в сфере спорта. Таким образом, Федеральный закон устраняет коллизии между Гражданским кодексом Российской Федерации и Трудовым кодексом Российской Федерации, возникавшие вследствие двойственного характера правовых отношений между спортсменом и работодателем.

Наряду с принятием федеральных законов «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» и «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» продолжается работа над другими законодательными актами Российской Федерации, связанными с регулированием отношений в области физической культуры и спорта.

В настоящее время в Государственной Думе находятся на рассмотрении следующие законопроекты:

проект федерального закона № 310407-4 «О внесении изменения в статью 255 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», в котором предлагаются изменить правила исчисления налога на прибыль в части учета расходов, что позволит физкультурно-спортивным организациям, учреждениям и федерациям минимизировать налог на прибыль привлеченных специалистов, не входящих в штат указанных организаций и оказывающих услуги в соответствии с гражданско-правовым договором (например, судейское обслуживание матчей, проведение соревнований и консультаций, осуществление тренерской работы по совместительству);

проект федерального закона № 468286-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе», в соответствии с которым предлагается ввести понятие «служебно-прикладные виды спорта», основой которых являются специальные действия (в том числе приемы), связанные с выполнением военнослужащими и лицами, проходящими правоохранительную службу, своих профессиональных обязанностей, культивирующиеся в рамках деятельности одного или нескольких федеральных органов исполнительной власти;

проект федерального закона № 469596-4 «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и в Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», принятие которого позволит призерам Олимпийских игр, Паралимпийских игр и Сурдоолимпийских игр поступать в государственные и муниципальные образовательные учреждения среднего профессионального образования и государственные и муниципальные образовательные учреждения высшего профессионального образования для обучения по направлениям подготовки (специальностям) в области физической культуры и спорта без вступительных испытаний;

проект федерального закона № 482100-4 «О внесении изменений в статьи 22 и 27 Федерального закона «О рекламе» (в части рекламы пива и азартных игр), которым предусматривается регулирование вопросов размещения рекламы пива и напитков, изготавляемых на его основе, а также рекламы основанных на риске игр и пари в спортивных сооружениях и при трансляции игр;

проект № 475729-4 «О внесении изменений в статью 30 Федерального закона «О приватизации государственного и муниципального имущества», предусматривающий расширение перечня объектов социального назначения, не подлежащих приватизации в составе имущественного комплекса унитарного предприятия, за счет включения объектов спорта, используемых для подготовки сборных команд Российской Федерации или спортивных сборных команд субъектов Российской Федерации».

Приведенный анализ законодательства позволяет сделать вывод о необходимости внедрения практики двойного мониторинга — законодательства в области физической культуры и мониторинга физической подготовки, развития и физи-

ческого здоровья граждан, особенно детей и молодежи. Такая система двойного мониторинга позволит законодателю оперативно регулировать данные общественные отношения, предусматривать эффективную и действенную систему мер по реализации государственной политики в сфере физической культуры и спорта. В этом случае законодатель при разработке нормативных правовых актов будет руководствоваться не отдельными данными, полученными из субъектов Российской Федерации, а объективными результатами мониторинга, осуществленного по единой методике и с применением одинаковых показателей оценки состояния. В итоге это существенно улучшит законодательную базу и создаст реальные условия для реализации гражданами своих прав в области физической культуры и спорта.

§ 7. Право на образование¹

Реформа системы российского образования сегодня требует серьезных изменений во всех его звеньях. Реформа направлена на улучшение качества подготовки специалистов, повышение конкурентоспособности нашей страны в сфере подготовки кадров. Основными задачами в связи с этим становятся: корректировка действующих законодательных положений для стандартизации основных показателей реализации образовательных программ; совершенствование содержания программ профессионального образования; развитие программ дополнительного образования; осуществление государственной поддержки системы дошкольного образования, а также вузов, реализующих инновационные программы; гармонизация законов с мировым образовательным законодательством.

Законодательная работа по обеспечению государственной образовательной политики в 2007 году осуществлялась в соответствии с целями проводимых реформ и корреспондировалась с мерами по реализации приоритетного национального проекта «Образование».

Одним из важных направлений деятельности Совета Федерации в 2007 году было проведение мониторинга основных законов и подзаконных актов в сфере образования. Целями мониторинга являлись оценка качества законодательной базы в указанной сфере, выявление противоречий, требующих законодательного урегулирования, анализ степени обеспеченности конституционного права граждан на получение доступного и качественного образования.

В 2007 году Комитет проводил мониторинг следующих федеральных законов:

Закона Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-І «Об образовании», федеральных законов от 22 августа 1996 года № 125-ФЗ «О высшем и послевузовском профессиональном образовании», от 9 февраля 2007 года № 17-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части проведения единого государственного экзамена», от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной

¹ Материал подготовлен Комитетом Совета Федерации по образованию и науке (бывшим Комитетом Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии).

власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований», от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В 2007 году были приняты федеральные законы: от 9 февраля 2007 года № 17-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части проведения единого государственного экзамена», от 21 июля 2007 года № 194-ФЗ »О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности всеобщего образования», от 24 октября 2007 года № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования)», от 1 декабря 2007 года № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта».

Все вышеперечисленные федеральные законы изменяют структуру российской системы образования. Они направлены на решение таких проблем, как доступность образования, улучшение его качества, изменение подхода к сущности и структуре государственного образовательного стандарта, обеспечения равных стартовых возможностей доступа к среднему профессиональному и высшему профессиональному образованию различных категорий граждан, объективность оценки качества подготовки специалистов, снижение коррупции в образовании, интеграция России в мировое образовательное пространство.

Комитетом осуществлен мониторинг Федерального закона от 9 февраля 2007 года № 17-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части проведения единого государственного экзамена».

Концептуально федеральный закон направлен на повышение качества образования путем введения единого государственного экзамена (ЕГЭ) для лиц, освоивших образовательные программы среднего (полного) общего образования, и обеспечения равных стартовых возможностей доступа к среднему профессиональному и высшему профессиональному образованию различных категорий граждан, поступающих по конкурсу в средние профессиональные и высшие профессиональные образовательные учреждения. Главным мотивом является необходимость объективной оценки качества подготовки выпускника. Кроме того, федеральный закон призван уравнять шансы поступающих в вузы: снять зависимость результатов экзамена от субъективного фактора (от мнения преподавателя); предоставить равные возможности детям из разных регионов, из городов и сельской местности, выпускникам школ разных типов; решить проблему коррупции в образовании. Однако следует отметить, что, по мнению экспертов, в том виде, в каком единый госэкзамен существует сейчас, есть опасность перехода коррупции из вуза в школу вместо ожидаемого ее уменьшения. Кроме того,

необходимо работать над совершенствованием технологий, применяемых при массовом проведении ЕГЭ, так как в настоящее время они не на достаточном уровне обеспечивают объективности оценки и не гарантируют достаточного контроля за соблюдением «чистоты» проведения экзамена. Также педагогическая и родительская общественность, многие научные и политические деятели выскаживают опасение, что в результате полного перехода на итоговую аттестацию в форме ЕГЭ методика обучения в школах сведется к банальному «наташиванию» на ответы, а не к развитию личности. До сих пор остается дискуссионным вопрос и о том, сколько и какие предметы будут обязательными для сдачи в форме ЕГЭ¹.

Следует отметить, что при работе над законопроектом Советом Федерации были подготовлены и направлены в Государственную Думу поправки. Из 10 поправок 2, касающиеся предоставления льгот при поступлении участникам всероссийских олимпиад школьников и детям военнослужащих, погибших при исполнении ими обязанностей военной службы, были учтены.

Важной темой стало обсуждение в Совете Федерации вопросов обеспечения обучающихся качественной литературой. Ведь от того, каким является учебник, во многом определяется результативность образовательного процесса, особенно в части воспитания у подрастающего поколения идеалов нравственности, патриотизма, чести, гражданского достоинства. Ошибки же, допускаемые в учебниках с точки зрения научности, объективности, нравственности, конъюнктурной трактовки исторических фактов, наносят серьезный вред решению государственных задач системы образования.

Данной проблеме Совет Федерации уделяет немало внимания. Так, 29 мая 2007 года в Совете Федерации были проведены парламентские слушания на тему «Роль и задачи государства в создании эффективной системы контроля за качеством учебников», получившие серьезный резонанс.

В ходе дискуссии участниками были предложены следующие вопросы:

расширить полномочия и повысить ответственность федеральных органов исполнительной власти, прежде всего Минобрнауки России за качество учебной литературы, в том числе на этапе ее создания, издания и апробации;

обеспечить широкое привлечение к экспертизе учебников и принятию решения о присвоении грифа учебнику представителей федеральных органов законодательной и исполнительной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, образовательных учреждений, научных и общественных организаций, педагогических работников — практиков, родителей;

сократить сроки экспертизы учебников до 6 месяцев;

проводить предварительную экспертизу учебников на предмет соответствия возрастным и психологическим особенностям детей;

¹ С введением единого государственного экзамена аппаратом губернатора и Правительства Оренбургской области обращается внимание на необходимость отражения в законодательстве следующих вопросов: сколько и какие обязательные экзамены должны сдавать выпускники; каким должно быть общее количество экзаменов в рамках государственной (итоговой) аттестации выпускников 11 (12) классов; для каких категорий абитуриентов следует проводить «вторую волну» единого государственного экзамена; допустимо ли при наличии у выпускника неудовлетворительных оценок в результате итоговой аттестации не выдавать аттестат о среднем (полном) общем образовании; определить перечень и количество экзаменов по общеобразовательным дисциплинам для вступительных испытаний в вузы по группам специальностей. (Письмо вице-губернатора, руководителя аппарата губернатора и правительства Оренбургской области Ю.В. Трофимова от 27 августа 2007 года № 05/19-943.)

разработать и утвердить положение о порядке проведения экспертизы учебников экспертными организациями, которое, в том числе, должно включать критерии оценки качества содержания учебников;

установить ответственность экспертной организации (экспертов) за качество экспертизы учебников;

разработать единый концептуальный подход к построению учебника;

разработать и утвердить единые требования к предметным учебно-методическим комплектам и критерии их оценки;

рассмотреть вопрос о сокращении количества альтернативных учебников, включаемых в федеральный перечень учебников, рекомендованных (допущенных) к использованию в образовательном процессе в образовательных учреждениях, реализующих образовательные программы общего образования и имеющих государственную аккредитацию, до 3—4 учебников по предмету;

восстановить систему аprobации новых учебников в образовательных учреждениях;

вернуть на титульный лист учебника гриф Министерства образования и науки Российской Федерации.

На региональном уровне рекомендовано создать систему контроля:

за качеством учебников, издаваемых в соответствии с региональным (национально-региональным) компонентом;

за соблюдением законодательства в части выбора образовательными учреждениями учебников из утвержденных федеральных перечней.

Была отмечена целесообразность разработки системы мер по обеспечению доступности качественных учебных изданий для обучающихся; принятия мер по совершенствованию региональной системы повышения квалификации педагогических кадров и недопущению использования ресурсов региональных институтов повышения квалификации в целях лоббирования интересов определенных авторов учебников и издательств; создания региональной правовой базы, закрепляющей право граждан на бесплатное образование и обеспечение учебными изданиями через библиотечные фонды образовательных учреждений; ведения постоянного мониторинга обеспеченности образовательных учреждений учебными изданиями и формирования бюджетные заказы на основе полученных данных о результативности использования конкретных учебников, реальных потребностях образовательных учреждений.

По итогам парламентских слушаний в качестве законодательной инициативы были разработаны проекты федеральных законов «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» (в части повышения эффективности государственного контроля за изданием учебной литературы), «О внесении изменений в статью 164 части 2 Налогового кодекса Российской Федерации, устанавливающих ставку НДС в размере 10% на продукцию учебного назначения на носителях в электронном виде», «О внесении изменений в статью 152.1 части первой Гражданского кодекса Российской Федерации и статью 1274 части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации», которые устанавливают возможность в образовательных целях безвозмездно использовать в качестве иллюстраций в изданиях учебного характера (выполненных на любом материальном носителе) правомерно обнародованных не только произведений и отрывков из них, но и персонажей произведений, а также изображений гражданина без его согласия или без согласия его родственников.

По поручению Председателя Совета Федерации осуществляется целенаправленная работа по изучению вопросов поддержки кадетского образования. Результатом этого явилось проведение 22 февраля 2007 года парламентских слушаний на тему «Законодательная поддержка функционирования и развития кадетских образовательных учреждений в Российской Федерации». Дискуссия показала важность и актуальность заявленной темы. Участники парламентских слушаний подчеркивали важность кадетских образовательных учреждений в формировании нового поколения граждан, воспитанных на идеалах патриотизма, чести, гражданского достоинства, желания отстаивать независимость и величие Отчизны. Указанные учреждения образования обладают серьезным потенциалом для решения вопросов социализации детей из проблемных семей, детей, оставшихся без попечения родителей, отвлечения подростков от улицы.

Парламентские слушания показали, что в этой сфере образования наметился ряд серьезных проблем:

не выработан единый стандарт образования для кадетских образовательных учреждений;

отсутствуют общие идеологические подходы к дополнительным образовательным программам в кадетских образовательных учреждениях, которые значительно отличаются друг от друга;

нет единства подходов к военно-патриотическому воспитанию и историческому образованию в указанных кадетских образовательных учреждениях;

различаются правила приема в указанные образовательные учреждения;

кадетские образовательные учреждения отличаются по материально-техническому обеспечению, в том числе отсутствует единый подход к предоставлению льгот по оплате;

отсутствует достаточное финансирование кадетских образовательных учреждений;

образовательные учреждения указанного типа не сразу смогли включиться в процесс реализации приоритетного национального проекта «Образование».

Для решения указанных проблем было предложено:

поддержать законодательную инициативу Московской городской Думы, Законодательного Собрания Ростовской области и Законодательного Собрания Красноярского края о внесении дополнений в Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-И «Об образовании» об установлении нового типа образовательных учреждений — «кадетские образовательные учреждения»;

рассмотреть вопрос о возможности финансирования кадетских образовательных учреждений на паритетных началах между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации, в том числе предусмотреть возможность обеспечения воспитанников кадетских образовательных учреждений форменной одеждой и питанием за счет средств федерального бюджета;

включить в Федеральную целевую программу развития образования разделы, предусматривающие меры по поддержке развития кадетских образовательных учреждений, или принять Федеральную целевую программу «Кадеты России»;

усовершенствовать Типовое положение о кадетских школах (кадетских школах-интернатах) в части правил приема, требований к состоянию здоровья воспитанников, дополненных перечнем заболеваний и противопоказаний, препятствующих приему в кадетские образовательные учреждения;

рассмотреть вопрос о разработке целевой государственной программы по поддержке кадетских образовательных учреждений в Российской Федерации, сделав главный упор на создание и развитие спортивной базы, учебных классов (мест занятий) по подготовке обучающихся основам военной службы;

в целях обеспечения государственного контроля за деятельностью кадетских образовательных учреждений возложить на Федеральное агентство по надзору в области образования и науки выдачу лицензий на право ведения образовательной деятельности в указанных образовательных учреждениях;

рассмотреть возможность создания подразделения Минобрнауки России, обеспечивающего координацию деятельности кадетских образовательных учреждений, а также решение вопросов организационно-правового и программно-методического обеспечения кадетского образования;

изучить вопрос о необходимости изменения в статью 11 Закона Российской Федерации «Об образовании» в части, касающейся совместного учредительства государственных общеобразовательных учреждений;

подготовить в рамках существующей законодательной базы в области образования необходимые разъяснения по определению понятий: «кадетское образование», «кадетские образовательные учреждения», «кадетский класс»;

разработать единые правила приема в кадетские образовательные учреждения;

разработать примерную дополнительную образовательную программу по военной и спортивной подготовке кадет;

разработать типовые штаты для кадетских образовательных учреждений (кадетских школ, кадетских школ-интернатов, кадетских классов);

включить кадетские образовательные учреждения в приоритетный национальный проект «Образование»;

решить вопрос подготовки (переподготовки) и повышения квалификации педагогических работников кадетских образовательных учреждений;

установить статус выпускника кадетских образовательных учреждений;

рассмотреть вопрос о введении единой формы одежды и знаков отличия для кадет, преподавателей и воспитателей кадетских образовательных учреждений.

Обсуждению законодательных аспектов развития отечественного образования была посвящена конференция, прошедшая 26 февраля 2007 года в Санкт-Петербурге, на тему «Законодательные аспекты развития российского образования». Участники конференции указывали на то, что динамичные изменения социально-экономических отношений, необходимость обеспечения конкурентоспособности России в современной мировой экономике требуют модернизации системы образования, превращения образования в гибкую саморазвивающуюся систему, адекватно отвечающую на вызовы времени и меняющиеся запросы общества. Модернизация образования должна осуществляться в условиях четкого и эффективного нормативно-правового регулирования соответствующих общественных отношений. Участниками дискуссии была отмечена необходимость принятия интегрирующего законодательного акта об образовании, которым мог бы явиться Кодекс Российской Федерации об образовании.

Анализ Федерального закона от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» показал, что в 2009 году произойдет резкое сокращение средств по разделу «Образование» в связи с прекращением некоторых направлений приоритетного национального проекта «Образование». Однако, учитывая процессы инфляции, целесообразно

увеличение бюджетных ассигнований, выделяемых на образование в 2009 году. Кроме того, следует принять во внимание тот факт, что на развитие образования в предстоящие три года окажут влияние демографические процессы, результатом которых (по ожидаемым прогнозам) в 2010 году по сравнению с 2006 годом станет увеличение численности детей в учреждениях дошкольного образования на 8,3% и снижение численности учащихся общеобразовательных учреждений на 6%, увеличение численности студентов в вузах на 5,1%. Недостаточное же государственное финансирование образования ведет к устойчивой тенденции увеличения платности образовательных услуг в Российской Федерации за счет расходов населения. В связи с этим целесообразно предусмотреть объем финансирования на нужды образования, опережающий процессы инфляции.

В целях повышения социального обеспечения педагогических работников необходимо предусмотреть выделение бюджетных ассигнований на государственную поддержку педагогических кадров государственных муниципальных общеобразовательных учреждений путем увеличения ежемесячного вознаграждения за классное руководство до 2 тыс. рублей; на государственную поддержку педагогических кадров государственных муниципальных общеобразовательных учреждений путем предоставления им не реже одного раза в 5 лет суммы в размере 20 тыс. рублей на приобретение санаторно-курортных путевок.

Также крайне важной представляется необходимость предусмотреть в 2008–2010 гг. реализацию мер государственной поддержки дошкольных образовательных учреждений и работающих в них за счет субсидий из федерального бюджета. В частности, предлагается установить на основе конкурсного отбора для 5 тыс. лучших работников, осуществляющих воспитание детей дошкольного возраста (заведующих дошкольными учреждениями, их заместителей, старших воспитателей, воспитателей, музыкальных руководителей и других работников, участвующих в воспитании детей дошкольного возраста) денежное поощрение в размере 100 тыс. рублей ежегодно.

Кроме того, учитывая острую потребность отраслей национальной экономики в рабочих кадрах и специалистах для высокотехнологичных производств (подготовка осуществляется в учреждениях начального и среднего профессионального образования), а также учитывая состояние материально-технической базы таких образовательных учреждений, Комитет предлагает предусмотреть в 2010 году бюджетные ассигнования на государственную поддержку указанных образовательных учреждений.

Среди важных проблем, касающихся сферы образования, следует выделить и вопросы материального обеспечения и поддержки работников образования, а также выплаты стипендий студентам высших и средних профессиональных учебных заведений, а также учащимся образовательных учреждений начального профессионального образования. Существующая разница в размере стипендий между студентами вузов и студентами образовательных учреждений среднего профобразования видится недопустимой. В связи с этим в качестве предложения по преодолению названной проблемы кажется приемлемым приравнивание размера базовой стипендии к минимальному размеру заработной платы. В качестве законодательной инициативы также разработан и направлен на отзыв в Правительство Российской Федерации соответствующий законопроект.

Среди проблемных вопросов образовательного законодательства необходимо отметить большое количество законодательных актов, вносящих изменения и

поправки в базовые законы. Так, за последние два года таких изменений насчитывается более 30. Следствием внесения многочисленных поправок стала внутренняя противоречивость действующего федерального законодательства об образовании, гипертрофированность и непоследовательность системы подзаконных нормативных актов. В законах об образовании отсутствует единый понятийный аппарат — образовательный глоссарий, учитывающий современные подходы и требования к системе образования. Это свидетельствует о том, что актуализировалась задача принятия интегрирующего законодательного акта об образовании. Таким актом, например, мог бы стать Кодекс Российской Федерации об образовании.

§ 8. Право на свободу литературного, художественного, технического и других видов творчества, участие в культурной жизни и доступ к культурным ценностям¹

В Послании Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию на 2007 год значительное место было отведено культуре и особенно развитию в стране библиотечного дела.

В 2007 году Комиссия Совета Федерации по культуре вела работу над проектом федерального закона № 377311-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном экземпляре документов» (в части упразднения платного экземпляра и совершенствования формирования обязательного экземпляра). Законопроектом предлагается упразднить институт обязательного платного экземпляра, распространив тем самым сферу действия Федерального закона от 29 декабря 1994 года № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» только на обязательный экземпляр, передаваемый получателям безвозмездно. Проектом федерального закона вводятся требования к осуществлению государственного библиографического учета всеми организациями — получателями обязательного экземпляра документа, а также унификация представления информации о документах, входящих в состав национального библиотечно-информационного фонда. Указанные концептуальные положения законопроекта Правительством Российской Федерации поддерживаются.

Наряду с этим в Комиссии велась работа над проектами федеральных законов № 449994-4 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием изменений в Федеральный закон «О библиотечном деле» (в части упорядочения работы библиотек с документами в цифровой форме) и № 450002-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О библиотечном деле» (в части совершенствования деятельности библиотек).

Целью законопроекта № 449994-4 является приведение в соответствие Федерального закона от 29 декабря 1994 года № 77-ФЗ «Об обязательном экземпляре документов» и Федерального закона от 12 декабря 2006 года № 230-ФЗ «Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть четвертая» с изменениями и дополнениями в Федеральный закон от 29 декабря 1994 года № 78-ФЗ «О библиотечном деле».

Кроме того, Комиссия работала над проектом федерального закона № 477585-4 «О передаче Федеративной Республике Германия витражей из церк-

¹ Материал подготовлен Комитетом Совета Федерации по образованию и науке (бывшим Комитетом Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии).

ви Святой Марии (Мариенкирхе) в городе Франкфурте-на-Одере, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и хранящихся в Государственном музее изобразительных искусств имени А.С. Пушкина». Законопроект был разработан в соответствии с Федеральным законом от 15 апреля 1998 года № 64-ФЗ «О культурных ценностях, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на территории Российской Федерации». Данный проект федерального закона предусматривает возвращение Федеративной Республике Германия шести витражей из церкви Святой Марии (Маринкирхе) в городе Франкфурте-на-Одере, перемещенных в Союз ССР в результате Второй мировой войны и находящихся на хранении в Государственном музее изобразительных искусств имени А.С. Пушкина.

Комиссией также велась работа над проектами федеральных законов:

№ 470294-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации» (об установлении пенсии за выслугу лет работникам государственных и муниципальных учреждений образования, медицины и культуры);

№ 377949-4 «О внесении изменения в статью 4 Федерального закона «О государственном языке Российской Федерации», № 475737-4 «О внесении изменений в статьи 19 и 38 Федерального закона «О рекламе» (в части наружной рекламы).

В соответствии с Планом мероприятий и мониторинга правового пространства и правоприменительной практики, проводимых Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в период весенней сессии 2007 года 29 мая состоялось заседание «круглого стола» на тему «Законодательное обеспечение деятельности музеев-заповедников в современных социально-экономических условиях». «Круглый стол» проводился совместно с Российским институтом культурного и природного наследия им. Д.С. Лихачева и при участии Министерства культуры и массовых коммуникаций Российской Федерации. В нем приняли участие около 100 человек, представлявшие более 30 регионов России. На заседании «круглого стола» были проанализированы и обсуждены проблемы применения законодательных норм с учетом специфики музеев-заповедников. По его итогам были приняты рекомендации в адрес исполнительных и законодательных органов власти¹.

В соответствии с Планом мероприятий и мониторинга правового пространства и правоприменительной практики, проводимых Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации период осенней сессии 2007 года, Совет Федерации совместно с Библиотечной ассамблéей Евразии провел 28 ноября 2007 года. II Евразийский информационный и библиотечный конгресс: «Русский язык — ключ к диалогу и взаимообогащению культур. Миссия библиотек в развитии чтения и гуманитарных коммуникаций».

Целью конгресса являлась консолидация усилий гражданского общества, деятелей культуры, науки, образования, представителей исполнительной и законо-

¹ Правительство Кировской области обращает внимание на необходимость внесения дополнений в Федеральный закон от 26 мая 1996 года № 54-ФЗ «О Музейном фонде Российской Федерации и музеях в Российской Федерации» в части создания единой федеральной базы данных о музеиных предметах и коллекциях, что позволит осуществлять эффективный контроль за их учетом и хранением, расширит условия доступа граждан к культурным ценностям, создаст благоприятные условия для научного использования. (Письмо Заместителя Председателя Правительства Кировской области — управляющего делами Правительства А.В. Перескокова от 28 сентября 2007 года № 01-03-7760.)

дательной власти для построения гармоничных межгосударственных отношений посредством развития русского языка, науки, образования, литературы на основе создания информационно-интеллектуального пространства коммуникаций.

В связи с тем что 2007 год объявлен Президентом Российской Федерации Годом русского языка особое внимание на конгрессе было обращено поддержке русского языка как языка межнационального общения, а также роли библиотек как центров межкультурного взаимодействия, обеспечивающих соотечественникам за рубежом возможность интеллектуального роста, получения образования, доступ к культурному наследию и необходимой информации.

В конгрессе приняли участие государственные деятели России и СНГ, представители Правительства России, депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации, ученые, директора национальных библиотек, представители учреждений культуры и образования.

Заключение

Крупнейшее событие 2007 года в сфере законодательного обеспечения социальной политики — это переход на трехлетнее бюджетное планирование федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов. Принятие закона о федеральном бюджете на трехлетний период позволяет выстроить среднесрочную стратегию повышения качества и уровня жизни россиян.

Согласно его проектировкам:

рост реальной заработной платы в ближайшие три года составит 8—10% ежегодно;

будут существенно повышенены размеры трудовых и социальных пенсий, а базовая часть трудовой пенсии и социальная пенсия доведены до прожиточного минимума пенсионера;

намечено продолжить реализацию приоритетных национальных проектов (включая программные меры по демографической политике);

значительные финансовые ресурсы выделяются на реформирование ЖКХ, расширение ассигнований в жилищное строительство, снижение доли ветхого и аварийного жилья, финансовое оздоровление ЖКХ.

Помимо этого, в 2007 году принят целый ряд важных законодательных актов, направленных на улучшение материального положения наиболее уязвимых групп населения:

с 1 сентября 2007 года со 1100 до 2300 рублей увеличен минимальный размер оплаты труда;

с 1 сентября нынешнего года в 1,5 раза увеличен размер стипендий учащимся федеральных государственных учреждений начального и среднего профессионального образования, а также студентам федеральных вузов, обучающимся по очной форме обучения и получающим образование за счет средств федерального бюджета;

с 1 января 2008 года установлено право на досрочный выход на пенсию по старости и увеличены пенсионные выплаты «северянам» посредством установления к базовой части трудовой пенсии по старости и пенсии по инвалидности коэффициента 1,5 за работу в районах Крайнего Севера и коэффициента 1,3 в местностях, приравненных к ним (в том числе для граждан, выезжающих за пределы указанных районов и местностей);

из-за внепланового роста доходов пересмотрены в сторону увеличения параметры федерального бюджета на 2007 и государственных внебюджетных фондов. Это позволяет значительную часть полученных дополнительных средств федерального бюджета использовать для решения социальных вопросов: на пенсионное обеспечение выделено 86,3 млрд. рублей, для субсидирования ЖКХ субъектам Российской Федерации — 10 млрд. рублей, на централизованную закупку дорогостоящих лекарственных средств — 46,9 млрд. рублей.

Хорошой законодательной поддержкой развития в России физической культуры и спорта и подготовки к Олимпиаде 2014 года в городе Сочи являются принятые в текущем году федеральные законы о развитии физической культуры и спорта и об организации и проведении XXII Олимпийских игр и XI Паралимпийских игр в 2014 году в городе Сочи.

Важным событием в сфере социальной политики является одобрение в 2007 году Советом Федерации Федерального закона об обязательности общего образования в Российской Федерации. Приняты также законы об образовательных стандартах, об уровнях высшего образования, о едином государственном экзамене, об интеграции науки и образования.

Отмечая позитивную направленность законотворческого процесса, необходимо вместе с тем подчеркнуть вероятность неоднозначных последствий при практической реализации некоторых из принятых законов, например закона об уровнях высшего образования, о едином государственном экзамене.

Поэтому необходим мониторинг правоприменительной практики наиболее значимых социальных законов.

Несмотря на большую проделанную работу ситуация в социальной сфере имеет ряд существенных проблем.

Недостаточно эффективно решаются задачи преодоления бедности и чрезмерной социальной поляризации общества, обеспечения достойной оплаты труда и благополучной старости. Сохраняется проблема доступности и качества для всего населения услуг образования, здравоохранения и культуры¹. Остра проблема жилья. Сохраняется угроза потери значительной части населения страны из-за демографических проблем.

В настоящее время на рассмотрении Государственной Думы остался целый ряд законодательных инициатив Совета Федерации и членов Совета Федерации по вопросам социальной политики, внесенных в 2007 году и отложенных на весеннюю сессию 2008 года. Это законопроекты, направленные на защиту прав и интересов пенсионеров, инвалидов, ветеранов, государственную поддержку семьи и детей. Наиболее значим из них проект «Об основах государственной поддержки семьи в Российской Федерации». Это базовый документ, который направлен на объединение усилий государства и общества по укреплению институ-

¹ Обращает на себя внимание проблема финансирования ряда полномочий в области образования и в области охраны здоровья граждан, которые были переданы органам государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии со статьями 2 и 6 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий». Согласно закону средства на осуществление переданных полномочий предоставляются в виде субвенций из федерального бюджета. Общий объем средств, предусмотренных в Федеральном фонде компенсаций в виде субвенций бюджетам субъектов Российской Федерации на осуществление данных полномочий, определяется на основании методик, утвержденных Правительством Российской Федерации. До настоящего времени такие методики отсутствуют. (Письмо заместителя губернатора Тверской области Ю.М. Краснова от 28 августа 2007 года № 69/5449-11.)

та семьи в Российской Федерации, повышению качества жизни семей, решению демографических проблем. Целесообразно всем вместе поработать над ним, в том числе предложить новые конкретные меры государственной семейной политики. Следовало бы принять его как можно быстрее, в 2008 году, который объявлен Годом семьи в Российской Федерации.

На защиту прав и интересов семьи и детей направлены также законодательные инициативы по обеспечению права на жилье несовершеннолетних детей при разводе родителей, по повышению с 16 до 18 лет возраста несовершеннолетних, больных наркоманией, которым наркологическая помощь оказывается без их согласия.

Актуальны также законопроекты в сфере социальной защиты ветеранов и инвалидов. Речь идет о таких нормах, как предоставление инвалидам войны и просто инвалидам (в том числе детям-инвалидам) транспортных средств по медицинским показаниям, фактически отмененных Федеральным законом от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ¹.

Остались на рассмотрении Государственной Думы и другие социальные законопроекты, касающиеся вопросов регулирования правоотношений в области физической культуры и спорта. В их числе о приеме без вступительных экзаменов в государственные и муниципальные образовательные учреждения призеров Паралимпийских и Сурдоолимпийских игр, о регулировании трудовых отношений спортсменов и тренеров.

Все эти законодательные инициативы важны для хорошего социального самочувствия россиян.

Глава 3

Стратегия экономического развития Российской Федерации и соблюдение прав человека в экономической сфере

Введение

Президент Российской Федерации В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации заявил: «Сейчас Россия не только полностью преодолела длительный спад производства, но и вошла в десятку крупнейших экономик мира... При этом мы понимаем, что находимся, конечно, только в начале трудного пути к подлинному возрождению страны».

Президентом России в Послании была поставлена стратегическая задача — к 2020 году войти в пятерку крупнейших экономик мира. Чтобы обеспечить такое динамичное, опережающее движение России вперед, нужно активно переходить к качественно новой политике, ориентированной на социальное развитие. Это означает, что для подлинного возрождения страны как крупнейшей экономики

¹ Администрацией Тверской области предлагается также предусмотреть в Федеральном законе от 24 ноября 1995 года № 181-ФЗ «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации» предоставление инвалидам и семьям, имеющим детей-инвалидов, скидки в размере 50% занимаемой общей площади жилых помещений (в коммунальных квартирах — занимаемой жилой площади) независимо от вида жилищного фонда, и оплаты в размере 50% коммунальных услуг (независимо от принадлежности жилищного фонда). (Письмо заместителя губернатора Тверской области Ю.М. Краснова от 28 августа 2007 года № 69/5449-11.)

мира, России предстоит такое экономическое развитие, основным вектором которого являются не темпы освоения природных ресурсов, а построение экономики, основанной на развитии человеческого капитала, интеллекта и знаний, идей и изобретений, на умении их внедрять в повседневную жизнь.

Прошедший год был успешным для российской экономики государства. Финансовая система доказала свою устойчивость, ВВП страны вырос на 7,6%. Профицит федерального бюджета достиг 3,6%. Объем прямых иностранных инвестиций, привлеченных в 2007 году, составил 3,3% ВВП, что соответствует наиболее инвестиционно привлекательным странам мира. Экономических успехов в 2007 году России удалось достичь не только за счет высоких доходов от экспорта газа и нефти, но и благодаря более успешному функционированию многих отраслей и всего российского бизнеса.

В 2007 году началась реализация механизмов, созданных в прошлом и направленных на диверсификацию экономики. Это — и особые экономические зоны, и концессии, и финансирование крупных общенациональных проектов из Инвестиционного фонда.

Это был первый год реализации трехлетнего финансового планирования. С целью законодательного обеспечения новых подходов к бюджетному планированию в 2007 значительно обновлен Бюджетный кодекс Российской Федерации. Внесенные в него изменения создают правовую основу для принципиально новой организации бюджетного процесса в Российской Федерации, усиления самостоятельности и ответственности всех уровней власти. Это позволит повысить эффективность и прозрачность управления общественными финансами.

Принципиально по-новому решается в Бюджетном кодексе и проблема использования средств Стабилизационного фонда. Советом Федерации была подготовлена и внесена в Государственную Думу законодательная инициатива, направленная на реализацию одно из важнейших положений Послания Президента о переименовании Фонда будущих поколений в Фонд национального благосостояния и об использовании части средств, получаемых за счет нефтегазовых доходов бюджета, на повышение благосостояния не только будущих, но и нынешних поколений.

Расширение горизонтов бюджетного планирования позволяет обеспечить стабильность и предсказуемость бюджетного процесса. Этому способствует и нацеленность бюджета на реализацию задач, поставленных в Послании Президента России на 2007 год. Усиливается роль государства в развитии инфраструктуры таких важных отраслей, как авиация и судостроение, в области высоких технологий и обрабатывающей промышленности.

В рамках реализации экономической стратегии в 2007 году Федеральное Собрание приоритетное внимание уделяло вопросам правового обеспечения перевода экономики на инновационный путь развития, диверсификацию производства, поддержку предпринимательства, развитие рыночных институтов. Принят долгожданный Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», который создает правовые основы для этого вида деятельности.

Были одобрены законы, направленные на реформирование управления экономикой и регламентирующие деятельность соответствующих государственных корпораций: от 19 июля 2007 года № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий», от 23 ноября 2007 года № 270-ФЗ «О Государственной корпорации

«Ростехнологии», от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

На решение проблем с переселением граждан из аварийного жилья и капитальным ремонтом многоквартирных домов направлен Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Неотложность решения этих проблем подчеркнута в Послании Президента Российской Федерации в 2007 году.

В 2007 году продолжилась активная работа над законодательством, связанным с развитием рыночных институтов, конкуренции, прекращением избыточного государственного регулирования, исключением дублирующих функций, осуществляемых федеральными органами исполнительной власти. Позитивным шагом, направленным на регулирование экономики и снятие административных барьеров было принятие Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях». Ряд принятых законов обеспечивает реализацию антимонопольных мер.

Значительно продвинулось в 2007 году законодательное обеспечение развития транспорта, отраслей энергетической инфраструктуры. Существенно обновилось законодательное обеспечение эффективного использования природных ресурсов, развития агропромышленного комплекса и земельных отношений. Продолжилось совершенствование законодательства в сфере регулирования финансовых рынков и кредитных организаций.

§ 1. Законодательное обеспечение эффективной экономической политики¹

Основной задачей законодательной работы в деле обеспечения эффективной экономической политики является создание правовых условий, необходимых для устойчивого динамичного роста, перевода экономики на инновационный путь развития, реализации структурных реформ, направленных на диверсификацию и повышение конкурентоспособности экономики, стимулирование развития наукоемких отраслей, развитие малого и среднего предпринимательства, продуктивной системы партнерства государства и частного бизнеса, повышение эффективности государственного стратегического управления на макроэкономическом уровне.

На решение указанных стратегических задач направлены проводимые в стране рыночные преобразования, развитие конкурентных отношений, создание систем государственного и социального регулирования, совершенствование рыночной инфраструктуры.

По этим направлениям Советом Федерации в 2007 году были приняты следующие 29 федеральных законов:

от 9 февраля 2007 года № 18-ФЗ «О внесении изменений в статьи 29 и 38 Федерального закона «О рекламе»;

от 12 апреля 2007 года № 48-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления требований к указанию стоимостных показателей»;

¹ Материал подготовлен Комитетом Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности.

от 19 июня 2007 года № 219-ФЗ «О внесении изменения в статью 26 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»;

от 17 мая 2007 года № 84-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 23 Федерального закона «Об Особой экономической зоне в Калининградской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», статью 89 части первой Налогового кодекса Российской Федерации и статьи 288¹ и 385¹ части второй Налогового кодекса Российской Федерации»;

от 2 июня 2007 года № 86-ФЗ «О внесении изменений в статью 24 Федерального закона «О розничных рынках и о внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации»;

от 26 июня 2007 года № 118-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации»;

от 22 июня 2007 года № 115-ФЗ «О признании утратившим силу Федерального закона «О финансово-промышленных группах»;

от 20 апреля 2007 года № 55-ФЗ «О внесении изменений в статьи 8 и 26 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»;

от 19 июля 2007 года № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий»;

от 13 июля 2007 года № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценочной деятельности»;

от 19 июля 2007 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статьи 17 и 18 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» по вопросам лицензирования строительной деятельности»;

от 19 июля 2007 года № 135-ФЗ «О внесении изменений в статьи 17 и 18 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

от 8 ноября 2007 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации по вопросам лицензирования отдельных видов деятельности»;

от 13 июля 2007 года № 130-ФЗ «О признании утратившим силу Постановления Верховного Совета Российской Федерации «О мерах по улучшению расчетов за продукцию и услуги коммунальных энергетических и водопроводно-канализационных предприятий»;

от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»;

от 24 июля 2007 года № 202-ФЗ «О признании утратившей силу части второй статьи 13 Федерального закона «О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации»;

от 24 июля 2007 года № 220-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

от 24 июля 2007 года № 215-ФЗ «О внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»;

от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»;

от 21 июля 2007 года № 193-ФЗ «О внесении изменений в статьи 19 и 33 Федерального закона «О рекламе»;

от 30 октября 2007 года № 240-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

от 25 октября 2007 года № 234-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» и часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации»;

от 30 октября 2007 года № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта»;

от 29 ноября 2007 года № 281-ФЗ «О внесении изменений в часть третью Гражданского кодекса Российской Федерации»;

от 23 ноября 2007 года № 268-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав наследников, а также иных граждан на земельные участки»;

от 29 ноября 2007 года № 278-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»;

от 29 ноября 2007 года № 283-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экспортном контроле»;

от 29 ноября 2007 года № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации».

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» предусмотрел создание нормативных правовых институтов, обеспечивающих благоприятные условия для развития малого и среднего бизнеса. Закон также установил критерии отнесения предприятий к категориям малого и среднего предпринимательства, ввел для них упрощенные правила учета и отчетности, льготные налоговые условия и различные виды государственной поддержки — финансовой, имущественной, информационной и другие.

Федеральным законом от 19 июля 2007 года № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий» было определено, что целью деятельности создаваемой корпорации должно быть содействие государственной политике в сфере нанотехнологий, развитие инновационной инфраструктуры в сфере нанотехнологий, реализация проектов создания перспективных нанотехнологий и наноиндустрии. Корпорация будет обеспечивать поддержку на внешнем рынке российским организациям-разработчикам и производителям промышленной продукции, создание системы продаж высокотехнологичной промышленной продукции, результатов интеллектуальной деятельности, работ, услуг и информации, привлечение инвестиций в промышленный и оборонно-промышленный комплексы.

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» регулирует отношения, возникающие в связи с ведением и учетом государственного кадастра недвижимости, а также кадастровой деятельности. Устанавливается состав сведений государственного кадастра недвижимости, порядок ведения государственного кадастра недвижимости, а также порядок предоставления по запросам заинтересованных лиц сведений, внесенных в госу-

дарственный кадастр недвижимости. Урегулированы вопросы приостановления осуществления кадастрового учета и отказа в осуществлении такого учета, а также сроки постановки на кадастровый учет. Закон вступает в силу с 1 марта 2008 года. Специальная глава посвящена отношениям, возникающим в переходный период до 1 января 2010 года. Никто не вправе требовать от собственника ранее учтенного здания, сооружения, помещения, объекта незавершенного строительства, земельного участка осуществления плановой, внеплановой или иной технической инвентаризации, землестроительных работ. Закон позволит реализовать один из основополагающих принципов земельного законодательства о единстве судьбы земельных участков и расположенных на них зданий, строений, сооружений.

Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» разработан во исполнение положений Послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год и направлен на установление правовых и организационных основ оказания финансовой поддержки органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Законом создан Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (далее — Фонд), наделенный функциями по софинансированию проведения капитального ремонта многоквартирных домов и переселения граждан из аварийного жилищного фонда. Целями деятельности Фонда являются создание безопасных и благоприятных условий проживания граждан и стимулирование реформирования жилищно-коммунального хозяйства, формирования эффективных механизмов управления жилищным фондом, внедрения ресурсосберегающих технологий путем предоставления финансовой поддержки за счет средств Фонда. Федеральный закон определяет порядок образования и деятельности, компетенцию Фонда, а также регулирует отношения между ним и органами государственной власти субъектов Российской Федерации при проведении капитального ремонта многоквартирных домов и переселении граждан из аварийного жилищного фонда.

Федеральный закон от 29 ноября 2007 года № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» был разработан в соответствии с пунктом 31 Плана законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2005 год. Целью закона является создание правовых основ реализации единой государственной политики в области официального статистического учета, направленной на обеспечение информационных потребностей государства и общества в полной, достоверной, научно обоснованной и своевременной официальной статистической информации о социальных, экономических, демографических, экологических и других общественных явлениях в Российской Федерации. Им устанавливаются принципы официального статистического учета и системы государственной статистики в соответствии с основными принципами официальной статистики, принятыми Статистической комиссией ООН в 1994 г., закрепляются основы проведения федеральных статистических наблюдений, в том числе сплошных статистических наблюдений (переписей). Ряд положений закона направлен на обеспечение единых правил проведения официального статистического учета в Российской Федерации. Им устанавливается, что формирование официальной статистической информации осуществляется на основе федерального плана статистических работ, который разрабатывается уполномоченным Правительством Российской

Федерации федеральным органом исполнительной власти совместно с субъектами официального статистического учета и утверждается Правительством Российской Федерации.

Федеральный закон от 23 ноября 2007 года № 268-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформления в упрощенном порядке прав наследников, а также иных граждан на земельные участки» направлен на совершенствование законодательства в части упрощения порядка государственной регистрации прав на земельные участки для граждан, которым были предоставлены такие земельные участки, и для наследников этих граждан. Так, в случаях, если земельный участок предоставлен до введения в действие Земельного кодекса Российской Федерации для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, садоводства, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства на праве пожизненного наследуемого владения или постоянного (бессрочного) пользования, гражданин, обладающий таким земельным участком на таком праве, вправе зарегистрировать право собственности на такой земельный участок. Граждане, к которым перешли в порядке наследования или по иным основаниям права собственности на здания, строения или сооружения, расположенные на земельных участках, находящихся в государственной или муниципальной собственности, вправе зарегистрировать права собственности на такие земельные участки.

Таким образом, в 2007 году законодательный процесс в экономической сфере развивался в направлении совершенствования правовых основ реальной экономики, активизации внутренних источников экономического развития, создания благоприятного инвестиционного климата, перехода к инновационному типу экономического развития, созданию вертикально интегрированных структур, сопоставимых по концентрации промышленного капитала и инвестиций с ведущими транснациональными корпорациями мира.

§ 2. Законодательное обеспечение эффективного использования природных ресурсов¹

Природные ресурсы Российской Федерации являются основой отечественной экономики. Их рациональное использование способно на десятилетия обеспечить развитие других производств и непроизводственной сферы. С этих позиций особое значение отводится государственной политике в сфере природопользования и природоохранной деятельности, опирающейся на законодательное регулирование этих процессов.

Федеральное российское законодательство в области природопользования было в целом сформировано в 90-е годы для обеспечения перехода к рыночным методам хозяйствования в данной сфере. В этот период были принятые Водный, Земельный, Лесной кодексы, Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-1 «О недрах», федеральные законы от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», от 14 марта 1995 года № 33-ФЗ «Об особы охраняемых природных территориях», от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире», от 26 марта 1998 года № 41-ФЗ «О драгоценных металлах и драгоценных камнях», от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ «О соглашениях о раз-

¹ Материал подготовлен Комитетом Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды.

деле продукции», от 23 ноября 1995 года № 174-ФЗ «Об экологической экспертизе», от 26 июня 1996 года № 81-ФЗ «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности» и ряд других. В некоторой степени вопросы регулирования природопользования нашли отражение в федеральных законах от 17 декабря 1998 года № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», от 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», от 31 июля 1998 года № 155-ФЗ «О внутренних морских водах, территориальном море и прилежащей зоне Российской Федерации».

С 2000 года в связи с началом экономического роста назрела необходимость в существенном изменении природно-ресурсного законодательства. Отставание законодательной базы от более активно развивающихся отношений в экономике, политике и других сферах обострило проблемы воспроизведения природных ресурсов и минерально-сырьевой базы, их рационального использования и охраны.

Концептуальные подходы к изменению устаревшей законодательной базы в природно-ресурсной сфере, созданной в начальный период экономических реформ, были изложены в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2004 год.

Несмотря на то что в последующий период были достигнуты существенные результаты в реформировании природно-ресурсного законодательства в связи с принятием в 2006 году новых редакций Водного и Лесного кодексов Российской Федерации, требуется дальнейшее совершенствование законодательства о недрах.

В 2007 году Советом Федерации были рассмотрены и одобрены 6 федеральных законов, связанных с регулированием отношений в области использования природных ресурсов и охраны окружающей среды. Все они были подписаны Президентом Российской Федерации, в том числе:

Федеральный закон от 20 апреля 2007 года № 57-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

Федеральный закон от 19 июня 2007 года № 102-ФЗ «О внесении изменений в статьи 16 и 19 Водного кодекса Российской Федерации и статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации»;

Федеральный закон от 26 июня 2007 года № 118-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации»;

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 217-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»;

Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 295-ФЗ «О внесении изменения в статью 10 Закона Российской Федерации «О недрах»;

Федеральный закон от 6 декабря 2007 года № 333-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации».

В 2007 году была продолжена работа по уточнению отдельных спорных положений принятого в предшествующем году нового Водного кодекса Российской Федерации, введенного в действие с 1 января 2007 года Федеральным законом от

3 июня 2006 года № 73-ФЗ «О введении в действие Водного кодекса Российской Федерации».

Уже на этапе принятия новой редакции Водного кодекса были видны его наиболее существенные недостатки, для устранения которых требовалось внесение изменений.

Основные замечания вызвали нормы, устанавливающие: механизм реализации права частной собственности на водные объекты, не предусматривающие, в частности, критериев отличия пруда от водохранилища и ограничений по предельным размерам таких водных объектов, однако разрешающий «автоматическую» приватизацию федеральных покрытых водотоками земель, оказавшихся под проточными прудами; оборот договорных прав на забор воды для питьевого и хозяйствственно-бытового водоснабжения; ослабление требований по использованию водоохранных зон, а также охране вод и водных объектов от загрязнения, засорения и истощения; нечеткость норм, определяющих условия договора водопользования; отступления от реализации принципа бассейнового управления водными объектами.

В целях исправления недостатков действующей с 1 января 2007 года редакции Водного кодекса Российской Федерации Советом Федерации, в соответствии с Постановлением Совета Федерации от 23 июня 2006 года № 198-СФ в Государственную Думу был внесен проект федерального закона № 312719-4 «О внесении изменений в Водный кодекс Российской Федерации», которым предполагалось уточнить положения Водного кодекса Российской Федерации в отношении права частной собственности на водные объекты и передачи права водопользования другому лицу.

Законодательная инициатива Совета Федерации после прохождения через Государственную Думу была принята как Федеральный закон от 19 июня 2007 года № 102-ФЗ «О внесении изменений в статьи 16 и 19 Водного кодекса Российской Федерации и статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации».

В целом Федеральный закон от 19 июня 2007 года № 102-ФЗ решает проблему оборота прав и обязанностей по договору водопользования, исключая возможность передавать такие права и обязанности другому лицу в части забора (изъятия) водных ресурсов из поверхностных водных объектов для целей питьевого и хозяйствственно-бытового водоснабжения.

Данным Федеральным законом вводится ограничение в обороте находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков в первом и втором поясах зон санитарной охраны водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйствственно-бытового водоснабжения, подчеркивается положение о запрете приватизации земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры в пределах территорий общего пользования, уточняются полномочия Правительства Российской Федерации в утверждении порядка подготовки и заключения договора водопользования и порядка проведения аукциона на право заключения договора водопользования.

Однако указанный федеральный закон не решает в полной мере проблему приватизации водных объектов, в том числе расположенных на водотоках (реках, ручьях), относящихся исключительно к федеральной собственности, сохранения в государственной или муниципальной собственности крупных проточных прудов, используемых для питьевого и хозяйствственно-бытового водоснабжения. Остается вероятность приватизации водохранилищ, так как в процессе доработки и

обсуждения из законопроекта исключена норма, вводившая ограничения по размерам прудов, которые могут находиться в частной собственности, и не принятые поправки по введению в Водный кодекс Российской Федерации понятий «водохранилище», «пруд», «обводненный карьер», которыми предлагалось установить критерии различия пруда и водохранилища по размерам площади зеркала водного объекта.

Вместо исключенных норм данным федеральным законом внесено изменение в статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации, предусматривающее ограничение в обороте находящихся в государственной или муниципальной собственности земельных участков «в первом и втором поясах зон санитарной охраны водных объектов, используемых для целей питьевого и хозяйственно-бытового водоснабжения», а также внесено дополнение в пункт 8 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации, предусматривающее запрет приватизации земельных участков, на которых находятся пруды, обводненные карьеры, в границах территорий общего пользования. Ранее, подобная мера предусматривалась лишь для земельных участков, входящих в состав земель поселений, так как в соответствии со статьей 85 Земельного кодекса Российской Федерации земельные участки общего пользования, занятые площадями, улицами, проездами, автомобильными дорогами, набережными, скверами, бульварами, водными объектами, пляжами и другими объектами, могут включаться в состав различных территориальных зон и не подлежат приватизации. Таким образом, дополнение, внесенное в пункт 8 статьи 27 Земельного кодекса Российской Федерации, распространило запрет также на приватизацию земельных участков, входящих в состав земель и других категорий¹.

В 2007 году была продолжена работа по устранению противоречий и повышению качества лесного законодательства. Принятый в 2006 году новый Лесной кодекс Российской Федерации, введенный в действие с 1 января 2007 года (на основании Федерального закона от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации»), столкнулся с трудностями правоприменительной практики по целому ряду важных положений.

Совет Федерации на своем заседании при рассмотрении Лесного кодекса Российской Федерации и Федерального закона от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ отмечал, что сроки введения в действие актов нового лесного законодательства далеко не в полной мере учитывают сложность и объемы предстоящей работы. Справедливость этого замечания была подтверждена в ходе применения нового Лесного кодекса в начале 2007 года. Для устранения возникающих сложностей, связанных с реализацией норм лесного законодательства, был принят Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 217-ФЗ «О внесении изменений в Федераль-

¹ О несовершенстве применения статьи 65 Водного кодекса Российской Федерации говорится в предложениях администрации Краснодарского края к докладу Совета Федерации 2007 года. В соответствии с пунктом 16 статьи 65 Водного кодекса Российской Федерации в пределах границ водоохраных зон допускаются проектирование, размещение, строительство, реконструкция, ввод в эксплуатацию хозяйственных и иных объектов при условии оборудования таких объектов сооружениями, обеспечивающими охрану водных объектов от загрязнения, засорения и истощения вод в соответствии с водным законодательством и законодательством в области охраны окружающей среды. Однако размытое понятие допустимости размещения объекта строительства провоцирует чрезмерную свободу ведомственного нормотворчества. В связи с этим предлагается сузить возможности нормотворчества со стороны ведомств, установив исчерпывающий перечень объектов, размещение которых возможно в водоохраных зонах, и случаев ограничения по использованию водоохраных зон. (Письмо заместителя главы администрации Краснодарского края В.И. Кондратьева от 21 августа 2007 года № 05-445/07-03.)

ный закон «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации», предусматривающий перенос сроков введения в действие отдельных положений Лесного кодекса.

Тем не менее правоприменительная практика свидетельствует, что даже после принятия указанного федерального закона сфера использования и охраны лесных ресурсов не в полной мере регулируется принятыми нормативными актами¹.

В целях дальнейшего совершенствования лесного законодательства Совет Федерации осуществляет постоянный мониторинг нормативно-правового пространства в этой области и принимает активное участие в мероприятиях по соответствующей тематике. Важнейшим из них явился девятый Международный лесной форум в Санкт-Петербурге, который состоялся в октябре 2007 года.

Кроме того, профильным комитетом Совета Федерации регулярно организуется проведение «круглых столов» и других мероприятий с привлечением самого широкого круга заинтересованных лиц: членов Федерального Собрания, представителей Правительства, ученых, экспертов, представителей субъектов Российской Федерации. Целью этих мероприятий является определение наиболее целесообразных и реальных путей решения экономических проблем, возникающих перед лесным комплексом России.

В решении этих проблем большое значение имеют предложения Министерства природных ресурсов Российской Федерации и Федерального агентства лесного хозяйства, направленные на совершенствование лесного законодательства и решение проблем, возникающих перед органами, осуществляющими регулирование деятельности в сфере лесного хозяйства.

В законодательство о недропользовании в результате принятия Федерального закона от 26 июня 2007 года № 118-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации» были внесены изменения технического характера. В Законе Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-И «О недрах» уточнены формулировки земельных участков и других терминов, используемых в Земельном кодексе Российской Федерации и других федеральных законах.

Существенным шагом в развитии законодательства о недропользовании явилось принятие Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 295-ФЗ «О внесении изменения в статью 10 Закона Российской Федерации «О недрах», который увеличил сроки геологического изучения недр внутренних морских вод, территориального моря и континентального шельфа Российской Федерации с прежних 5 лет до 10 лет с возможным продлением. Данная норма позволит планировать выполнение сложных видов работ с привлечением долгостоящей морской тех-

¹ В соответствии с пунктом 3 части 10 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации) организует деятельность по осуществлению субъектом Российской Федерации переданных ему полномочий в соответствии с федеральными законами и предусмотренными частью 8 статьи 83 Лесного кодекса Российской Федерации нормативными правовыми актами уполномоченного федерального органа исполнительной власти. Однако, как отмечает и.о. губернатора Иркутской области, в настоящее время не имеется федеральных законов или нормативных правовых актов Министерства природных ресурсов Российской Федерации, однозначно позволяющих субъекту Российской Федерации создавать какие-либо другие организации для осуществления переданных Российской Федерации полномочий по организации и обеспечению охраны, защиты и воспроизводства лесов. Отмечаются также и другие нормативно-правовые проблемы в сфере лесного хозяйства. (Письмо и.о. губернатора Иркутской области Ю.В. Параничева от 27 августа 2007 года № 02-01-537/7.)

ники иностранных компаний (судов, платформ, установок), отказаться от регулярного продления сроков действия лицензии, уменьшить возможности коррупции и привлечь дополнительные негосударственные инвестиции в геологическое изучение недр акваторий.

В сфере законодательства, регулирующего вопросы использования водных биоресурсов, Федеральным законом от 20 апреля 2007 № 57-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» были внесены поправки в Федеральный закон от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире»¹, в Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий», направленные на недопущение браконьерства и получения доходов в процессе реализации незаконно изъятых водных биологических ресурсов.

С принятием данного федерального закона безвозмездно изъятые или конфискованные водные биоресурсы, относящиеся к осетровым, лососевым видам рыб, крабам, морским гребешкам, трепангам, морским ежам, подлежат незамедлительному уничтожению, если их невозможно вернуть в среду обитания. Уничтожению также подлежат продукты переработки данных ресурсов, в том числе икра. Другие безвозмездно изъятые или конфискованные водные биоресурсы и продукты их переработки подлежат реализации или уничтожению.

Главной задачей дальнейшего развития природно-ресурсного законодательства является совершенствование законодательства о недрах. По мнению законодателей и Правительства Российской Федерации, необходимо внесение изменений в действующий Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-И «О недрах». Поправки целесообразно вносить отдельными блоками по вопросам, которые не вызывают серьезных возражений у всех заинтересованных сторон. По мере готовности и согласования следующего блока поправок — рассматривать и оперативно принимать эти изменения в данный закон.

В концептуальном плане новые изменения в Закон Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-И и другие смежные с ним законодательные акты о недропользовании должны решить следующие проблемы:

установление порядка определения факта открытия месторождения полезных ископаемых за счет средств недропользователя и закрепления за ним безоговорочного права получения в установленный срок лицензии на дальнейшее пользование участком недр;

введение права переуступки (на возмездной основе) пользователем недр, за счет средств которого было открыто месторождение полезных ископаемых, воз-

¹ Несмотря на новое качество вновь принимаемых федеральных законов, в процессе их применения возникает много проблем. Одной из главных, по мнению ряда субъектов Российской Федерации, остается проблема несвоевременного принятия Правительством Российской Федерации, иными уполномоченными федеральными органами подзаконных нормативных актов. Так, требуют принятия ряд нормативных правовых актов, указанных в Федеральном законе от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире». Необходимо определить перечень объектов животного мира, отнесенных к федеральной собственности в целях разграничения прав собственности между Российской Федерацией и субъектами Российской Федерации; установить федеральные стандарты, правила, лимиты и нормативы в области охраны, воспроизводства и использования объектов животного мира. (Письмо заместителя губернатора администрации Тверской области Ю.М. Краснова от 28 августа 2007 года № 69/5449-11.)

никшего у него права пользования участком недр для выполнения следующих стадий и этапов, другому пользователю недр;

разграничение участков недр на участки недр федерального, регионального и местного значения и соответствующее распределение полномочий между уровнями власти;

введение для месторождений полезных ископаемых (участков недр) ограничений по участию иностранных компаний и иностранного капитала с целью защиты интересов Российской Федерации;

формирование федерального фонда резервных месторождений, предоставляемых Правительством Российской Федерации отечественным компаниям, контролируемым государством;

установление срока действия лицензий на геологическое изучение — до 10 лет в соответствии с проектами геолого-разведочных работ, согласованными в установленном порядке с Федеральным агентством по недропользованию или его территориальными подразделениями;

установление порядка изменения условий лицензий и лицензионных соглашений по результатам выполненных геологоразведочных работ, в том числе изменения (сокращения, расширения) границ участков недр для возврата «пустых участков» и полного охвата выявленных залежей полезных ископаемых;

установление перечня обязательных условий пользования недрами, фиксируемых в лицензиях и лицензионных соглашениях, в том числе основных условий и пределов их допустимых отклонений, нарушение которых является основанием для ограничения, приостановления или прекращения права пользования недрами и аннулирования лицензии.

Наряду с этим требуется внести изменения в Земельный, Лесной и Водный кодексы Российской Федерации для решения следующих вопросов:

включение в категорию земель «земли промышленности» дополнительной подкатегории — «земли государственного фонда недр», установление их правового статуса, порядка перевода из земель других категорий, резервирования, использования для целей недропользования и возврата в земли других категорий;

установление уведомительного порядка пользования земельными участками и акваториями для геологического изучения недр без существенного нарушения почвенного слоя, дна, растительности (без проходки сплошных канав, траншей, штолен, бурения глубоких скважин) с внесением залога для оплаты возможного негативного воздействия и затрат на рекультивации нарушенных участков;

установление перечня параметров и признаков, реально характеризующих горно-геологические и географо-экономические условия разработки отдельного месторождения полезных ископаемых, учитываемых в целях налогообложения, с тем чтобы исключить возможность возложения на пользователя недрами несправедливого налогового бремени и, в конечном счете, выборочной отработки месторождений полезных ископаемых и сужения минерально-сырьевой базы в целом¹.

Существенно влияет на экономическую эффективность и качество недропользования налоговое законодательство, которое не всегда учитывает специфи-

¹ Правительство Кировской области обращает внимание на неполное регулирование Федеральным законом от 21 января 1992 года № 2395-І «О недрах» отношений в сфере недропользования на современном этапе. Так отсутствует четкое разграничение полномочий между федеральными органами исполнительной власти и субъектами Российской Федерации. Внесенные в данный закон в 2006 году изменения не устранили пробелы и недостатки действующего законодательства в этой сфере. Остаются неурегулированными вопросы лицензирования использования общераспространенных

ку этого вида деятельности. Одной из проблем в сфере налогообложения добычи полезных ископаемых следует признать существенное расхождение между содержанием терминов и понятий, определяемых в законодательстве о недрах, и аналогичных понятий, определяемых в Налоговом кодексе Российской Федерации.

В связи с этим назрела необходимость внесения в главу 26 «Налог на добычу полезных ископаемых» (НДПИ) Налогового кодекса Российской Федерации изменений в части:

согласования терминов «добытое полезное ископаемое», «первый товарный продукт», «товарная руда», «трудноизвлекаемые запасы» и некоторых других, используемых при определении порядка исчисления налогооблагаемой базы и величины ставки НДПИ, с терминологией Закона Российской Федерации от 21 февраля 1992 года № 2395-І с целью достижения непротиворечивости и единообразия толкования этих терминов при правоприменении;

дифференциации НДПИ по признакам горно-геологических, экономико-географических и других условий разработки месторождений полезных ископаемых;

предоставления недропользователям налоговых льгот на начальной и заключительной стадии разработки месторождений полезных ископаемых;

снижения ставок НДПИ для трудноизвлекаемых полезных ископаемых и трудноизвлекаемых запасов.

Дополнительные задачи повышения качества законодательства в природно-ресурсной сфере возникают из необходимости дальнейшей доработки принятых в 2006 году Водного и Лесного кодексов Российской Федерации.

В связи с отсутствием в Водном кодексе Российской Федерации критерии различия пруда и водохранилища, а также ограничений по размерам пруда, обводненного карьера, которые могут находиться в частной собственности, сохраняется возможность возникновения конфликтных ситуаций и социальной напряженности, особенно в вододефицитных регионах¹. Не исключается возможность приватизации крупных водных объектов (включая водохранилища) в ущерб государственным и общественным интересам. Остается нерешенной и проблема отношений собственности на водопокрытые земли водотоков, на которых сооружены (или будут сооружаться) пруды.

Развитие законодательства в сфере эффективного использования водных биологических ресурсов связано прежде всего с дальнейшей доработкой принятого в 2007 году Федерального закона от 6 декабря 2007 года № 333-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», направленного на обеспечение прозрачности государственного управления в области рыболовства, сохранения водных биоресурсов и платности за пользование водными объектами.

Однако данный закон не решает ряд проблем базового Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» в части защиты интересов населения прибрежных населен-

полезных ископаемых, не устранены пробелы в полномочиях по распоряжению участками недр, содержащими запасы общераспространенных полезных ископаемых, а также участками недр местного значения, в связи с чем предлагается принятие новой редакции закона о недрах. (Письмо заместителя председателя правительства Кировской области — управляющего делами правительства А.В. Перескокова от 28 сентября 2007 года № 01-03-7760.)

¹ На данную ситуацию, в частности, обращает внимание администрация Краснодарского края. (Письмо заместителя главы администрации Краснодарского края В.И. Кондратьева от 21 августа 2007 года № 05-445/07-03.)

ных пунктов приморских регионов России, недостатка полномочий органов власти прибрежных субъектов Российской Федерации, исключения из действующего закона понятия прибрежного рыболовства. Все эти недостатки необходимо устраниить путем подготовки законодательной инициативы.

В качестве дальнейшего совершенствования законодательного обеспечения функционирования рыбопромышленного комплекса Российской Федерации следует учесть внесение изменений в части усиления полномочий субъектов Российской Федерации и уточнения критерииов отнесения к градо- и поселкообразующим организациям исходя из численности работников этих организаций и общей численности населения данного населенного пункта, а также доходов от реализации рыбной продукции в общем доходе от реализации товаров, услуг этиими организациями.

На рассмотрении в Государственной Думе находится проект федерального закона № 400876-4 «Об аквакультуре», призванный обеспечить комплексный подход к законодательному регулированию этого вида деятельности. Принятие закона позволит создать единую нормативно-правовую базу и будет способствовать повышению эффективности государственной политики в области аквакультуры.

Дальнейшее совершенствование природоохранного и экологического законодательства Российской Федерации лежит в плоскости более качественной подготовки изменений и дополнений в базовые федеральные законы, юридического обеспечения защиты природных ресурсов и экологической безопасности населения страны.

Одной из основных проблем в сфере охраны окружающей среды и экологии является проблема сохранения и воспроизведения основных природных ресурсов страны. Для решения данной проблемы необходимо рационально использовать и обеспечивать воспроизводство природных ресурсов, в первую очередь леса, пресной воды, прекратить хищнический вывоз из страны природного сырья, высокими темпами развивать перерабатывающие подотрасли промышленности в области добываемых (заготовляемых) природных ресурсов.

Существующую проблему обеспечения экологизации экономики страны в настоящее время необходимо решать путем системы планирования и управления региональным природопользованием, перехода к устойчивому эколого-экономическому развитию территорий России, обеспечения ресурсосбережения в топливно-энергетическом комплексе за счет наиболее дешевых источников энергии, в том числе альтернативных.

Проблема экологического образования населения решается путем воспитания, обучения и применения на практике полученных знаний, что значительно улучшит физическое состояние и здоровье нации, повысит уровень качества жизни.

Для решения проблем в сфере охраны окружающей среды, экологии и экологической безопасности населения России необходимо в установленном порядке разработать и принять проекты федеральных законов «Об экологическом аудите», «Об экологическом страховании в Российской Федерации», «О плате за негативное воздействие на окружающую среду», «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экологической экспертизе», а также о внесении изменений в Градостроительный кодекс Российской Федерации (в части расширения перечня объектов экологической экспертизы и государственного экологического контроля в отношении таких объектов).

Вследствие существующей правовой культуры субъектов законодательной инициативы при отсутствии учета правоприменительной практики и международного опыта принято считать, что решение проблем в сфере использования и охраны природных ресурсов лежит в плоскости принятия нового закона на природоресурсную или природоохранную тему¹. Следует приостанавливать неквалифицированное правотворчество, которое создает противоречия в данной сфере законодательства и ведет к возникновению коллизий в правоприменительной практике. Проводимый Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации правовой мониторинг призван восполнить этот пробел.

§ 3. Законоодательное обеспечение развития агропромышленного и рыбохозяйственного комплекса, земельных отношений²

Проведение государственной политики в области развития агропромышленного комплекса (далее — АПК) и его важнейшей составной части — сельского хозяйства, а также сельских территорий, рыбохозяйственного комплекса, земельных отношений требует формирования соответствующей нормативной правовой базы. Основные направления развития и совершенствования законодательного обеспечения определяются исходя из положений посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию и в соответствии с поручениями Президента Российской Федерации.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию на 2007 год подчеркивалось, что национальный проект «Развитие АПК» не только доказал свою эффективность, но и продемонстрировал огромные потенциальные возможности российского сельского хозяйства. В результате впервые за многие годы удалось остановить ряд негативных тенденций в отрасли. Отмечалась также необходимость скорейшего принятия Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на пятилетний период, разработка которой предусмотрена Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ «О развитии сельского хозяйства» (далее — Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ). Кроме того, были поставлены новые задачи, связанные с развитием рыбной отрасли и разработкой комплекса мер по эффективному управлению рыболовством России.

Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 264-ФЗ устанавливает правовые основы реализации государственной социально-экономической политики в сфере развития сельского хозяйства как экономической деятельности по производству сельскохозяйственной продукции, оказанию услуг в целях обеспечения населения российскими продовольственными товарами, промышленности сельскохозяйственным сырьем и содействия устойчивому развитию сельских территорий; определяет цели, принципы, основные направления и меры по реализа-

¹ При этом декларативная позиция субъектов Российской Федерации относительно своих полномочий в этой сфере не позволяет субъектам Российской Федерации в должной мере осуществлять правовую регламентацию повышения эффективности использования природных ресурсов. Отмечается частое затягивание принятия подзаконных нормативных правовых актов федеральных органов государственной власти, что также сказывается на законотворческой деятельности субъектов Российской Федерации. (Письмо и.о. председателя Законодательного собрания Иркутской области Л.М. Берлина от 4 сентября 2007 года № 1899.)

² Материал подготовлен Комитетом Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и рыболовственному комплексу.

ции государственной аграрной политики, устанавливает основные направления государственной поддержки в сфере развития сельского хозяйства. Финансовое обеспечение и механизмы реализации предусматриваемых мероприятий определяются Государственной программой развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия.

Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы (далее — Государственная программа) утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2007 года № 446 «О Государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы».

Целями Государственной программы являются: устойчивое развитие сельских территорий, повышение занятости и уровня жизни сельского населения; повышение конкурентоспособности российской сельскохозяйственной продукции на основе финансовой устойчивости и модернизации сельского хозяйства, а также на основе ускоренного развития приоритетных подотраслей сельского хозяйства; сохранение и воспроизводство используемых в сельскохозяйственном производстве земельных и других природных ресурсов.

Государственная программа развивает направления, определенные приоритетным национальным проектом «Развитие АПК», а также федеральными и ведомственными целевыми программами.

Реализация Государственной программы предполагает формирование нормативной базы и необходимость выделения средств в соответствии с установленными параметрами при формировании федерального бюджета на соответствующие годы. Финансирование мероприятий Государственной программы в 2008–2012 годах предусматривается за счет средств федерального бюджета в объеме 551,3 млрд. рублей, бюджетов субъектов Российской Федерации — 544,3 млрд. За счет средств внебюджетных источников предусматривается привлечь в 2008–2010 годах 311 млрд. рублей.

Федеральным законом от 19 декабря 2006 года № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» были предусмотрены ассигнования для финансирования в 2007 году мероприятий по развитию агропромышленного и рыбохозяйственного комплекса.

В 2007 году был принят ряд федеральных законов, имеющих важное значение для обеспечения развития АПК. Это прежде всего Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов», который вступает в силу с 1 января 2008 года (далее — Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ).

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ определяет расходы на финансирование АПК и рыболовства, на финансирование мероприятий по развитию сельского хозяйства в 2008–2010 годы в рамках Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы. Предусмотрены ассигнования для финансирования мероприятий приоритетного национального проекта «Развитие АПК», на увеличение уставного капитала ОАО «Росагролизинг» и ОАО «Россельхозбанк», на субсидии бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам и на компенсацию части затрат по страхованию урожая сельскохозяйственных куль-

тур и многолетних насаждений, на федеральные целевые программы «Социальное развитие села до 2010 года» и «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006—2010 годы».

Кроме того, в 2007 году был принят ряд законодательных актов, касающихся вопросов налогообложения сельскохозяйственных товаропроизводителей. Среди них — федеральные законы от 24 июля 2007 года № 216-ФЗ «О внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 216-ФЗ) и от 17 мая 2007 года № 85-ФЗ «О внесении изменений в главы 21, 26.1, 26.2 и 26.3 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 17 мая 2007 года № 85-ФЗ).

В целом Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 216-ФЗ направлен на совершенствование действующей системы налогообложения с учетом практики применения отдельных глав Налогового кодекса Российской Федерации. Одно из предлагаемых дополнений касается определения с 1 января 2008 года по 31 декабря 2014 года сельскохозяйственных товаропроизводителей, не перешедших на уплату единого сельскохозяйственного налога, и порядка отнесения продукции к продукции первичной переработки, произведенной из сельскохозяйственного сырья собственного производства. Данная поправка имеет важное значение для тех сельскохозяйственных товаропроизводителей, которым установлены повышающиеся ставки по налогу на прибыль начиная с 2008 года.

Федеральным законом от 17 мая 2007 года № 85-ФЗ вносятся среди ряда других изменений и дополнений в Налоговый кодекс Российской Федерации уточнения в определение понятия «сельскохозяйственные товаропроизводители». Предлагается исчислять процентную долю доходов от реализации сельскохозяйственной продукции, включая продукцию первичной переработки, не в общем объеме доходов, а в общем доходе от реализации товаров (работ, услуг), что существенно изменяет процентное соотношение и объективно отвечает интересам сельскохозяйственных товаропроизводителей. Кроме того, вносятся дополнения в пункты 2, 5, 7 статьи 346.2 Налогового кодекса Российской Федерации, касающиеся условий перехода на уплату единого сельскохозяйственного налога сельскохозяйственными потребительскими кооперативами. Поправки в статью 346.3 направлены на регулирование порядка и условий начала и прекращения применения единого сельскохозяйственного налога сельскохозяйственными потребительскими кооперативами.

Федеральным законом от 17 мая 2007 года № 85-ФЗ предусматривается при определении объекта налогообложения единым сельскохозяйственным налогом включение в расходы, помимо расходов на приобретение, сооружение и изготовление основных средств, также расходов на достройку, дооборудование, реконструкцию, модернизацию и техническое перевооружение основных средств. В расходы также включаются расходы в виде потерь от падежа птицы и животных в пределах норм, утверждаемых Правительством Российской Федерации. Вносимые изменения направлены на поддержку сельскохозяйственных товаропроизводителей в свете реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК». Вносятся также уточнения в определение налоговой базы для организаций, которые уплачивали единый сельскохозяйственный налог, при переходе на

исчисление налоговой базы по налогу на прибыль организаций с использованием метода начислений и ряд других изменений¹.

Федеральный закон от 29 ноября 2007 года № 280-ФЗ «О внесении изменений в статью 2.1 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации и некоторые другие акты законодательства Российской Федерации о налогах и сборах, а также о признании утратившими силу отдельных актов (положений актов) законодательства Российской Федерации о налогах и сборах» устанавливает продление срока действия налоговой ставки в размере 0% по налогу на прибыль организаций для сельскохозяйственных товаропроизводителей, не перешедших на систему налогообложения для сельскохозяйственных товаропроизводителей (единый сельскохозяйственный налог).

Необходимо также отметить Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ), определяющий категории субъектов малого и среднего предпринимательства. Наряду с другими к этим субъектам отнесены (при соблюдении ряда условий) потребительские кооперативы и крестьянские (фермерские) хозяйства. Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ содержит отдельную статью, посвященную поддержке субъектов малого и среднего предпринимательства, осуществляющих сельскохозяйственную деятельность, и устанавливает закрытый перечень видов деятельности, по которым не может осуществляться поддержка за счет средств бюджетов всех уровней. Такая поддержка не может осуществляться, в частности, в отношении субъектов малого и среднего предпринимательства, являющихся кредитными организациями, страховыми организациями, за исключением потребительских кооперативов.

Кроме того, принят Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 191-ФЗ «О внесении изменений в статьи 9 и 19 Закона Российской Федерации «О ветеринарии» и статью 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 191-ФЗ), направленный на создание условий для оптимизации деятельности государственной ветеринарной службы Российской Федерации, повышение оперативности принятия решений в условиях возникновения угрозы распространения особо опасных болезней животных на территории Российской Федерации. Следует отметить, что Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 191-ФЗ предусматривает, что в случаях, если очаги особо опасных болезней животных имеют федеральное или межрегиональное значение и мероприятия по ликвидации таких очагов, в том числе изъятие животных и (или) продуктов животноводства, проводятся на основании решения Главного государственного ветеринарного инспектора Российской Федерации, субсидии на проведение указанных мероприятий выделяются из федерального бюджета бюджетам

¹ Министерство сельского хозяйства Российской Федерации обращает особое внимание на необходимость совершенствования законодательства в целях реализации приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса», прежде всего в части стимулирования развития малых форм хозяйствования, формирования системы земельно-ипотечного кредитования, совершенствования налогового законодательства, обеспечения доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе. (Письмо заместителя Министра сельского хозяйства Российской Федерации А.П. Козлова от 24 августа 2007 года № АК-10/4902.)

субъектов Российской Федерации, на территориях которых проводятся указанные мероприятия, в размере 50% стоимости изъятых животных и (или) продуктов животноводства.

Следует также отметить Федеральный закон от 3 декабря 2007 года № 321-ФЗ «О внесении изменений в статью 36 Закона Российской Федерации «О таможенном тарифе» (далее — Федеральный закон от 3 декабря 2007 года № 321-ФЗ), который предусматривает изменение порядка определения базового периода ввоза товара на таможенную территорию Российской Федерации при распределении тарифной квоты между импортерами по «историческому принципу», переход от фиксации в качестве базового периода предыдущего календарного года к установлению периода, определяемого Правительством Российской Федерации. Таким образом, Федеральный закон от 3 декабря 2007 года № 321-ФЗ направлен на создание условий для повышения эффективности использования Правительством Российской Федерации механизма тарифного квотирования в целях стимулирования отечественного сельскохозяйственного производства, обеспечения необходимого объема потребления сельскохозяйственных товаров на территории Российской Федерации.

Рассматривая ситуацию в сфере рыбохозяйственного комплекса, необходимо подчеркнуть, что достижение стратегической цели государственного управления им невозможно без эффективного функционирования системы охраны водных биоресурсов, а также контроля и надзора в области рыболовства. В соответствии с поручением Президента Российской Федерации был разработан и принят Федеральный закон от 20 апреля 2007 года № 57-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 20 апреля 2007 года № 57-ФЗ), который ввел запрет на оборот конфискованной продукции, полученной из объектов животного мира, изъятых из природной среды с нарушением законодательства.

Федеральный закон от 20 апреля 2007 года № 57-ФЗ устанавливает, что незаконно добытые (выловленные) водные биоресурсы и продукты их переработки, а также рыбопромысловые суда и орудия незаконной добычи (вылова) водных биоресурсов подлежат безвозмездному изъятию или конфискации в порядке, установленном законодательством Российской Федерации. Безвозмездно изъятые или конфискованные водные биоресурсы, относящиеся к осетровым, лососевым видам рыб, крабам, включая крабоиды, морским гребешкам, трепангам, морским ежам, в случае, если их физическое состояние не позволяет возвратить их в среду обитания, а также продукты их переработки, в том числе икра, подлежат незамедлительному уничтожению. Другие безвозмездно изъятые или конфискованные водные биоресурсы и продукты их переработки подлежат реализации или уничтожению.

Опыт реализации задач, поставленных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год, поручений Президента Российской Федерации, данных по итогам заседания президиума Государственного совета Российской Федерации 31 августа 2007 года в г. Астрахани, составил основу правовых норм, вошедших в Федеральный закон от 6 декабря 2007 года № 333-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 6 декабря 2007 года № 333-ФЗ).

Федеральный закон от 6 декабря 2007 года № 333-ФЗ направлен на совершенствование государственного регулирования деятельности рыбохозяйственного комплекса, борьбы с браконьерством и вносит изменения в ряд правовых актов. Определяет порядок распределения квот добычи (вылова) водных биоресурсов, предусматривает существенное сокращение перечня видов биоресурсов, для которых необходимо устанавливать общие допустимые уловы (ОДУ)¹, законодательно закрепляет оперативное регулирование промысла тихоокеанских лососей и других анадромных видов рыб. В отношении объектов промысла, для которых устанавливается ОДУ, законодательно установлен принцип долевого распределения квот между пользователями на долгосрочной основе (10 лет), что позволит стимулировать долгосрочные инвестиции, обновление флота и развитие береговой переработки. Устанавливает, что рыболовство, представляющее собой предпринимательскую деятельность, запрещается осуществлять иностранным лицам и иностранным судам, если иное не предусмотрено Федеральным законом от 6 декабря 2007 года № 333-ФЗ и другими федеральными законами. Кроме того, с 1 января 2009 года суда, принадлежащие иностранным лицам и находящиеся в аренде у наших судовладельцев, не будут наделяться квотами.

Федеральный закон от 6 декабря 2007 года № 333-ФЗ предоставляет право объединениям юридических лиц (ассоциаций и союзов) участвовать в решении вопросов, касающихся рыболовства и сохранения водных биологических ресурсов. Предусматривает создание системы мониторинга водных биологических ресурсов, наблюдения и контроля за деятельностью промысловых судов, обеспечивающей формирование соответствующей информационной базы, при этом технические средства контроля не устанавливаются на маломерные рыбопромысловые суда. Предусматривает нормы, устанавливающие обязательность доставки водных биологических ресурсов, добытых (выловленных) при осуществлении промышленного рыболовства во внутренних морских водах, в территориальном море, на континентальном шельфе, в исключительной экономической зоне Российской Федерации, и продуктов их переработки на таможенную территорию Российской Федерации. Вносит изменения в Налоговый кодекс Российской Федерации, устанавливающие снижение ставок сбора за пользование объектами водных биологических ресурсов для организаций и индивидуальных предпринимателей, осуществляющих реализацию и (или) переработку доставленных на территорию Российской Федерации добытых (выловленных) водных биологических ресурсов. На основании изменений, внесенных в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусмотрено перераспределение в пользу субъектов Российской Федерации средств от сборов за пользование объектами водных биологических ресурсов.

Вместе с тем Федеральный закон от 6 декабря 2007 года № 333-ФЗ имеет определенные недостатки; требуется продолжить работу и по внесению изменений и дополнений в Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

¹ По мнению администрации Краснодарского края, установление общих допустимых уловов на все виды водных биоресурсов, в том числе на малооцененные виды и виды, запасы которых не осваиваются, отрицательно сказывается на освоении сырьевой базы. В связи с этим предлагается систему установления общих допустимых уловов использовать только для водных биоресурсов, имеющих стратегическое значение для России, при строгом учете за их выловом и реализацией. К малооцененным видам и видам, запасы которых не осваиваются, предлагается применять заявительный доступ. (Письмо заместителя главы администрации Краснодарского края В.И. Кондратьева от 21 августа 2007 года № 05-445/07-03.)

Отметим также Федеральный закон от 29 ноября 2007 года № 285-ФЗ «О внесении изменений в главу 25.1 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», который направлен на создание стимулов для более эффективного использования водных биологических ресурсов.

В 2007 году принят ряд федеральных законов, регулирующих земельные отношения.

Федеральный закон от 5 февраля 2007 года № 11-ФЗ «О внесении изменений в статью 16 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» вносит изменения в Федеральный закон от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения» в части продления сроков переоформления договоров аренды земельных долей, заключенных в соответствии с ранее действовавшим законодательством (с четырех до шести лет)¹;

Федеральный закон от 28 февраля 2007 года № 21-ФЗ «О внесении изменения в статью 61 Земельного кодекса Российской Федерации» (далее — Федеральный закон от 28 февраля 2007 года № 21-ФЗ) конкретизирует правовую норму о признании недействительным акта исполнительного органа государственной власти или акта органа местного самоуправления и предлагает ввести в круг субъектов, неправомерные действия которых могут повлечь причинение убытков гражданину или юридическому лицу, органы местного самоуправления. Также Федеральный закон от 28 февраля 2007 года № 21-ФЗ предусматривает отыскочную норму в части применения гражданско-правового механизма возмещения убытков, причиненных изданием акта, не соответствующего закону или иному правовому акту и нарушающего права на землю и охраняемые законом интересы;

Федеральный закон от 10 мая 2007 года № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка резервирования земель для государственных или муниципальных нужд» направлен на устранение пробела в законодательстве Российской Федерации, касающегося правового регулирования резервирования земельных участков для государственных или муниципальных нужд. Резервирование земель должно предшествовать изъятию земельных участков для государственных или муниципальных нужд и осуществляться посредством введения ограничений на использование и (или) распоряжение земельными участками². Основной целью резервирования выступает реализация документов территориального планирования;

Федеральный закон от 19 июня 2007 года № 102-ФЗ «О внесении изменений в статьи 16 и 19 Водного кодекса Российской Федерации и статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации» направлен на уточнение положений Водного

¹ Несмотря на совершенствование законодательства в данной сфере, обращает на себя внимание проблема реализации прав собственников земельных долей в рамках Федерального закона от 24 июля 2002 года № 101-ФЗ «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения». (Письмо заместителя руководителя Федерального агентства кадастра объектов недвижимости А.В. Малькова от 14 августа 2007 года № Ам/1045.)

² Администрация Тверской области обращает внимание на необходимость скорейшего принятия подзаконных нормативных актов в части установления случаев и принципов резервирования земельных участков для государственных и муниципальных нужд. В соответствии с пунктом 4 статьи 70.1 Земельного кодекса Российской Федерации (в ред. Федерального закона от 10 мая 2007 года № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка резервирования земель для государственных или муниципальных нужд») порядок резервирования должен быть установлен Правительством Российской Федерации, что до настоящего времени не сделано. (Письмо заместителя губернатора Тверской области Ю.М. Краснова от 28 августа 2007 года № 69/5449-11.)

кодекса Российской Федерации в отношении порядка подготовки и заключения договора водопользования, а также передачи прав и обязанностей по такому договору другому лицу;

Федеральный закон от 26 июня 2007 года № 118-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации» направлен на приведение в соответствие с земельно-правовыми нормами системы прав на земельные участки, гарантированных иным (кроме специального земельного) законодательством, уточняет положения об объектах земельных отношений и субъектах прав на земельные участки, упорядочивает нормы, гарантирующие предоставление земельных участков для различных целей, подчеркивает целевой характер использования земель, реализует принцип единства судьбы земельных участков и прочно связанных с ними объектов;

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 212-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности» устанавливает особенности приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности, реализует законодательные гарантии приобретения в собственность земельных участков, находящихся у юридических лиц на праве постоянно-го (бессрочного) пользования, и создает механизм приобретения прав на земельные участки, на которых расположены здания, строения, сооружения;

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости» регулирует отношения, возникающие в связи с ведением государственного кадастра недвижимости, осуществлением государственного кадастрового учета недвижимого имущества и кадастровой деятельности¹;

Федеральный закон от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» устанавливает дополнительные гарантии устойчивости прав на земельные участки для садоводческих, огороднических, дачных некоммерческих объединений граждан и гаражных потребительских кооперативов, а также направлен на упрощение процедуры оформления прав на земельные участки;

Федеральный закон от 23 ноября 2007 года № 268-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу оформле-

¹ Тем не менее остаются неразрешенными ряд организационно-правовых проблем в реализации данного закона. Согласно статье 12 Федерального закона от 18 июня 2001 года № 78-ФЗ «О землеустройстве» оценка качества земель проводится в целях получения информации о свойствах земли как средства производства в сельском хозяйстве. В соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 1 июля 2002 года № 514 «Об утверждении Положения о согласовании и утверждении землестроительной документации, создания и ведении государственного фонда данных, полученных в результате проведения землеустройства» при переводе земельных участков сельскохозяйственного назначения в другие категории необходимо утверждение материалов оценки качества земель Федеральным агентством кадастра объектов недвижимости. Однако территориальными управлениями Федерального агентства кадастра объектов недвижимости данные материалы не утверждаются ввиду отсутствия данных полномочий в Положении о Федеральном агентстве кадастра объектов недвижимости, утвержденном Постановлением Правительства Российской Федерации от 19 августа 2004 года № 418. Таким образом, перевод земельных участков сельскохозяйственного назначения в другие категории, осуществляемый субъектом Российской Федерации, в том числе в целях строительства, реконструкции объектов, в настоящий момент невозможен и приостановлен на неопределенный срок. (Письмо заместителя главы администрации Краснодарского края В.И. Кондратьева от 21 августа 2007 года № 05-445/07-03.)

ния в упрощенном порядке прав наследников, а также иных граждан на земельные участки» уточняет особенности государственной регистрации права собственности гражданина на земельный участок, предоставленный для ведения личного подсобного, дачного хозяйства, огородничества, индивидуального гаражного или индивидуального жилищного строительства, в том числе, если право собственности на такие земельные участки перешло в порядке наследования.

Существенное влияние на дальнейшее развитие аграрного сектора экономики, без сомнения, окажет реализация положений Водного кодекса Российской Федерации, а также Лесного кодекса Российской Федерации, которые введены в действие с 1 января 2007 года.

В 2007 году продолжалась работа по развитию и совершенствованию аграрного и земельного законодательства. Вместе с тем необходимо подчеркнуть, что для решения существующих проблем, обеспечения условий для дальнейшего развития сельского хозяйства и рыболовства необходимо также осуществление мер по их государственной поддержке.

Подготовлены проекты федеральных законов «О кооперации в Российской Федерации», «Об экологическом агропроизводстве». Проект федерального закона «О кооперации в Российской Федерации» предусматривает установление единых правовых норм, регулирующих все виды кооперативов, определяет организационно-правовые, социально-экономические отношения, возникающие в процессе создания, функционирования, прекращения действия кооперативов и их объединений, а также отношения с другими хозяйствующими субъектами и государством. Проект федерального закона «Об экологическом агропроизводстве» направлен на регулирование отношений, возникающих при применении и исполнении обязательных требований к производству и обороту продукции экологического агропроизводства.

Продолжается работа над проектами федеральных законов «Об общих принципах организации государственного надзора за техническим состоянием самоходных машин и других видов техники в Российской Федерации», «Об идентификации, паспортизации и трассировке животных и продукции животного происхождения», «О внесении изменений в Федеральный закон «О карантине растений», «О внесении изменений в Федеральный закон «О племенном животноводстве», «Об охоте и охотничье хозяйстве», «О винограде и вине»¹.

В 2007 году начата подготовка проектов федеральных законов «Об агростраховании» и «О пчеловодстве».

Необходимо ускорить принятие проектов федеральных законов № 491430-4 «О внесении изменений в статью 12 Федерального закона «О развитии сельского хозяйства» (в части уточнения порядка предоставления субсидий сельскохозяйственным товаропроизводителям по договорам страхования), № 427880-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Федеральный закон

¹ С целью модернизации правовых, социальных, экономических и организационных основ производства и оборота столовых виноматериалов и столового вина, создания условий, способствующих росту и развитию российского виноградарства и качественного виноделия, увеличению производства столовых виноматериалов, насыщения рынка столовым вином отечественного производства, создания равных условий для всех его участников администрацией Краснодарского края в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации направлен проект закона о виноделии и вине. Законодательная инициатива была поддержана Минсельхозом России и Минэкономразвития России. (Письмо заместителя главы администрации Краснодарского края В.И. Кондратьева от 21 августа 2007 года № 05-445/07-03.)

«О личном подсобном хозяйстве» (в части отнесения к вопросам местного значения ведения похозяйственных книг), № 184714-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О финансовом оздоровлении сельскохозяйственных товаропроизводителей» (в части упрощения условий для включения в программу финансового оздоровления сельскохозяйственных товаропроизводителей и восстановления их нормального функционирования), № 444626-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» (в части приведения содержания Федерального закона «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в соответствие с нормами законодательных актов Российской Федерации). Кроме того, требует дальнейшего рассмотрения проект федерального закона № 70443-3 «О кредитной кооперации», принятый Государственной Думой в первом чтении 24 апреля 2002 года.

Важное значение для обеспечения развития АПК имеют проекты федеральных законов № 284053-4 «О специальном техническом регламенте о молоке, продуктах его переработки, их производстве и обороте», № 284073-4 «О специальном техническом регламенте о соках и соковой продукции», № 350316-4 «Специальный технический регламент на табачную продукцию», № 349848-4 «Технический регламент на масложировую продукцию», № 470322-4 «Технический регламент «Рыба, нерыбные объекты промысла и продукты их переработки. Производство и обращение» (в части обеспечения безопасности пищевых продуктов, произведенных из водных биоресурсов и связанных с ними процессов производства, хранения, транспортировки, реализации и утилизации), № 469750-4 «О техническом регламенте на кондитерскую продукцию», находящиеся на рассмотрении в Государственной Думе.

В сфере рыбохозяйственного комплекса необходимо обеспечить контроль за выловом и оборотом водных биологических ресурсов в исключительной экономической зоне и на континентальном шельфе Российской Федерации, а также учет в данной сфере. Следует разработать нормативные правовые акты, предусматривающие разграничение существующих полномочий между федеральными органами исполнительной власти, а также наделение указанных органов функциями, исполнение которых не урегулировано законодательством Российской Федерации.

Нужно принять меры по совершенствованию применения налога на добавленную стоимость и таможенных пошлин при ввозе на территорию Российской Федерации судового и технологического оборудования, оборудования для оснащения рыбоперерабатывающих производств, которое не производится на территории Российской Федерации, а также при временном вывозе российских рыбопромысловых судов за рубеж для ремонта, технической модернизации и переоборудования.

Требуется разработать нормативные правовые акты, предусматривающие сокращение сроков прохождения рыбопромысловыми судами пограничного, таможенного, санитарного, ветеринарного и других видов контроля в портах Российской Федерации, а также определяющие порядок проведения контрольных мероприятий в ходе комиссионного оформления по принципу «одного подхода».

Кроме того, не менее важное значение имеет формирование системы государственной поддержки строительства рыбопромыслового флота на российских судостроительных верфях.

Необходимо подготовить проект федерального закона, вносящего изменения в действующее законодательство, в котором предусмотреть передачу субъектам Российской Федерации полномочий по распределению квот вылова водных биологических ресурсов для осуществления прибрежного рыболовства, рыбопромысловых участков и заключению договоров пользования этими участками, а также определить условия изъятия указанных квот.

Ведется работа над проектом федерального закона № 400876-4 «Об аквакультуре», который находится на рассмотрении в Государственной Думе. Предметом законопроекта являются отношения, связанные с разведением, содержанием и выращиванием рыб, других водных животных и растений, а также водорослей, осуществлямыми под полным или частичным контролем человека. Отметим, что в 2007 году аквакультура включена в приоритетный национальный проект «Развитие АПК».

Продолжается работа по проекту федерального закона «О сохранении осетровых рыб, их воспроизводстве, рациональном использовании и регулировании оборота продукции из них», предусматривающего совершенствование механизмов, направленных на промышленное культивирование осетровых видов рыб, их охрану и воспроизводство. Планируется начать разработку концепции проекта федерального закона «О сохранении лососевых рыб, их воспроизводстве, рациональном использовании и регулировании оборота продукции из них».

Не менее актуальным в современных условиях является совершенствование земельного законодательства прежде всего в части процедур межевания и формирования земельных участков, снижения стоимости их оформления¹, механизма оформления прав на невостребованные земельные доли и выделения земельных участков в счет долей в праве общей собственности, порядка предоставления земельных участков из земель государственной и муниципальной собственности, а также процедур проведения торгов с земельными участками².

На решение этих проблем направлен ряд законопроектов. Среди них — проект федерального закона № 444626-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан», который направлен на приведение содержания Федерального закона от 15 апреля 1998 года N 66-ФЗ «О садоводческих, огороднических и дачных некоммерческих объединениях граждан» в соответствие с нормами законодательных актов Российской Федерации.

¹ На необходимость пересмотра порядка ценообразования на услуги по проведению межевых работ, установления государственной пошлины за проведение государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним в сторону уменьшения обращает внимание администрация Краснодарского края. (Письмо заместителя главы администрации Краснодарского края В.И. Кондратьева от 21 августа 2007 года № 05-445/07-03.)

² Министерством сельского хозяйства Российской Федерации также отмечается необходимость совершенствования нормативно-правового регулирования в сфере использования и оборота земель сельскохозяйственного назначения в части: уточнения определения случаев ненадлежащего использования сельскохозяйственных угодий; уточнения порядка принудительного прекращения прав на земельные участки, а также порядка признания права на земельные участки в счет невостребованных земельных долей; сокращения оснований для перевода земель сельскохозяйственного назначения в другие категории; предоставления субъектам Российской Федерации, органам местного самоуправления права осуществлять организацию и финансирование мероприятий по проведению территориального землеустройства земель сельскохозяйственного назначения, находящихся в общей долевой собственности, устанавливая предельные максимальные цены на их проведение. (Письмо заместителя Министра сельского хозяйства Российской Федерации А.П. Козлова от 24 августа 2007 года № АК-10/4902.)

Проект федерального закона № 321954-4 «О внесении изменения в статью 3 Федерального закона «О введении в действие Земельного кодекса Российской Федерации» предусматривает уточнение распоряжения земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена.

Отметим также проекты федеральных законов № 428021-4 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации, признавшие утратившими силу Федерального закона «О государственном земельном кадастре» и отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости», № 330901-4 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования земельных отношений».

Предстоит дальнейшая работа по нормативно-правовому обеспечению создания и развития системы земельно-ипотечного кредитования. Для этого требуется внесение изменений в законодательные акты Российской Федерации в части совершенствования регулирования земельно-ипотечных отношений в сельском хозяйстве, обеспечения сбалансированного механизма защиты прав залогодателей и залогодержателей. Кроме того, создание такой системы сдерживается из-за высокой стоимости работ по межеванию земельного участка и длительности процедуры постановки его на кадастровый учет.

Остаются также нерешенными проблемы оборота земельных долей и обеспечения гарантий собственникам земельных долей. В связи с этим начата работа по подготовке проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», направленного на упорядочение отношений собственности, возникших при приватизации земель сельскохозяйственного назначения¹.

§ 4. Правовые аспекты создания государственных корпораций²

В период законодательной деятельности в 2007 году продолжилось активное формирование правового регулирования такой новой организационно-правовой формы деятельности государства, как государственная корпорация.

Сфера деятельности государственных корпораций разнообразна. Некоторые из них выполняют функции, которые могли бы выполняться частными предприятиями; деятельность других сводится к распределению государственных субсидий.

Первой государственной корпорацией (далее — госкорпорация) в России стало Агентство по реструктуризации кредитных организаций (далее — АРКО), возникшее в 1999 году. В 2003 году появилась вторая госкорпорация — Агентство по

¹ Губернатором Московской области отмечается ряд других недостатков, вызывающих значительные трудности в работе. Так, в области правового регулирования земельных отношений нормативные правовые акты зачастую принимаются без учета положений действующего законодательства, что приводит к существенным противоречиям при решении того или иного вопроса. Также некоторые законы и иные нормативные правовые акты содержат отсылочные нормы, указывающие, например, что порядок регулирования отдельной сферы общественных отношений возлагается на определенный федеральный орган государственной власти. Однако данный вопрос долгое время остается без должного регулирования со стороны указанного органа, что создает пробел в правовом регулировании этой отрасли общественных отношений. Среди недостатков — существование до настоящего времени большого количества нормативных правовых актов, которые не признаны утратившими силу, однако не применяются. (Письмо губернатора Московской области Б.В. Громова от 1 октября 2007 года № 1-13469.)

² Материал представлен Комитетом Совета Федерации по промышленной политике.

страхованию вкладов. На конец 2007 года были уже созданы или находились в процессе создания следующие организации:

государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (далее — Внешэкономбанк);

государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта (далее — «Олимпстрой»);

государственная корпорация «Российская корпорация нанотехнологий» (далее — Роснанотех);

государственная корпорация «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» (далее — ФСР ЖКХ);

государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» (далее — «Росатом»);

государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростехнологии» (далее — Ростехнологии);

государственная корпорация «Агентство по страхованию вкладов» (далее — АСВ).

Сегодня создание подобных структур превращается в фирменный знак российской экономической политики. В Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2007 год» были внесены изменения, в соответствии с которыми трем госкорпорациям выделено финансирование на общую сумму 550 млрд. рублей. Ряд экспертов выступили с резкой критикой данных тенденций, в связи с чем возникла необходимость более глубокого исследования проблемы.

Рассматривая сущность понятия «государственная корпорация», необходимо отметить, что оно не упоминается в Гражданском кодексе Российской Федерации, а его появление воспринимается специалистами по гражданскому праву как «размытие» системы правового регулирования некоммерческих юридических лиц и принципа верховенства права.

Словосочетание «государственная корпорация», помимо строгого юридического значения, принятого в российском законодательстве, имеет и иной смысл — «корпорация, которой владеет государство». Англоязычная версия этого термина — «government-owned corporation» или «state-owned corporation» — обозначает предприятие, находящееся в государственности, причем обычно подразумевается акционерное общество, 100% акций которого принадлежат государству.

Рассмотрим госкорпорацию в специфическом смысле — как юридическое лицо, имеющее организационно-правовую форму «государственная корпорация», существующую в Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О некоммерческих организациях».

Государственная корпорация — это одна из организационно-правовых форм некоммерческой организации. Она появилась в результате принятия Федерального закона от 8 июля 1999 года № 140-ФЗ «О внесении дополнения в Федеральный закон «О некоммерческих организациях». Данная организационно-правовая форма была включена в перечень некоммерческих организаций с целью придания особого статуса создававшемуся в то время АРКО. Видимо, разработчиков изменений в данный закон, как и законодателей, не устроили имевшиеся на тот момент организационно-правовые формы, предусмотренные Гражданским кодексом Российской Федерации (далее — ГК РФ) и Федеральным законом «О не-

коммерческих организациях». Однако чем именно не устроили, неясно, поскольку никакого обсуждения данной нормы на этапе прохождения закона в Федеральном Собрании Российской Федерации фактически не состоялось.

В соответствии с пунктом 1 статьи 50 ГК РФ некоммерческие организации — это юридические лица, не имеющие в качестве основной цели извлечение прибыли и не распределяющие полученную прибыль между участниками. Согласно пункту 3 той же статьи «некоммерческие организации могут осуществлять предпринимательскую деятельность лишь постольку, поскольку это служит достижению целей, ради которых они созданы, и соответствующую этим целям». ГК РФ перечисляет некоторые виды некоммерческих организаций, но никак не упоминает госкорпорации (как и ряд других организационно-правовых форм, введенных после введения в действие главы первой ГК РФ).

Анализ положений статьи 7.1. Федерального закона «О некоммерческих организациях» позволяет выделить следующие принципиально важные особенности правового статуса госкорпорации.

1. Ввиду расплывчатости формулировки пункта 1 указанной выше статьи не существует никаких принципиальных юридических ограничений целей и функций государственных корпораций, кроме ограничений, подразумеваемых Конституцией Российской Федерации и федеральными конституционными законами. Например, государственная корпорация не может выполнять функции исполнительной власти как таковой (это противоречило бы статье 110 Конституции России), но может принимать на себя всевозможные частные функции в сфере регулирования надзора и контроля.

2. Имущество и денежные средства, переданные госкорпорации ее учредителем (государством), перестают быть объектом государственной собственности, то есть государство не имеет ни вещного права на имущество госкорпорации (в отличие от унитарного предприятия и автономного учреждения), ни обязательственных прав в отношении самой госкорпорации (в отличие от акционерного общества с госучастием или некоммерческого партнерства).

3. Отсутствуют общие механизмы организации, правового регулирования госкорпораций и влияния учредителя на их деятельность. В отношении каждой из них эти вопросы регулируются отдельными законами. Иными словами, нормативное регулирование госкорпораций неизбежно подменяется индивидуально-правовым, таким образом госкорпорации фактически выводятся за пределы правового поля.

4. Контроль учредителя над выполнением госкорпорацией возложенных на нее функций установлен на предельно низком уровне — требуется только ежегодная публикация отчетов об использовании своего имущества «в соответствии с законом, предусматривающим создание государственной корпорации» (пункт 2 статьи 7.1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»). В частности, закон о создании конкретной государственной корпорации может свести такой контроль практически к нулю.

Вопрос о контроле над деятельностью госкорпораций со стороны учредителя является ключевым при анализе их реального правового статуса и стимулов, влияющих на их экономическое поведение. Поскольку для каждой из госкорпораций эти вопросы регулируются отдельным законом, был проведен эмпирический анализ шести подобных законов с точки зрения возможности контроля со стороны учредителя над достижением уставных целей госкорпорации и полно-

мочий учредителя по определению руководящего состава госкорпораций. В результате могут быть сделаны следующие выводы:

1. В большинстве законов о создании госкорпораций либо полностью отсутствуют критерии оценки степени достижения их законодательно установленных целей (Ростехнологии, Роснанотех и АСВ), либо критерии отказываются существенно уже заявленных целей и не позволяют контролировать степень их достижения (Росатом и Внешэкономбанк). Единственным исключением можно считать Олимпстрой, но это, возможно, объясняется конкретностью и узкой направленностью деятельности данной госкорпорации — строительство олимпийского комплекса города Сочи (четкий критерий — ход строительства и выполнение его планов).

2. Для большинства госкорпораций не предусмотрены процедуры среднесрочного и долгосрочного планирования, за исключением Росатома (но и здесь нет ограничений на пересмотр показателей программы).

3. В законах не прописаны возможные санкции за невыполнение программ и несоответствие фактических значений показателей целевым, а также процедуры пересмотра программ в подобных случаях по инициативе учредителя.

Анализируя полномочия учредителя госкорпораций (Российской Федерации в лице органов государственной власти), можно сделать следующие выводы:

1. Процедуры формирования руководящих органов госкорпораций учредителем существенно различны у разных корпораций, как и система представительства различных федеральных органов законодательной и исполнительной власти.

2. В большинстве случаев при создании госкорпораций решающий голос в формировании их руководящих органов принадлежит Президенту Российской Федерации. Это ставит экономическое поведение данных структур в зависимость от политического цикла выборов Президента и от политической конъюнктуры, более того, создает стимулы к попыткам манипулирования политическим процессом со стороны госкорпораций.

3. Законы не предусматривают никаких фиксированных процедур и критериев оценки деятельности руководителей госкорпораций и их наблюдательных советов.

Один из неотъемлемых элементов идеологии идущей в стране с 2003 года административной реформы и реформы бюджетного сектора — повышение самостоятельности бюджетных учреждений при одновременном усилении контроля над результатами их деятельности. Повышение самостоятельности в первую очередь подразумевает уменьшение контроля над статьями расходов в рамках бюджетной классификации, отказ от Единой тарифной сетки при регулировании оплаты труда и возможность переноса неизрасходованных денежных остатков на последующие отчетные периоды. Это дает следующие преимущества:

1) растет заинтересованность в более эффективном использовании имущества и денежных средств организаций;

2) появляется заинтересованность в расширении дополнительных, в том числе платных, услуг населению и юридическим лицам;

3) появляется возможность осуществлять многолетнее финансовое планирование на уровне организации и делать расходы, выгода от которых проявится в последующих отчетных периодах;

4) появляется возможность активной политики на рынке труда — привлечения квалифицированных сотрудников путем повышения заработной платы.

В этом направлении Президентом Российской Федерации, Федеральным Собранием Российской Федерации и Правительством Российской Федерации были предприняты шаги, среди которых в первую очередь нужно упомянуть принятие Федерального закона от 3 ноября 2006 года № 174-ФЗ «Об автономных учреждениях». Автономное учреждение — это промежуточная форма между бюджетным учреждением и государственным (муниципальным) унитарным предприятием. Очевидно, что организационно-правовая форма госкорпорации также в известной мере позволяет избежать негибкости организаций бюджетного сектора. Однако это достигается за счет перевода госсобственности в негосударственный сектор. В связи с этим представляется целесообразным сопоставить некоторые черты организационно-правовых форм госкорпорации и автономного учреждения.

И госкорпорация, и автономное учреждение являются некоммерческими организациями. В частности, они обязаны использовать прибыль от своей деятельности на цели, ради которых учреждены. Обе формы достаточно самостоятельны, чтобы повышать эффективность оказания услуг с помощью перечисленных выше механизмов. Однако имущество, которым распоряжается автономное учреждение, закрепляется за ним на праве оперативного управления. Собственником имущества автономного учреждения является ее учредитель — Российская Федерация, субъект Российской Федерации, муниципальное образование (пункт 1 статьи 3 Федерального закона «Об автономных учреждениях»). Автономное учреждение «без согласия учредителя не вправе распоряжаться недвижимым имуществом и особо ценным движимым имуществом, закрепленными за ним учредителем или приобретенными автономным учреждением за счет средств, выделенных ему учредителем на приобретение этого имущества. Остальным имуществом, в том числе недвижимым, автономное учреждение вправе распоряжаться самостоятельно», за исключением передачи денежных средств и имущества другим юридическим лицам в качестве учредителя (пункты 2, 8 той же статьи). Особому контролю со стороны учредителя подвергаются крупные сделки автономного учреждения, он также устанавливает задания в соответствии с уставной целью деятельности и обеспечивает их бюджетное финансирование. Организационно-правовая форма автономного учреждения создает достаточно стимулов для повышения эффективности деятельности организаций бюджетного сектора, оставляя их под контролем государства (местного самоуправления).

В противоположность этому имущество и денежные средства, передаваемые госкорпорации, перестают быть государственной собственностью. В законодательстве о некоммерческих организациях вопросы контроля над использованием их имущества со стороны учредителя практически не прописаны. В то же время принятые законы предоставляют госкорпорациям широкие возможности для передачи их имущества и денежных средств другим юридическим лицам. Контроль над крупными сделками законами не предусмотрен. Наконец, этими законами не предусмотрены и установление заданий и конкретный механизм контроля их выполнения со стороны Российской Федерации.

Таким образом, форма автономного учреждения представляет собой логичный и эволюционный шаг на пути административной реформы и реформы бюджетного сектора. Форма же госкорпорации создает идеальные условия для перевода госсобственности в негосударственный сектор при минимальных финансовых выгодах для государства и при повышенном риске бесконтрольного использования и вывода активов.

Указ Президента Российской Федерации от 23 июля 2003 года № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003—2004 годах» определил в качестве одного из приоритетных направлений этой реформы «организационное разделение функций, касающихся регулирования экономической деятельности, надзора и контроля, управления государственным имуществом и предоставления государственными организациями услуг гражданам и юридическим лицам» (пункт 1). Смысл этой меры в том, что одно и то же ведомство не должно одновременно устанавливать правила игры, следить за их соблюдением и быть исполнителем, действующим в рамках этих правил.

При создании госкорпораций, которым делегируются функции госорганов, принцип организационного разделения функций частично соблюдается, поскольку на новые структуры возлагаются в основном функции управления имуществом, передаваемым от государства, оказываются услуги и производятся товары. Однако некоторые из госкорпораций приобретают функции по определению государственной политики, нормативному регулированию, контролю и правоприменению.

Революционным разрывом с принципом разделения функций является Федеральный закон «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом». Этот закон возлагает на госкорпорацию, кроме хозяйственных, функции регулирования (нормотворчества), надзора и контроля. Более того, закон создает парадоксальную ситуацию, когда функции государственного регулирования, надзора и контроля будет выполнять негосударственная организация, в значительной части финансируемая за счет своей коммерческой деятельности.

В других случаях передача госкорпорациям государственных функций выражена менее ярко, но все же имеет место. Например, госкорпорация «Ростехнологии» будет принимать «участие в реализации государственной экспортно-импортной политики, государственной политики в области военно-технического сотрудничества Российской Федерации с иностранными государствами» (пункт 3 статьи 3 Федерального закона «О государственной корпорации «Ростехнологии»). С одной стороны, эта государственная корпорация будет получать бюджетные средства для распределения между проектами в соответствующей области. С другой стороны, госкорпорация принимает на себя функцию определения государственной военно-технической политики. Закон оставляет открытым список функций госкорпорации, и передача ей властных функций может осуществляться последующими подзаконными актами.

Можно ожидать, что кроме уже принятых законов появятся и другие проекты такого рода. Вместо отделения государственного аппарата от экономики (что неоднократно объявлялось основной целью государственной политики) происходит превращение целых сегментов исполнительной власти в особые субъекты хозяйственной деятельности, эксплуатирующие властные полномочия. Вместо «повышения конкурентоспособности России на мировой арене» данное направление законотворчества будет означать осознанную попытку архаизации Российского государства.

Выявленные недостатки и пробелы правового регулирования организации и деятельности государственных корпораций являются существенным основанием для проведения в постоянном режиме парламентского мониторинга и контроля за применением данных правовых новелл как с точки зрения качества самих норм, так и с точки зрения их применения и получения результата их принятия.

§ 5. Законодательное обеспечение развития науки¹

26 апреля 2007 года в ежегодном Послании Президента страны Федеральному Собранию Российской Федерации В.В. Путин сформулировал идеологию модернизации и развития страны на перспективу и подчеркнул, что модернизация российской экономики невозможна без подъема отечественной науки.

Приоритетным направлением законодательного регулирования и стимулирования развития научно-технического потенциала страны является поддержка передовых технологических разработок и высокотехнологичных секторов в промышленности.

Создание эффективной системы исследований и разработок в области нанотехнологий, основанных на атомном и молекулярном конструировании, относится к наиболее перспективным задачам в данном направлении.

Пути и способы стимулирования науки и техники наноматериалов и наноструктур неоднократно и всесторонне обсуждались в комитетах и комиссиях Совета Федерации, на мероприятиях с участием руководства палаты.

В 2007 году продолжил свою работу созданный в 2005 году решением Комитета Координационный совет по развитию нанотехнологий под председательством В.Е. Шудегова. Основной целью деятельности совета являлось совершенствование государственной политики Российской Федерации в области наноиндустрии, содействие развитию этой отрасли на основе координации и сотрудничества между заинтересованными организациями.

На заседаниях Координационного совета рассматривались вопросы создания и развития научной, технической и технологической базы в области нанотехнологий и наноматериалов в Российской Федерации, обеспечивающей достижение и поддержание паритета с ведущими государствами в ряде ключевых областей науки и техники, ресурсо- и энергосбережения, в создании экологически адаптированных современных промышленных производств, в здравоохранении и производстве продуктов питания, а также необходимый уровень обороноспособности и безопасности государства.

Создание эффективной системы исследований и разработок в области нанотехнологий началось с утверждения распоряжением Правительства Российской Федерации от 14 июля 2007 года № 937-р Федеральной целевой программы «Развитие инфраструктуры наноиндустрии в Российской Федерации на 2008—2010 годы» и было продолжено принятием Федерального закона от 19 июля 2007 года № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий».

Созданная корпорация является государственной (некоммерческой) организацией. Федеральным законом устанавливаются особые органы управления корпорацией, порядок наделения ее имуществом и порядок финансирования, взаимодействие корпорации с органами государственной власти. В соответствии с данным федеральным законом высшим органом управления корпорации является Наблюдательный совет. В его состав вошли по два представителя от Государственной Думы и Совета Федерации.

Еще одним звеном в системе законодательных актов, направленных на развитие российской наноиндустрии, является Федеральный закон от 19 июля 2007 года № 139-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федераль-

¹ Материал подготовлен Комитетом Совета Федерации по образованию и науке (бывшим Комитетом Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии).

ном бюджете на 2007 год», которым были внесены изменения, предусматривающие выделение финансовых средств Минобрнауки России для внесения имущественного взноса в государственную корпорацию «Российская корпорация нанотехнологий» за счет средств Стабилизационного фонда Российской Федерации и за счет доходов, поступивших от продажи активов компании «ЮКОС».

Во многом аналогичным Федеральному закону от 19 июля 2007 года № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий» является Федеральный закон от 23 ноября 2007 года № 270-ФЗ «О Государственной корпорации «Роснанотехнологии». Данный федеральный закон направлен на создание экспортно-ориентированной системы содействия разработкам, производству и реализации высокотехнологичной промышленной продукции путем использования действующей системы продаж оборонного комплекса страны.

Важнейшим направлением работы законодателей в 2007 году было совершенствование и гармонизация базового законодательства в сфере науки и научно-технической деятельности.

19 декабря 2006 года вступил в силу Федеральный закон от 4 декабря 2006 года № 202-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О науке и государственной научно-технической политике» и Федеральный закон «Об архивном деле в Российской Федерации».

В соответствии с данным федеральным законом государственные академии наук Российской Федерации (до вступления в силу данного закона называемые академиями наук, имеющими государственный статус) определяются как некоммерческие организации, наделенные правом управления своей деятельностью, правом владения, пользования и распоряжения передаваемым им имуществом, находящимся в федеральной собственности, в соответствии с действующим законодательством и уставами академий, в том числе правом на создание, реорганизацию, ликвидацию подведомственных организаций (включая организации научного обслуживания и организации социальной сферы).

Президент Российской академии наук утверждается в должности Президента Российской Федерации, а уставы указанных академий и президенты отраслевых академий наук утверждаются Правительством Российской Федерации по представлению общего собрания соответствующей академии наук.

Исключается ограничение в перечислении видов организаций, входящих в состав академий наук.

Научная работа в государственных академиях наук ведется на основе пятилетней программы фундаментальных исследований и утверждается Правительством Российской Федерации на базе предложений Российской академии наук и других государственных академий наук.

Все последующие изменения в подзаконных нормативных актах в сфере науки были направлены на реализацию положений данного закона. По сути, 2007 год стал переходным в законодательном регулировании сферы науки и научно-технической деятельности.

В установленном порядке происходило согласование и принятие уставов государственных академий наук, перечней организаций, подведомственных государственным академиям наук, программы фундаментальных научных исследований государственных академий наук. Указанные процедуры согласования продолжаются до настоящего момента.

На время переходного периода постановлением Правительства Российской Федерации от 17 января 2007 года № 22 был определен порядок финансирования государственных академий наук и подведомственных им организаций.

В течение 2007 года проводился мониторинг реализации положений данного федерального закона. С учетом опыта первого года наметилась необходимость подготовки нормативных правовых актов, устанавливающих статус программы фундаментальных исследований, порядок ее формирования и утверждения; порядок утверждения Правительством Российской Федерации уставов государственных академий наук и президентов академий, избранных общими собраниями.

Другим важным направлением законодательного обеспечения развития науки в 2007 году были изменения, вносимые в налоговое законодательство с целью создания благоприятных условий для финансирования инновационной деятельности и налоговых преференций для научных учреждений.

В настоящее время Налоговый кодекс Российской Федерации содержит достаточно значимые правовые нормы, касающиеся регулирования инновационной деятельности, но на протяжении последних лет практика показала, что действующих норм не вполне достаточно для адекватного финансирования инновационной деятельности в современных условиях.

В 2007 году Комитетом был рассмотрен ряд законопроектов, предусматривающих внесение изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации. Были приняты:

Федеральный закон от 23 марта 2007 года № 38-ФЗ «О внесении изменения в статью 217 части второй Налогового кодекса Российской Федерации (об освобождении от налога на доходы физических лиц сумм, получаемых налогоплательщиками в виде грантов от российских организаций)»;

Федеральный закон от 19 июля 2007 года № 195-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования благоприятных условий для финансирования инновационной деятельности». В соответствии с этим законом изменения в налоговое законодательство Российской Федерации были внесены в части налога на добавленную стоимость, налога на прибыль организаций и упрощенной системы налогообложения. Данный федеральный закон предусматривает освобождение от обложения НДС операций по передаче ряда исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, а также прав пользования этими результатами, расширение перечня НИОКР, при выполнении которых можно применять льготу по НДС, применение повышающего коэффициента при амортизации основных средств, используемых в научно-технической деятельности, расширение перечня фондов поддержки научной (научно-технической) деятельности, поступления из которых признаются целевым финансированием.

В 2007 году членами Совета Федерации С.М. Мироновым и В.Е. Шудеговым разработан и внесен в Правительство Российской Федерации для получения официального заключения проект федерального закона «О внесении изменения в статью 381 части второй Налогового кодекса Российской Федерации» в части восстановления льгот по налогу на имущество организаций для научных организаций и образовательных учреждений».

В ноябре 2007 года была подготовлена еще одна законодательная инициатива, касающаяся учета и использования средств, полученных бюджетными учреждениями науки и образования по заключенным договорам (контрактам) на выполнение НИОКР, — проект федерального закона «О внесении изменений в отдель-

ные законодательные акты Российской Федерации в части регулирования полномочий бюджетных учреждений».

В 2007 году Комитет продолжил работу над подготовкой законопроекта, предусматривающего восстановление льгот по земельному налогу для научных организаций и образовательных учреждений; одновременно разрабатывался законопроект, касающийся льгот по налогу на прибыль организаций для научных организаций и образовательных учреждений.

27 февраля 2007 года Комитетом Совета Федерации по науке, образованию, здравоохранению и экологии в Санкт-Петербурге была проведена Всероссийская конференция «Возрождение научно-технического потенциала России».

Рассмотрев и обсудив актуальные вопросы возрождения научно-технического потенциала России, участники конференции отметили, что:

характерной чертой современного мирового развития является переход ведущих стран к новому этапу формирования инновационного общества — построению экономики, базирующейся преимущественно на создании, распространении и использовании знаний;

инвестиции в интеллектуальный (человеческий) капитал превращаются в наиболее эффективный способ размещения ресурсов;

структурная перестройка экономики в пользу наукоемких секторов позволяет быстро повысить темпы роста и долю страны в мировой торговле;

перспективным для развития бизнеса и промышленности в Российской Федерации является обеспечение конкурентоспособности сектора исследований и разработок на ограниченном числе приоритетных направлений, создание эффективной инновационной инфраструктуры, стимулирование технологической модернизации отраслей экономики с использованием механизма «технологических коридоров» в ограниченном числе секторов;

необходимо обеспечить создание благоприятной экономической и правовой среды в отношении участников инновационной деятельности, формирование инфраструктуры инновационной системы¹;

недопустимо затягивание процесса создания системы государственной поддержки коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности в Российской Федерации;

место России в мировых инновационных процессах пока не адекватно имеющемуся в стране интеллектуальному и образовательному потенциалу.

Участники конференции отметили, что отмена с 1 января 2006 года льгот научным организациям в части уплаты земельного налога и налога на имущество организаций (за исключением государственных научных центров) при отсутствии четкого механизма компенсации затрат на уплату этих налогов за счет средств федерального бюджета привела к тому, что у научных организаций воз-

¹ Во исполнение пункта 1 поручения Правительства Российской Федерации от 24 марта 2007 года № МФ-П44-1350, касающегося выполнения перечня поручения Президента Российской Федерации от 28 февраля 2007 года № Пр-325 и поручения Правительства Российской Федерации от 12 октября 2006 года № МФ-П13-4830 в части реализации пункта 38 Плана мероприятий по реализации в 2006—2008 годах положений концепции развития дизайна в Российской Федерации до 2008 года, Федеральной службой по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам предлагается разработать проект федерального закона «О внесении изменений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации». Целью разработки такого закона будет являться в том числе совершенствование мер по охране и защите прав на произведения дизайна, что обусловлено, в частности, международным обязательствами Российской Федерации, вытекающими из соглашения между Россией и Европейским союзом. (Письмо и.о. руководителя Федеральной службы по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам А.Д. Корчагина от 24 августа 2007 года № 14/5-5758/23.)

никла обязанность по уплате пеней за нарушение сроков уплаты указанных налогов, исполнение которой повлекло сокращение финансирования научных исследований. Концептуально подобная налоговая политика стимулирует руководителей научных организаций к принятию мер по сокращению научной базы соответствующих научных организаций в ущерб научной деятельности.

С целью дальнейшего развития научно-технического потенциала Российской Федерации участники конференции рекомендовали осуществить целенаправленную работу по формированию комплексной законодательной базы в сфере науки, обеспечивающей рост научно-технического потенциала России. Необходимо принять федеральные законы, освобождающие государственные академии наук от налога на имущество организаций, а также государственные академии наук и государственные научные центры — от земельного налога (в отношении имущества и земельных участков, используемых для осуществления уставной деятельности).

Главная тенденция совершенствования законодательства в области науки и технологий — это формирование и развитие национальной инновационной системы.

Согласно стратегическим задачам, изложенным Президентом Российской Федерации В.В. Путиным в письме от 30 марта 2002 года Пр-576 «Основы политики Российской Федерации в области развития науки и технологий на период до 2010 года и дальнейшую перспективу», инновационная система Российской Федерации призвана стать одним из эффективных инструментов динамичного развития национальной экономики.

Формирование благоприятной экономической и правовой среды в отношении инновационной деятельности должно предусматривать:

разработку и реализацию мер налоговой, таможенной, тарифной и технической политики, нацеленных на стимулирование коммерциализации и внедрения в производство новых технологий;

создание правовых условий для консолидации усилий федеральных и региональных органов власти, органов местного самоуправления по формированию инновационной системы;

расширение полномочий субъектов Российской Федерации и муниципальных образований по ресурсной поддержке инновационной деятельности¹;

создание нормативно-правовой базы, направленной на формирование благоприятной среды в целях привлечения частных инвестиций для финансирования инновационной деятельности, а также развитие форм государственно-частного партнерства в этой сфере;

стимулирование обмена знаниями и технологиями между оборонно-промышленным и гражданским секторами экономики;

создание институциональных и правовых условий для развития венчурного предпринимательства в области наукоемких инновационных проектов.

Одним из важнейших аспектов развития отечественного законодательства в области науки и научной деятельности являются: реализация государственной поддержки коммерциализации результатов интеллектуальной деятельности, а

¹ Губернатор Московской области предлагает расширить участие регионов в научной и научно-технической деятельности, так как сокращение полномочий субъектов Российской Федерации в данной сфере негативно сказалось на сформированных связях науки и производства, снизило уровень государственной поддержки науки. (Письмо губернатора Московской области Б.В. Громова от 1 октября 2007 года № 1-13469.)

также правовая охрана, использование и защита результатов интеллектуальной деятельности; разработка и реализация мер налоговой, таможенной, тарифной и технической политики, нацеленных на стимулирование коммерциализации и внедрения в производство новых технологий.

Для реализации этой цели, а также в соответствии с положениями главы 77 части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации по поручению Правительства Российской Федерации Министерство образования и науки Российской Федерации разработало концепцию законопроекта «О передаче технологий», который устанавливает особенности распоряжения правами на технологии, принадлежащими Российской Федерации и субъектам Российской Федерации, порядок проведения конкурсов и аукционов на передачу этих прав, обеспечения практического применения (внедрения) технологий. Этот законопроект планируется рассмотреть в 2008 году.

В 2008 году также предстоит решить вопрос о регулировании в Налоговом и Бюджетном кодексах Российской Федерации механизмов использования бюджетными учреждениями средств от оказания платных услуг, безвозмездных поступлений от физических и юридических лиц, международных организаций и правительства иностранных государств, в том числе добровольных пожертвований, и средств от иной приносящей доход деятельности. Необходимость такого регулирования возникает в связи с принятием Федерального закона от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

Необходимо также законодательное закрепление тенденции увеличения заработной платы работникам научной сферы. К началу 2009 года в рамках так называемого pilotного проекта запланировано повышение заработной платы научных работников и руководителей Российской академии наук в среднем до 30 тыс. рублей, что, безусловно, поможет сохранить и развить кадровый потенциал отечественной науки, улучшить условия для притока в науку талантливой молодежи.

§ 6. Особенности формирования федерального бюджета на 2008 год и на период до 2010 года¹

Впервые федеральный бюджет представлен Правительством Российской Федерации в виде федерального закона на среднесрочный период — на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов в соответствии с комплексными изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс Российской Федерации, которые направлены на проведение бюджетной политики и отражают современные требования и принципы эффективного управления общественными финансами.

Переход к трехлетнему бюджетному планированию повышает требования к достоверности бюджетных проектировок, не допускающих кардинальной корректировки показателей федерального бюджета в ходе его исполнения. Разработка трехлетнего бюджета требует проведения детального анализа достоверности показателей предыдущего планового периода, выявления отклонений фактических показателей от прогнозных и причин их возникновения. Трехлетнее бюджетное планирование требует повышения качества и надежности макроэконо-

¹ Материал подготовлен Комитетом Совета Федерации по бюджету.

мического прогнозирования, решения задач макроэкономической сбалансированности в долгосрочном периоде.

Основные направления бюджетной и налоговой политики на 2008—2010 годы сформированы в соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации «О бюджетной политике в 2008—2010 годах». Бюджетная политика на 2008 год и на период до 2010 года соответствует долгосрочным целям социально-экономического развития Российской Федерации: повышение качества жизни населения, обеспечение безопасности и правопорядка, развитие институтов гражданского общества, повышение конкурентоспособности экономики.

В новых условиях изменяется роль прогноза социально-экономического развития, который должен не только содержать исходные условия формирования федерального бюджета, но и отражать реальные результаты реализации поставленных задач в среднесрочной перспективе.

Различия между вариантами прогноза, представленного Правительством Российской Федерации при формировании федерального бюджета на трехлетний период, связаны с оценкой влияния внешних и внутренних факторов на экономическое развитие страны: динамики конкурентоспособности российского бизнеса, интенсивности структурных сдвигов в экономике, эффективности осуществления комплекса мер, направленных на ускорение экономического роста.

В Бюджетном послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президентом Российской Федерации определены стратегические цели и задачи развития российского общества, которые выходят за рамки трехлетнего периода и требуют соответствующей настройки инструментов бюджетной политики. По-новому расставлены приоритеты развития нашей страны.

Первая группа приоритетных отраслей, требующих бюджетной поддержки во взаимодействии с возможностями корпоративного самофинансирования, — так называемые отрасли, ограничивающие горизонт экономического роста: топливно-энергетический комплекс, инфраструктура, судо- и авиастроение.

Вторая группа — отрасли, имеющие социальную направленность и отвечающие за продовольственную безопасность страны, — сельское хозяйство, жилищно-коммунальное хозяйство, пенсионное обеспечение.

Третья — отрасли, имеющие инновационную направленность, в частности наука, в том числе ее область, связанная с фундаментальными исследованиями, комплекс нанотехнологий и другие.

Задачи, поставленные Президентом, невозможно реализовать без координации, высокой административной ответственности бюджетополучателей, введения в экономическую систему стратегического планирования. В Бюджетном послании определены ключевые ориентиры развития страны, которые необходимо включать в процедуры бюджетного планирования.

Выдвигая новые цели и задачи развития, государство берет на себя ответственность за создание не только надлежащих макроэкономических условий для рыночного хозяйства, но и несет ответственность за обоснованность этих целей и задач, что требует высокой культуры экономических расчетов с учетом мирового опыта в этой области. Назрела задача формирования новых высокотехнологичных организаций стратегического планирования, которые могли бы задействовать возможности партнерства государства и бизнеса, союзов предпринимателей, банковских союзов, общественных организаций. Первый вариант

(инерционный) предполагает развитие экономики в условиях стабилизации объемов экспорта углеводородов при ухудшении ценовой конкурентоспособности отечественной продукции и замещения ее импортной. При данном варианте предполагается снижение темпов прироста ВВП с 6,7% в 2006 году до 5,2—5,3% в 2009—2010 годах.

Второй вариант прогноза (умеренно оптимистический), который был принят за основу для разработки федерального бюджета на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов, основывается на относительном улучшении конкурентоспособности российского бизнеса за счет активизации перестройки факторов экономического роста — ослабления вклада нефтяных цен и усиления инновационной и инвестиционной составляющих развития. Темпы прироста ВВП при такой же, как в первом варианте, конъюнктуре мировых цен на энергоносители составят в 2008—2010 годах 6—6,2%.

Дополнительно прогнозируются варианты, учитывающие различные сценарии развития ситуации на мировом рынке нефти: значительное снижение цен на нефть — с 61,1 доллара в 2006 году до 49 долларов за баррель в 2007 году и до 41 и 39 долларов за баррель в 2009—2010 годах, рост ВВП в этом случае составит 5,4—5,5% и цены на нефть в 2007 году на уровне 55 долларов за баррель с последующим увеличением в 2008—2010 годах до 62 долларов за баррель, что обеспечит рост ВВП в 2008 году на уровне 6,7% и 6,3% — в 2010 году.

Нельзя не отметить, что при планировании федерального бюджета на трехлетний период фактически сложившиеся показатели отличаются от прогнозных по ряду макроэкономических показателей, в частности, изменение цен на нефть за январь—сентябрь 2007 года. Цена составила 65,6 доллара за баррель (в сентябре 2007 года — 74 доллара за баррель). Дальнейшее укрепление курса рубля (25,3 рубля за 1 доллар против 27,2 рубля в 2006 году). Индекс потребительских цен в сентябре 2007 года значительно превысил все прогнозные значения, составив 0,8% — рекордный показатель за последние 7 лет. Для сравнения: сентябрь 2006 года — 0,1%. Накопленная за три квартала 2007 года инфляция составила 7,5%, превысив прошлогодний уровень за такой же отчетный промежуток времени (7,2%).

Вместе с тем в соответствии с оценками Правительства Российской Федерации в целом за 2007 год темпы роста ВВП ожидаются на уровне 106,5% (при прогнозируемых на 2007 год 106%). Индекс-дефлятор ВВП в 2007 году 107,6% (при прогнозируемом 108,2%). Объем ВВП за 2007 год оценивается в размере 30 690 млрд. рублей (при прогнозируемом объеме ВВП на 2007 год 31 220 млрд. рублей).

Рост продукции промышленности составит в 2007 году 5,2% (при прогнозируемом 4,2%), инвестиций в основной капитал — 12,8% (при прогнозируемом 10,4%), продукции сельского хозяйства — 2% (при прогнозируемом 3,2%), реальных располагаемых доходов населения — 9,8% (при прогнозируемом 10,2%).

В этих условиях объем валового внутреннего продукта прогнозируется в объеме 35 000 млрд. рублей в 2008 году, 39 690 млрд. рублей в 2009 году и 44 800 млрд. рублей в 2010 году. Темпы его роста составят: в 2007 году 106,5%, в 2008 году 106,1%, 106% — в 2009 году, 106,2% — в 2010 году (индекс-дефлятор ВВП составит 107,5% в 2008 году, 107% — в 2009 году, 106,3% — в 2010 году). Темпы роста ВВП свидетельствуют о сохранении в 2008—2010 годах инерционного характера развития экономики страны.

Одна из основных задач бюджетной политики в 2008—2010 годах — обеспечение сбалансированности бюджетной системы и создание условий для долгосрочной макроэкономической устойчивости российской экономики.

Основная угроза стабильности бюджетной системы в 2008—2010 годах связана с возможной неблагоприятной динамикой нефтегазовых доходов в условиях прогнозируемого постепенного снижения мировых цен на нефть и замедления роста добычи и экспорта углеводородов. К 2010 году прогнозируется более чем двухкратное снижение доли нефтегазовых доходов федерального бюджета в ВВП (с 10,9% ВВП в 2006 году до 5,2% ВВП в 2010 году).

В целях эффективного использования бюджетных ресурсов и обеспечения долгосрочной макроэкономической стабильности в 2008 году будет осуществлен переход от Стабилизационного фонда к новому механизму управления нефтегазовыми доходами с созданием Резервного фонда, предназначенного для замещения выпадающих доходов бюджета в случае снижения цен на нефть и Фонда национального благосостояния. Новый механизм призван снизить зависимость бюджетной системы Российской Федерации от внешней конъюнктуры, а также сделать бюджетные расходы более стабильными.

Важной особенностью Федерального закона «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» является изменение структуры доходов федерального бюджета в части их разделения на ненефтегазовые и нефтегазовые доходы. Нефтегазовые доходы используются для финансирования нефтегазового трансфера, в случае необходимости направляемого на финансирование расходов федерального бюджета, и на пополнение Резервного фонда и Фонда национального благосостояния.

Основной задачей Резервного фонда является поддержание сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации в долгосрочном периоде. Фонд национального благосостояния формируется для решения задач по повышению качества жизни людей и развития экономики.

Новый порядок использования нефтегазовых доходов призван не только создать финансовый резерв в целях существенного снижения зависимости бюджетной системы от внешнеэкономической конъюнктуры, но и направить нефтегазовые поступления на финансирование определенных государственных расходов.

Однако приходится отметить, что использование концепции «нефтегазового баланса бюджета» не решает проблемы зависимости бюджетных доходов от конъюнктуры мировых цен нефть и газ, которая особенно остро может проявиться в 2008—2010 годах в связи с возможным сокращением вклада нефтегазовых доходов в рост экономики страны. По отношению к ВВП доходы могут сократиться с 8,1% в 2007 году до 5,2% в 2010 году, а их доля в общем объеме доходов федерального бюджета в этом случае снизится с 45% в 2006 году до 29% в 2010 году.

Кроме того, вряд ли Резервный фонд может явиться надежной гарантией стабильности в случае снижения мировых цен на энергоносители. Ведь, по расчетам Минфина России, его хватит на восполнение выпадающих фондов только на 3 года. Значит, до этого надо успеть диверсифицировать производство и экспорт. То же можно сказать и о Фонде национального благосостояния.

В связи с этим особенно актуальным становится участие государства в разработке и реализации комплекса мер по ускорению роста и диверсификации эко-

номики, активизации структурных сдвигов в сторону высокотехнологичного и информационного секторов, в том числе путем их бюджетного финансирования.

В формировании доходной части федерального бюджета на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов появились новые моменты. Это уже отмеченное выше новое структурирование доходов федерального бюджета, которые делятся на нефтегазовые и ненефтегазовые доходы. Нефтегазовые доходы формируются за счет перечислений от налога на добычу полезных ископаемых в виде углеводородного сырья (в части доходов федерального бюджета) и вывозных таможенных пошлин на сырую нефть, природный газ, товары, выработанные из нефти. Планируемые нефтегазовые доходы федерального бюджета составят: в 2008 году — 2383,1 млрд. рублей (6,8% к ВВП), в 2009 и 2010 годах — 2351,9 млрд. рублей (5,9% к ВВП) и 2348,3 млрд. рублей (5,2% к ВВП) соответственно.

С 2008 года федеральным законом о бюджете не утверждаются поступления доходов в федеральный бюджет по группам, подгруппам, статьям и подстатьям классификации доходов бюджетов Российской Федерации.

Частично учтено предложение Совета Федерации, содержащееся в постановлении Совета Федерации от 2 февраля 2007 года № 33-СФ «О предложениях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по формированию концепции федерального бюджета на 2008 год и на период до 2010 года», в расчетах поступлений в федеральный бюджет отдельных видов налогов и сборов на 2008—2010 годы представлены расчеты поступления единого социального налога.

Основным фактором увеличения доходов федерального бюджета в 2008 году по отношению к 2007 году является рост ВВП, который обеспечит увеличение доходов федерального бюджета на 331 млрд. рублей. Изменение других основных показателей макроэкономического прогноза, а именно изменение объемов экспортса и импорта, увеличение прибыли прибыльных предприятий, объема производства и реализации подакцизной продукции, объема добычи полезных ископаемых, приведет к увеличению доходов федерального бюджета на 279,7 млрд. рублей.

Новацией формирования доходной базы бюджетной системы Российской Федерации на 2008—2010 годы является утверждение Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» лишь общего объема доходов федерального бюджета. В целом для доходов бюджетной системы Российской Федерации характерна тенденция уменьшения их доли по отношению к ВВП: с 34% в 2008 году до 32,8% в 2010 году. Это связано как с сокращением нефтегазовых доходов, так и со снижением налогового бремени в целом.

Вследствие этого становится особенно актуальной задача увеличения доходной базы бюджетной системы Российской Федерации за счет улучшения налогового администрирования и повышения уровня собираемости налогов, пересмотра налоговых льгот, повышения качества работы налоговых органов.

Анализ доходов федерального бюджета на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов свидетельствует о необходимости уточнения прогнозируемых объемов налоговых и неналоговых поступлений. Так, по некоторым доходам имеются резервы увеличения проектировок, в то время как по налогу на добавленную стоимость предусмотренные объемы поступлений представляются завышенными в силу имеющихся рисков их неисполнения в прогнозируемом объеме.

Расходы, как, впрочем, и доходы федерального бюджета на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов, формировались в рамках новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации. Принятые изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации создали правовую основу для перехода бюджетного планирования на среднесрочный трехлетний период и условия для исполнения как ранее принятых, так и принимаемых расходных обязательств, а также повышения эффективности и результативности бюджетных расходов.

Впервые в составе расходов федерального бюджета на 2009—2010 годы определены условно утвержденные расходы в размере 2,5% и 5% от общего объема расходов федерального бюджета, что автоматически снизило объем непроцентных расходов в 2009 и 2010 годах.

К числу основных приоритетов бюджетной политики на 2008—2010 годы можно отнести:

повышение заработной платы в бюджетной сфере, увеличение денежного довольствия военнослужащих и повышение уровня пенсионного обеспечения;

продолжение реализации приоритетных национальных проектов и демографической программы;

развитие научно-технического потенциала, прежде всего в сфере нанотехнологий;

значительное увеличение объемов финансирования национальной экономики и существенный рост расходов на создание и функционирования институтов развития.

Общий объем расходов федерального бюджета предусмотрен в 2008 году в объеме 6570,3 млрд. рублей, что на 1106,8 млрд. рублей, или на 20,3%, больше запланированного показателя 2007 года. Доля расходов федерального бюджета в ВВП на 2008 год значительно увеличится и составит 18,8%, что на 1,3 процентных пункта выше планового показателя 2007 года. В 2009 году объем расходов установлен в объеме 7451,2 млрд. рублей, или 18,8% к ВВП, и в 2010 году — 8089,9 млрд. рублей, или 18% к ВВП. При этом существенно снижаются темпы прироста расходов федерального бюджета: в 2008 году они составят 20,3%, в 2009 году — 13,4% и в 2010 году — 8,6% против 24% в федеральном бюджете на 2007 год.

Анализ расходной части федерального бюджета показывает снижение бюджетного финансирования расходов на национальную экономику и Федеральную адресную инвестиционную программу в 2010 году и свидетельствует о сокращении участия Правительства Российской Федерации в развитии реального сектора экономики.

Кроме того, сложилась негативная тенденция снижения доли расходов бюджетных средств в процентном отношении к общему объему расходов федерального бюджета по разделам «Образование» и «Здравоохранение, физическая культура и спорт». В частности, начиная с 2007 года доля расходов на здравоохранение в общем объеме расходов федерального бюджета к 2010 году уменьшится с 3,84% в 2007 году до 3,3% в 2010 году. Реальное снижение бюджетных ассигнований на образование и здравоохранение в среднесрочной перспективе может иметь значительные неблагоприятные социально-экономические последствия.

В составе расходов федерального бюджета на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов предусматриваются средства на реализацию приоритетных национальных проектов. Однако значимость приоритетных национальных проек-

тов с точки зрения их бюджетного финансирования в среднесрочной перспективе значительно снизилась. Дальнейшая судьба приоритетных национальных проектов неизвестна: будет продолжена их реализация после 2010 года или они постепенно прекратят свое существование. В этой связи обозначается еще одна важная проблема — прекращение финансирование отдельных приоритетных национальных проектов за счет средств федерального бюджета и передача этих расходных обязательства субъекту Российской Федерации. Поскольку многие субъекты Российской Федерации имеют дефицит бюджета, то подобная практика передачи им новых расходных обязательств без указания источников их финансирования приведет к нарушению сбалансированности бюджетов субъектов Российской Федерации и неблагоприятным финансово-экономическим последствиям¹.

Особого внимания требуют вопросы реализации пенсионной реформы. В рамках трехлетнего федерального бюджета предусмотрены меры по решению проблем существующего дефицита бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации, но не определена стратегия дальнейшей реализации пенсионной реформы.

Несмотря на значительное (почти в два раза) увеличение с 2005 года объемов финансирования дорожного хозяйства, они все еще остаются недостаточными и требуют дальнейшего увеличения с учетом необходимости обеспечения как строительства новых, так и поддержания в нормативном состоянии существующих автомобильных дорог при одновременном совершенствовании механизмов распределения выделяемых средств.

Объем производства сельскохозяйственной продукции в 2010 году по сравнению с 2006 годом увеличится на 14,5%. Рост сельскохозяйственного производства будет происходить на фоне улучшения экономических условий в этой области в результате реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК».

Одной из особенностей федерального бюджета на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов является то, что расходы, предусматриваемые бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов, формируются с учетом завершения процесса разграничения полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Идет совершенствование этого процесса.

Вместе с тем проблема выполнения субъектами Российской Федерации в полном объеме переданных им полномочий по-прежнему остается нерешенной.

Еще одной существенной особенностью формирования отношений между федеральным бюджетом и бюджетами субъектов Российской Федерации начиная с 2008 года является изменение Методики распределения дотаций на выравнивание

¹ В целях совершенствования межбюджетных отношений Тульской областной Думой предлагается предоставлять региональным бюджетам собственные налоговые источники доходов, соответствующие объему их финансовых обязательств по обеспечению полномочий в рамках их компетенции в соответствии с законодательством Российской Федерации. Представляется также целесообразным внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части предоставления права субъектам Российской Федерации замещать все дотации бюджетам муниципальных образований нормативами отчислений от налогов, подлежащих зачислению в региональный бюджет. Это позволит сократить встречные финансовые потоки между бюджетом субъекта Российской Федерации и муниципальными образованиями, а также будет способствовать самостоятельности органов местного самоуправления и стимулом для экономического развития муниципальных образований. (Письмо председателя Тульской областной Думы О. В. Татаринова от 18 октября 2007 года № 3162.)

ние бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Так, в соответствии с вносимыми в указанную Методику изменениями объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации теперь определяется исходя из необходимости достижения минимального уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. Минимальный уровень расчетной бюджетной обеспеченности субъекта Российской Федерации с учетом дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, в свою очередь, определяется как средний уровень расчетной бюджетной обеспеченности до распределения указанных дотаций по субъектам Российской Федерации, не входящим в число 10 субъектов Российской Федерации, имеющих самый высокий уровень бюджетной обеспеченности. Предполагается, что это позволит к 2010 году сократить различия между 10 наиболее и 10 наименее финансово обеспеченными субъектами Российской Федерации с 14 до 3,5 раза.

Изменения, вносимые в названную Методику, касаются прежде всего изменения расчета индекса налогового потенциала¹. Кроме того, начиная с 2008 года при распределении дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации, предполагается формирование финансового резерва, предназначенного для покрытия финансовых потребностей, которые могут возникнуть в среднесрочном периоде в результате изменений в социально-экономическом развитии регионов. Этот резерв составит в 2009 году 15%, а в 2010 году — 20%. Однако порядок распределения сформированного резерва в проекте Методики распределения дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации не установлен.

В связи с применением нового подхода увеличивается количество субъектов Российской Федерации, получающих указанные дотации. Их количество составит 73 региона против 67 в 2007 году.

Вместе с тем внесенные в Методику изменения по-прежнему не решают задач перехода от малоэффективного выравнивания экономического развития регионов к созданию условий, стимулирующих субъекты Российской Федерации к мобилизации имеющихся ресурсов экономического роста, а тенденция роста объемов дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации скорее препятствует созданию стимулов для развития собственного экономического и налогового потенциала регионов и муниципальных образований².

¹ О необходимости совершенствования Бюджетного кодекса Российской Федерации в части упрощения норм технического характера, достаточно сложных для применения на практике, в том числе при определении процедуры регулирования споров между участниками бюджетного процесса, говорится в предложениях администрации Алтайского края. Так, в статье 131 кодекса указано, что особенности расчета дотаций определяются методикой распределения дотаций из Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации. Однако в кодексе четко не установлено правотребование соблюдения тех или иных технических норм. (Письмо главы администрации Алтайского края А.Б. Карлина от 16 августа 2007 года № 2113.)

² Тульской областной Думой в этой части предлагается внесение изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации, которые позволят определять размеры субвенций муниципальным районам на реализацию переданных им государственным полномочий по выравниванию уровня бюджетной обеспеченности поселений исходя из расчетов уровня их бюджетной обеспеченности. (Письмо председателя Тульской областной Думы О.В. Татаринова от 18 октября 2007 года № 3162). Администрацией Алтайского края предлагается обеспечить в соответствии с возрастающим объемом расходных обязательств муниципальные образования в результате расширения перечня вопросов местного зна-

Одной из первоочередных задач бюджетной политики, поставленных Президентом Российской Федерации в Бюджетном послании, остается достижение стабильно низкого уровня инфляции. Сценарными условиями к прогнозу социально-экономического развития на 2008–2010 годы определены параметры инфляции в следующих пределах: 7–8% в 2007 году, 6–7% в 2008 году, 5–6% в 2010 году. Решение задачи удержания инфляции на прогнозируемом уровне наряду с мерами денежно-кредитной политики требует сдерживания роста тарифов на услуги естественных монополий и жилищно-коммунального хозяйства, обеспечения умеренного роста цен на нефтепродукты на внутреннем рынке, развития конкуренции.

Одним из факторов снижения темпов инфляции называется замедление роста денежного предложения в сочетании с замедлением скорости обращения денег. Однако прогноз социально-экономического развития на 2008–2010 годы не содержит оценки параметров денежно-кредитной политики, обеспечивающей ограничение прироста потребительских цен в указанных пределах.

Вместе с тем несмотря на то, что ограничение роста цен и тарифов на услуги естественных монополий рассматривается в качестве одного из факторов снижения инфляции, в прогнозном периоде ожидается дальнейший рост регулируемых цен (тарифов) на продукцию (услуги) естественных монополий, превышающий целевой уровень инфляции. Рост регулируемых тарифов на электроэнергию составит в 2008 году 16–17%, в 2009 году — 15–16%, в 2010 году — 13–15%. Для населения прирост регулируемых тарифов на электроэнергию составит в 2008 году 14%, в 2009 году — 15%, в 2010 году — 18%. Рост тарифов на услуги ЖКХ составит в 2008 году 17%, в 2009–2010 годах — 18–19%. Необходимо отметить, что сочетание роста платежей с повышением заработной платы вызывает удорожание всех товаров и услуг, в том числе и для отраслей инфраструктуры, включая ЖКХ. Удорожание услуг в отраслях может привести к дестабилизации во всех отраслях, что опять-таки повлечет рост тарифов и так далее по кругу, что в конечном итоге может привести к краху потребителей услуг и поставщиков этих услуг. Цикл замыкается. Этот синдром может уничтожить наш бюджет (налогооблагающая база многократно сокращается, а безработица и социальная нагрузка на бюджет многократно возрастают).

В 2008–2010 годах сохранятся относительно высокие темпы роста денежных доходов населения, в реальном выражении в 2010 году они увеличатся на 53,2% к уровню 2005 года. Размер среднемесячной заработной платы в номинальном выражении в 2007–2010 годах возрастет в 1,94 раза (с 10 728 рублей в 2007 году до 20 815 рублей в 2010 году), в реальном выражении — в 1,47 раза к уровню 2006 года. Средний размер трудовой пенсии в 2010 году увеличится по отношению к уровню 2006 года с 2770 рублей до 5105 рублей (или на 84,3%).

Доля населения с денежными доходами ниже прожиточного минимума снизится с 14,6% в 2007 году до 10,7% в 2010 году и составит 15 млн. человек, то есть сохранится на достаточно высоком уровне, и это означает, что в 2010 году доходы каждого 9-го жителя России будут ниже прожиточного минимума, и к 2010 году задача по преодолению бедности решена не будет.

Члены сбалансированности местных бюджетов за счет увеличения числа местных налогов и повышения нормативов отчислений в местные бюджеты от федеральных налогов и сборов и налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, установленными федеральным законодательством. (Письмо главы администрации Алтайского края А.Б. Карлина от 16 августа 2007 года № 2113.)

В соответствии с Бюджетным посланием Президента Российской Федерации предусматриваются меры, направленные на дальнейшее поэтапное повышение минимального размера оплаты труда (МРОТ) до уровня прожиточного минимума трудоспособного населения. Предусматривается довести уровень МРОТ до прожиточного минимума трудоспособного населения к 2011 году.

По прогнозу, уровень безработицы снизится в 2010 году до 6,8% экономически активного населения (в 2007 году этот показатель составил 7,3%). До 2010 года прогнозируется дальнейшее сближение темпов роста среднемесячной заработной платы и производительности труда. Если в 2006 году указанное отношение составило 1,069, то в 2010 году прогнозируется снижение данного показателя до 1,014, что можно оценить как положительную тенденцию.

Подводя итоги формирования федерального бюджета на 2008 год и на период до 2010 года, необходимо отметить, что его главной отличительной особенностью является создание основы для активизации факторов, обеспечивающих структурные изменения в экономике и модернизации социальной сферы в рамках новой организации бюджетного процесса в Российской Федерации.

§ 7. Вопросы бюджетно-финансового контроля в Бюджетном кодексе Российской Федерации и других законодательных актах¹

Одним из основных изменений в области регулирования вопросов бюджетно-финансового контроля в 2007 году стали новеллы, внесенные в Бюджетный кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

Следствием указанных изменений явилось появление редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации, содержащей существенные недостатки в области регулирования государственного и муниципального финансового контроля. Так, в частности, раздел IX кодекса «Государственный и муниципальный финансовый контроль» не раскрывает механизм такого контроля и не определяет его содержание, в том числе не закрепляет понятия внешнего, внутреннего и внутриведомственного финансового контроля.

Новая редакция также изменяет или исключает многие ранее действующие нормы Бюджетного кодекса Российской Федерации, которые регламентировали процесс составления и исполнения бюджетов. Соответствующие полномочия во многом передаются исполнительной власти, в первую очередь Правительству Российской Федерации, которое теперь будет регулировать основополагающие элементы бюджетного процесса, что, по замыслу законодателя, существенно повышает оперативность управления бюджетными средствами.

Очевидно, что проблема перераспределения полномочий между Парламентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации во многом является отражением понимания парламентом Российской Федерации своего места в обществе и может решаться только в процессе диалога законодательной и исполнительной власти. Следовательно, закономерно, что изменение баланса

¹ Материал подготовлен Комиссией Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации.

бюджетных полномочий между различными ветвями власти ведет к аналогичным подвижкам в системе государственного финансового контроля. Результатом этих процессов стало неожиданное наделение Федеральной службы финансово-бюджетного надзора наряду со Счетной палатой Российской Федерации полномочиями, по сути дела, органов внешнего государственного финансового контроля, которые в настоящий момент выполняет Счетная палата Российской Федерации.

Так, подпункт 4 пункта 4 новой редакции статьи 130 Бюджетного кодекса Российской Федерации предусматривает возможность проведения ежегодной проверки годового отчета об исполнении бюджета субъекта Российской Федерации Счетной палатой Российской Федерации или Федеральной службой финансово-бюджетного надзора, оставляет неясным порядок определения органа, который в каждом конкретном случае будет проводить указанные проверки, поскольку в соответствии с пунктом 2.1 статьи 157 Бюджетного кодекса, такие проверки вправе проводить как Счетная палата Российской Федерации, так и Федеральная служба финансово-бюджетного надзора.

Новой редакцией Бюджетного кодекса Российской Федерации изменяются полномочия участников бюджетного процесса и полномочия участников бюджетного процесса федерального уровня, однако полномочия и ответственность отдельных участников бюджетного процесса не определяются так, положения, определяющие полномочия Министерства финансов Российской Федерации и Федерального казначейства содержат развернутый перечень полномочий, а положения, устанавливающие, например, полномочия Федеральной службы финансово-бюджетного надзора и Счетной палаты Российской Федерации, носят отсылочный характер¹.

¹ В части совершенствования организации и деятельности органов государственной власти до сих пор не решен вопрос об организационном правовом статусе, как федеральных органов государственной власти, так и органов государственной власти субъектов Российской Федерации. В положениях об органах государственной власти, в том числе в положениях о их территориальных органах, указывается, что эти органы являются юридическими лицами, при этом нигде не указана организационно-правовая форма этих юридических лиц. Также нигде не установлены какие-либо правовые особенности этих юридических лиц, которые позволяли бы им на равных участвовать, прежде всего, в гражданском обороте. В главе 4 Гражданского кодекса Российской Федерации (ГК РФ) перечислены все виды юридических лиц, действующих в гражданском обороте. Но среди них нет органов государственной власти Российской Федерации, местного самоуправления и иных учреждений или органов, а также территориальных органов федеральных органов исполнительной власти. Многие требования, предъявляемые нормами главы 4 ГК РФ к юридическим лицам (устав или договор, регистрация, формы ответственности и др.), неприменимы к органам государства, субъектов Российской Федерации и местного самоуправления, которые заняты в иной сфере деятельности, чем традиционные юридические лица частного права. Таким образом, ГК РФ не отражает специфику юридических лиц публичного права, и нормы ГК РФ не приспособлены для регулирования их статуса и деятельности. Из всего этого следует необходимость создания в правовом поле Российской Федерации конструкции юридического лица публичного права, которое будет обладать характеристиками, присущими органам власти. В настоящее время в качестве временной меры по инициативе Федерального казначейства в Бюджетный кодекс Российской Федерации Федеральным законом от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» была введена норма, согласно которой «положения, установленные настоящим Кодексом применительно к бюджетным учреждениям, распространяются на органы государственной власти (государственные органы), органы местного самоуправления (муниципальные органы) и органы управления государственными внебюджетными фондами». Таким образом, государственные органы как юридические лица по своей организационно-правовой форме отнесены к бюджетным учреждениям как форме, максимально отвечающей их правовой природе. (Письмо руководителя Федерального казначейства Т.Г. Нестеренко от 20 августа 2007 года № 42-9.1-03/40.)

В то же время вопрос разграничения функций указанных контрольных органов должен быть урегулирован в соответствующей главе Бюджетного кодекса о государственном финансовом контроле, а не устными договоренностями руководства Счетной палаты Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации, которые озвучивались в ходе обсуждения новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации в Государственной Думе.

В связи с изменениями бюджетного законодательства, внесенными в результате принятия Федерального закона от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ, в Совете Федерации была создана рабочая группа по совершенствованию бюджетного законодательства Российской Федерации, одним из направлений работы которой было определено совершенствование законодательства о государственном финансовом контроле. В рамках указанного направления был разработан проект федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (в части государственного и муниципального финансового контроля).

Данным законопроектом определяются понятие и правовые основы государственного и муниципального внешнего и внутреннего финансового контроля, его цели и задачи, методы и общие принципы его организации и осуществления. Описывается система органов государственного и муниципального финансового контроля, а также различия между внутренним и внешним государственным и муниципальным финансовым контролем, финансовым контролем, осуществляемым подразделениями внутреннего финансового контроля в главных распорядителях, распорядителях, получателях бюджетных средств, финансовым контролем, осуществляемым законодательными (представительными) органами и Федеральным казначейством, контрольными и финансовыми органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований.

Важность данного законопроекта была отмечена на проведенном Комиссией Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации «круглого стола» на тему «Особенности формирования доходной части федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов в связи с переходом на трехлетнее бюджетное планирование», участники которого рекомендовали Совету Федерации Федерального Собрания Российской Федерации продолжить работу в порядке реализации права законодательной инициативы над указанным проектом федерального закона «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации» (в части государственного и муниципального финансового контроля).

С принятием новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации получили новое звучание и другие вопросы финансового контроля. Например, теперь особое внимание Счетной палаты Российской Федерации будет уделено проблеме развития муниципального финансового контроля в связи с тем, что за ней по новому Бюджетному кодексу Российской Федерации закреплено право осуществления проверок средств региональных бюджетов.

Признание статьи 143 Бюджетного кодекса Российской Федерации утратившей силу упраздняет требование необходимости законодательного регулирования вопросов правового статуса, порядка создания, деятельности и ликвидации государственных внебюджетных фондов, однако, вопрос принятия соответствующих законов остается актуальным, поскольку соответствующие федеральные законы, которыми должны были быть утверждены положения о государственных внебюджетных фондах до настоящего времени не приняты.

Новая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации не решила и ряд накопившихся проблем в сфере государственного внутреннего и внешнего финансового контроля. В числе этих проблем — несбалансированность полномочий в финансово-экономической сфере, особенно в части разработки стратегии федерального бюджета на среднесрочную перспективу, организации исполнения федерального бюджета и осуществления контроля за его исполнением. При этом закон о бюджете теряет привязку к конкретным макроэкономическим показателям, предоставляемым Минфином и Минэкономразвития России. Согласно новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации теперь необязательно приводить данные о планируемом объеме ВВП, темпах его роста и уровне инфляции. По мнению Счетной палаты Российской Федерации, необходимо предусмотреть нормы, определяющие понятие, а также процедуру составления и представления перспективного финансового плана Российской Федерации на очередной финансовый год и плановый период.

В ходе обсуждения указанных изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации Счетная палата Российской Федерации неоднократно обращала внимание на необходимость уточнения статей Бюджетного кодекса Российской Федерации, регулирующих порядок внешней проверки бюджетной отчетности Российской Федерации и представления заключения Счетной палаты Российской Федерации на годовой отчет об исполнении федерального бюджета. В частности, предлагалось при рассмотрении указанного отчета на заседании Правительства Российской Федерации представлять предварительное заключение Счетной палаты Российской Федерации и отчеты по проверке бюджетной отчетности главных распорядителей бюджетных средств.

Новая редакция Бюджетного кодекса Российской Федерации не отвечает на вопрос о том, как конкретно осуществлять бюджетирование, ориентированное на результат, соизмерять объемы финансирования с конкретными результатами работы бюджетополучателей. Недостаточно конкретизировано понятие так называемого обоснования бюджетных ассигнований¹. Не разработана и четкая классификация конечных и промежуточных результатов деятельности. Более того, законодатель оказался исключенным из процесса бюджетного планирования по результатам, так как соответствующее обоснование не вносится на его рассмотрение вместе с проектом закона о бюджете.

Безусловно, трудно назвать справедливой существовавшую ранее ситуацию, когда за нарушение бюджетного законодательства, за нецелевое использование бюджетных средств наказывали организацию в целом, по сути дела, ее коллектив, ни в чем не повинных сотрудников. Однако вряд ли решение было найдено в действующей редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации, где ответственность за нерезультативное расходование бюджетных средств не предусмотрена. Между тем выход из ситуации может быть найден в установлении персональной ответственности конкретных руководителей и должностных лиц бюд-

¹ Другой не менее серьезной проблемой является законодательное определение понятия «бюджетные средства». Поскольку это понятие не определено, то в правоприменительной практике возникают многочисленные споры (в том числе судебные), положительное разрешение которых требует определения статуса выделенных (предоставленных) из бюджетов бюджетной системы Российской Федерации средств физическим и юридическим лицам, не являющимся согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации участниками бюджетного процесса. (Письмо руководителя Федерального казначейства Т.Г. Нестеренко от 20 августа 2007 года № 42-9.1-03/40.)

жетных организаций за нецелевое и нерезульвативное использование бюджетных средств, а также за другие нарушения бюджетного законодательства.

В 2007 году был также изменен порядок утверждения кандидатур на должность аудиторов Счетной палаты Российской Федерации.

Федеральным законом от 12 апреля 2007 года № 49-ФЗ «О внесении изменений в статью 6 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» был изменен предусмотренный Федеральным законом от 11 января 1995 года № 4-ФЗ «О Счетной палате Российской Федерации» порядок назначения аудиторов Счетной палаты Российской Федерации, которые теперь должны назначаться палатами Федерального Собрания по представлению Президента Российской Федерации.

Утратила силу также часть третья статьи 6 Федерального закона от 11 января 1995 года № 4-ФЗ, согласно которой в пределах одной четверти от общего числа аудиторов Счетной палаты Российской Федерации допускалось назначение на должности аудиторов лиц, имеющих высшее образование и опыт профессиональной деятельности иного профиля.

Наряду с запланированным эффектом указанных изменений возникли и последствия, которые, видимо, не предполагались автором инициативы. Противоречивость сложившейся ситуации иллюстрирует норма статьи 5 Федерального закона от 11 января 1995 года № 4-ФЗ, которая предусматривает участие органов и членов Совета Федерации, а также органов, депутатских групп и депутатов Государственной Думы, в процедуре отбора и внесения кандидатур на должность Председателя Счетной палаты Российской Федерации и заместителя Председателя Счетной палаты Российской Федерации, статус которых, таким образом, оказывается ниже статуса аудитора Счетной палаты Российской Федерации, в процедуре утверждения кандидатуры которого такое участие указанным законом прямо не предусмотрено.

В связи с этим 30 марта 2007 года в Государственную Думу была внесена законодательная инициатива Совета Федерации, направленная на устранение указанных противоречий путем внесения изменения в статью 6 Федерального закона от 11 января 1995 года № 4-ФЗ в части законодательного обеспечения возможности участия палат Федерального Собрания в процедуре отбора и внесения кандидатур для назначения их на должность аудиторов Счетной палаты Российской Федерации.

Учитывая, что Правительство Российской Федерации поддерживает принятие представленного законопроекта, а Комиссия Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации уже вносила соответствующие предложения в планы законопроектной работы на осеннюю сессию Государственной Думы и Комитета Государственной Думы по бюджету и налогам, остается ждать, что указанный законопроект будет принят в ходе работы Государственной Думы нового созыва.

Позитивным моментом является устранение существовавшего пробела в правовом регулировании порядка контроля за расходами Счетной палаты Российской Федерации (использованием средств федерального бюджета) принятием Федерального закона от 21 июля 2007 года № 190-ФЗ «О внесении изменений в статью 30 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации», который предусматривает осуществление контроля за использованием Счетной палатой Российской Федерации средств федерального бюджета только на основа-

ния решений Президента Российской Федерации, постановлений Совета Федерации и Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации.

Указанный федеральный закон направлен на обеспечение организационной, функциональной и финансовой независимости Счетной палаты Российской Федерации от объектов контроля, а также установление оптимального баланса в отношениях с иными органами государственной власти, основанном на конституционном принципе разделения властей. Его принятие исключает распространение практики проверки финансово-хозяйственной деятельности Счетной палаты Российской Федерации органом исполнительной власти, ответственным за исполнение федерального бюджета (Министерством финансов Российской Федерации, Федеральной службой бюджетно-финансового надзора), который является объектом ее внешнего контроля и устраниет связанный с этим конфликт интересов.

Оставшиеся же вопросы процедуры реализации палатами Федерального Собрания предоставленного им полномочия по принятию постановлений, на основании которых будет осуществляться контроль за использованием Счетной палатой Российской Федерации средств федерального бюджета, вопросы взаимодействия палат Федерального Собрания при принятии таких решений, а также порядка осуществления такого контроля и его финансирования могут быть урегулированы в порядке, определяемом нормами регламентов палат Федерального Собрания. Также необходима соответствующая ссылка, которая уже могла бы появиться в новой редакции Бюджетного кодекса Российской Федерации, тем более что в марте 2006 года на это обратил внимание Президент Российской Федерации.

Кроме того, следует отметить, что законопроекты, разработанные Комиссией Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации в порядке законодательной инициативы — «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях» и «О внесении изменений в Федеральный закон «О Счетной палате Российской Федерации», касающиеся наделения Счетной палаты Российской Федерации правом рассматривать дела об административных правонарушениях и внесенные в 2005 году в Государственную Думу, до настоящего времени не приняты.

Успешная практика работы Счетной палаты Российской Федерации в 2007 году как в части подготовки заключения на проект федерального закона о федеральном бюджете на 2008 и на плановый период 2009 и 2010 годов и бюджетов внебюджетных фондов, так и в части проведения большого объема контрольных и экспертно-аналитических мероприятий в рамках направлений деятельности Счетной палаты Российской Федерации, а также утвержденный на заседании Совета Федерации в 2007 году отчет о работе Счетной палаты Российской Федерации за 2006 год демонстрируют исключительное богатство материалов право-применительной практики по всем направлениям государственного финансово-контроля, которые могли бы быть шире использованы в ходе мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

Поэтому состояние, а также проблемы и перспективы правоприменительной практики в области государственного финансового контроля в контексте направлений деятельности Счетной палаты Российской Федерации мы планируем отразить в докладе Совета Федерации следующего года.

§ 8. Законодательное обеспечение развития финансовых рынков в Российской Федерации¹

Позитивным итогом законодательного обеспечения финансовой сферы в 2007 году стало формирование государственного финансового института развития в Российской Федерации. Одним из основных приоритетов макроэкономического развития Российской Федерации является инвестиционный спрос — важнейший источник экономического роста. Он имеет ряд ограничений, связанных прежде всего с качеством развития государственных институтов. Если качество рыночных институтов и осуществляемая экономическая политика таковы, что участники рынка эффективным образом могут сами перераспределить ресурсы, направляя их из одних секторов экономики в другие, если сохраняется баланс между уровнем потребления, накопления и инвестициями, то не существует необходимости в создании специальных институтов развития. К сожалению, усилия, которые предпринимало Правительство Российской Федерации в целях повышения стимулов к инвестированию и снижения правовых рисков в этой области, принесли достаточно ограниченный результат. В связи с этим актуальность формирования специальных институтов развития стала весьма высокой.

Федеральный закон от 17 мая 2007 года № 82-ФЗ «О банке развития», внесенный Правительством Российской Федерации по инициативе Президента России, относится к числу тех нормативных актов, которые призваны определить дальнейшее развитие экономики государства. Указанный федеральный закон устанавливает правовое положение, принципы организации, цели создания и деятельности, порядок реорганизации и ликвидации государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

Государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» создана путем реорганизации Банка внешнеэкономической деятельности СССР в целях обеспечения повышения конкурентоспособности экономики Российской Федерации, ее диверсификации, стимулирования в нее инвестиций, осуществления внешнеэкономической, страховой, консультационной и иной предусмотренной указанным федеральным законом деятельности по реализации проектов в стране и за рубежом.

Для обеспечения реализации закона из федерального бюджета за счет средств Стабилизационного фонда Российской Федерации было выделено 180 млрд. рублей в качестве имущественного взноса Российской Федерации в уставный капитал Внешэкономбанка (Федеральный закон от 2 ноября 2007 года № 246-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2007 год»). Это стало мерой реализации Послания Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации от 26 апреля 2007 года в целях капитализации институтов развития для обеспечения устойчивого роста, основанного на диверсификации экономики и высокой эффективности инвестиций.

Внешэкономбанк в рамках своей деятельности реализует следующие основные функции:

финансирование инвестиционных проектов, направленных на развитие инфраструктуры и реализацию инновационных проектов, в том числе в форме предоставления кредитов или участия в капитале коммерческих организаций;

¹ Материал подготовлен Комитетом Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению.

реализация инвестиционных проектов, имеющих общегосударственное значение и осуществляемых на условиях государственно-частного партнерства, а также проектов по созданию объектов инфраструктуры и иных объектов, предназначенных для обеспечения функционирования особых экономических зон;

банковское обслуживание бюджетных кредитов в случае, если эти кредиты предоставляются в целях поддержки экспорта промышленной продукции российских организаций, в том числе при сооружении объектов за рубежом и осуществлении поставок комплектного оборудования, выдачу банковских гарантий при участии российских организаций в международных торгах и реализации заключенных экспортных контрактов;

реализация федеральных целевых программ и государственных инвестиционных программ, проектов, включая внешнеэкономические, в том числе по государственной поддержке экспорта промышленной продукции (товаров, работ, услуг), предусмотренных федеральными законами и иными нормативными правовыми актами;

обеспечение финансовой и гарантийной поддержки экспорта промышленной продукции российских организаций, включая предоставление государственных гарантий российским экспортёрам промышленной продукции (товаров, работ, услуг), российским и иностранным банкам, кредитующим российских экспортёров, иностранных импортеров, банки-нерезиденты и иностранные государства при осуществлении экспорта промышленной продукции (товаров, работ, услуг);

финансовая поддержка малого и среднего предпринимательства посредством финансирования кредитных организаций и юридических лиц, осуществляющих поддержку малого и среднего предпринимательства;

взаимодействие с международными организациями развития, корпорациями и институтами развития зарубежных стран и участие в реализации международными организациями развития проектов на территории Российской Федерации.

Существенным является то, что на Внешэкономбанк не распространяются положения законодательства о банках и банковской деятельности, регулирующие порядок:

государственной регистрации кредитных организаций и выдачи им лицензий на осуществление банковских операций;

ликвидации или реорганизации кредитных организаций;

предоставления информации о деятельности кредитных организаций;

обеспечения требований устойчивости и финансовой надежности кредитных организаций, соблюдения иных обязательных требований и нормативов.

В целях реализации проектов, обеспечения собственной ликвидности и управления рисками Внешэкономбанк осуществляет на рынке ценных бумаг дилерскую, депозитарную деятельность, деятельность по управлению ценными бумагами, а также осуществляет доверительное управление денежными средствами и иным имуществом, в том числе находящимся в государственной собственности.

Основные направления и показатели инвестиционной и финансовой деятельности Внешэкономбанка, количественные ограничения на привлечение заемных средств, лимиты, основные условия, порядок и сроки предоставления кредитов и займов, участия в уставном капитале хозяйственных обществ, выдачи гарантий отражены в Меморандуме о финансовой политике государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», утвержденном распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 июля

2007 года № 1007-р «Об утверждении Меморандума о финансовой политике государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)».

Органами управления Внешэкономбанка являются наблюдательный совет Внешэкономбанка, правление Внешэкономбанка и председатель Внешэкономбанка. Высшим органом управления Внешэкономбанка является наблюдательный совет Внешэкономбанка. Председателем наблюдательного совета Внешэкономбанка является Председатель Правительства Российской Федерации. Председатель Внешэкономбанка входит в состав наблюдательного совета Внешэкономбанка по должности. Члены наблюдательного совета Внешэкономбанка назначаются Правительством Российской Федерации (распоряжения Правительства Российской Федерации от 19 июня 2007 года № 791-р «О назначении членов наблюдательного совета государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», от 16 октября 2007 года № 1435-р «О членах наблюдательного совета государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)»).

За Внешэкономбанком сохранено осуществление функции по банковскому обслуживанию заимствований бывшего СССР и Российской Федерации, а также по организации учета, расчетов и выверки задолженности по указанным заимствованиям, а также функции государственной управляющей компании по доверительному управлению средствами пенсионных накоплений. Указанные функции осуществляются Внешэкономбанком до даты, устанавливаемой Правительством Российской Федерации.

Федеральный закон от 17 мая 2007 года № 82-ФЗ «О банке развития» подготовлен и принят с соблюдением всех регламентных процедур. В процессе работы над указанным Федеральным законом в Совете Федерации 15 марта 2006 года был проведен «круглый стол» на тему «Банки развития: опыт и перспективы». В его работе приняли участие члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, представители Правительства и Центрального банка Российской Федерации, представители банковских и коммерческих организаций, научная общественность, иностранные гости. Участниками «круглого стола» были проанализированы правовые и финансовые последствия создаваемого института развития, рассмотрены возможные проблемы его взаимоотношений с коммерческими банками и другими участниками финансового рынка, мировая практика деятельности институтов развития. Рекомендации и другие материалы «круглого стола» широко комментировались прессой, были изданы отдельной брошюрой для ознакомления с практикой создания и функционирования институтов развития как специалистов, так и общественности.

В целях реализации Федерального закона от 17 мая 2007 года № 82-ФЗ был принят Федеральный закон от 17 мая 2007 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О банке развития», который в целях устранения возникших коллизий с действующим законодательством внес изменения и дополнения в Федеральный закон от 3 февраля 1996 года № 17-ФЗ «О банках и банковской деятельности»; Закон Российской Федерации от 27 ноября 1992 года № 4015-І «Об организации страхового дела в Российской Федерации»; Федеральный закон от 12 января 1996 года № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях»; Федеральный закон от 22 апреля 1996 года № 39-ФЗ «О рынке ценных бумаг»; Федеральный за-

кон от 10 декабря 2003 года № 173-ФЗ «О валютном регулировании и валютном контроле»; Налоговый кодекс Российской Федерации.

Предметом особого внимания в деятельности Внешэкономбанка должно стать снижение разрыва между уровнями экономического развития различных регионов нашей страны. Эта проблема особенно актуальна, так как уровень валового регионального продукта в расчете на душу населения в разных регионах страны отличается более чем в 30 раз. Специфика деятельности Внешэкономбанка предъявляет и особые требования к качеству государственного управления этим банком, которое осуществляется через его наблюдательный совет. В центре внимания наблюдательного совета должны находиться вопросы стратегического развития банка, эффективность системы управления и внутреннего контроля. В силу особого правового статуса Внешэкономбанка для достижения эффективного государственного управления Внешэкономбанком и усиления парламентского контроля за его деятельностью Совет Федерации внес в качестве законодательной инициативы в Государственную Думу проект федерального закона «О внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О банке развития» (постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 11 июля 2007 года № 370-СФ «О проекте федерального закона «О внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О банке развития»). Указанный законопроект предлагает увеличить численность наблюдательного совета Внешэкономбанка до 13 человек. При этом 7 членов наблюдательного совета должны назначаться Правительством Российской Федерации, 2 члена наблюдательного совета должны направляться Советом Федерации из числа членов Совета Федерации, 2 — Государственной Думой из числа депутатов Государственной Думы.

Принятие Федерального закона от 17 мая 2007 года № 82-ФЗ стало результатом совместной целенаправленной работы исполнительной и законодательной ветвей власти с широким привлечением участников финансовых рынков, представителей научных и деловых кругов. Указанный Федеральный закон восполнил один из пробелов в правовом обеспечении создания и функционирования национальных институтов развития, закрепил юридический статус преобразованного Банка внешнеэкономической деятельности СССР. Реализация Федерального закона от 17 мая 2007 года № 82-ФЗ должна способствовать значительному увеличению объема инвестиций в реальный сектор экономики, усилинию роли государственно-частного партнерства, без которых невозможны модернизация российской экономики, укрепление ее конкурентоспособности, повышение уровня жизни граждан и реализация стратегии социально-экономического развития России.

В 2007 году продолжилось развитие в Российской Федерации институтов микрофинансирования. В международной практике микрокредитование служит дополнением к традиционному кредитованию и позволяет развивать малое предпринимательство, обеспечивать граждан небольшими суммами на покрытие временных кассовых разрывов (например, при необходимости срочно внести очередной взнос по полученному в банке кредиту, чтобы избежать штрафных санкций), и так далее. Федеральный закон от 6 июля 2007 года № 196-ФЗ «О ломбардах» был одобрен Советом Федерации, а 19 июля 2007 года подписан Президентом Российской Федерации. До этого нормативное правовое регулирование деятельности ломбардов было размыто, что создавало простор для злоупотреблений со стороны недобросовестных участников рынка. Принятие ука-

занного федерального закона призвано упорядочить деятельность этих финансовых посредников.

Вопрос обеспечения легитимности деятельности организаций, оказывающих финансовые услуги населению, имеет высокую социальную значимость. В соответствии с классификатором видов экономической деятельности ломбарды являются финансовыми посредниками. Комитетом Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению в рамках мониторинга правоприменительной практики была выявлена ситуация, сложившаяся до принятия Федерального закона от 19 июля 2007 года № 196-ФЗ и Федерального закона от 19 июля 2007 года № 197-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ломбардах».

Согласно статье 4 Федерального закона от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции» ломбарды являются финансовыми организациями, то есть организациями, оказывающими финансовые услуги физическим лицам. Как показывает анализ рынка ломбардных услуг, значительная часть населения, не имея по объективным причинам возможности воспользоваться услугами кредитных организаций, обращаются за получением краткосрочного кредита в ломбард. Например, по данным правительства Москвы по состоянию на начало 2005 года в Москве действовало около 200 ломбардов, услугами которых ежегодно пользовались более 2 млн. человек. За год в Москве осуществлялось порядка 5 млн. залоговых операций на общую сумму около 10 млрд. рублей.

До принятия специального закона о ломбардах особенности залога вещей в ломбарде регламентировались в основном Гражданским кодексом Российской Федерации (ГК РФ). Статьей 358 ГК РФ было предусмотрено, что принятие от граждан в залог движимого имущества, предназначенного для личного потребления, в обеспечение краткосрочных кредитов может осуществляться в качестве предпринимательской деятельности специализированными организациями — ломбардами. Кроме того, согласно статьям 919, 920 ГК РФ ломбард может также принимать на хранение от граждан принадлежащие им вещи. Отдельные правоотношения в сфере деятельности ломбардов регулировались Законом Российской Федерации от 29 мая 1992 года № 2872-І «О залоге».

Действующее до принятия специального закона о ломбардах законодательство не позволяло создать стройную систему государственного регулирования в рассматриваемой сфере, что вело к произвольному применению существующих норм, злоупотреблениям и ущемлению прав и интересов как хозяйствующих субъектов — участников рынка, так и потребителей услуг ломбардов. Необходимо отметить, что ломбарды несут особую социальную нагрузку для ряда категорий населения. С развитием потребительского кредитования многие граждане вынуждены обращаться в ломбарды за краткосрочными займами на погашение очередного взноса по кредиту. Хранение вещей в ломбардах также является перспективным направлением развития данного бизнеса.

Деятельность ломбардов достаточно специфична и имеет ряд особенностей, которые существенным образом отличают ее от иных видов деятельности по предоставлению займов под залог. Основными ее отличительными особенностями являются: во-первых, правовые последствия реализации предмета залога — после его реализации требования ломбарда к залогодателю (заемщику) погашаются, даже если сумма, вырученная при реализации, недостаточна для их полного удовлетворения; во-вторых, наличие обязательного льготного месячного срока,

наступающего по истечении срока предоставления кредита, в течение которого ломбард не вправе реализовывать предмет залога; в-третьих, займы предоставляются исключительно физическим лицам под залог движимого имущества, предназначенному для личного потребления.

Все это определило необходимость урегулировать правоотношения в сфере деятельности ломбардов отдельным законодательным актом. Кроме того, на необходимость принятия такого акта указывала норма, содержащаяся в части 6 статьи 358 ГК РФ, устанавливающая, что «правила кредитования граждан ломбардами под залог принадлежащих гражданам вещей устанавливаются законом в соответствии с настоящим Кодексом».

Первоначальная редакция проекта федерального закона предусматривала вступление его в силу с 1 июля 2007 года. Однако в заключениях, направленных на проект федерального закона в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, в том числе в заключении Комитета Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению, был высказан ряд существенных замечаний. Для доработки законопроектов решением Комитета Государственной Думы по кредитным организациям и финансовым рынкам от 8 февраля 2007 года за № 116/7.2 в Государственной Думе была создана рабочая группа.

В состав указанной рабочей группы вошли депутаты Государственной Думы, представители Минфина России, МЭРТ России, Администрации Президента Российской Федерации, Совета Федерации, Российской государственной биржевой палаты, участники рынка, эксперты. Рабочая группа с февраля по июнь 2007 года провела около 10 заседаний. В результате законопроекты, регулирующие деятельность ломбардов, были существенно доработаны. Основные изменения проектов федеральных законов были направлены на защиту прав и законных интересов граждан. В дискуссии учтены предложения представителей Комитета Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению. Членами комитета Совета Федерации было направлено 14 поправок к указанному проекту федерального закона. Ряд из них были учтены или учтены частично.

В соответствии с проделанной работой 29 июня 2007 года Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации принят Федеральный закон от 19 июля 2007 года № 196-ФЗ и Федеральный закон от 19 июля 2007 года № 197-ФЗ.

Федеральный закон от 19 июля 2007 года № 196-ФЗ регулирует отношения, связанные с осуществлением ломбардами кредитования граждан под залог принадлежащих гражданам вещей и деятельности по хранению вещей, запрещает ломбардам заниматься какой-либо иной предпринимательской деятельностью, кроме предоставления краткосрочных займов населению, хранения вещей, а также оказания консультационных и информационных услуг. Это позволяет четко очертировать специализацию таких финансовых посредников, как ломбарды.

Федеральный закон от 19 июля 2007 года № 196-ФЗ дает определение понятию «ломбард»; устанавливает основные требования, предъявляемые к деятельности ломбарда; выделяет информацию, составляющую профессиональную тайну при осуществлении ломбардом деятельности и устанавливает обязанность соблюдать ее конфиденциальность; прописывает последствия изъятия (принудительного изъятия) либо выемки; фиксирует, что оценка вещи, передаваемой в залог или сдаваемой на хранение, осуществляется по соглашению сторон в соответствии с ценами на вещи такого рода и качества, обычно устанавливаемыми в

торговле в момент и в месте ее принятия в залог или на хранение; устанавливает обязательное страхование вещи, принятой ломбардом в залог или на хранение от рисков ее утраты и повреждения.

В Федеральном законе от 19 июля 2007 года № 196-ФЗ подробно описаны правила кредитования ломбардами, в том числе условия договора, который заключают ломбард и гражданин, также установлена сумма обязательств заемщика перед ломбардом. Отдельная глава посвящена правилам хранения вещей в ломбарде, определяется порядок реализации невостребованных вещей. Основным достоинством данного закона является упорядочивание отношений возникающих в процессе осуществления ломбардами их деятельности. Федеральный закон направлен на защиту интересов клиентов ломбардов. Установлены существенные условия и определена информация, которая обязательно должна содержаться в договоре займа и договоре хранения вещей в ломбарде, что очень важно для граждан, пользующихся указанными услугами.

В течение 2007 года в Федеральный закон от 19 июля 2007 года № 196-ФЗ были внесены изменения, касающиеся процедуры реализации невостребованных из ломбарда предметов залога и сданных на хранение вещей. В рамках рабочей группы предложения о диверсификации процедур реализации невостребованных вещей в зависимости от суммы их оценки, внесены представителями Комитета Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению.

Соответствующий Федеральный закон от 2 ноября 2007 года № 249-ФЗ «О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О ломбардах» был принят Государственной Думой Федерального собрания Российской Федерации 16 октября 2007 года и одобрен Советом Федерации Федерального собрания Российской Федерации 26 октября 2007 года. Он вносит изменение в статью 13 Федерального закона от 19 июля 2007 года № 196-ФЗ, устанавливающее обязательную продажу невостребованной вещи, сумма оценки которой превышает 30 тыс. рублей, с публичных торгов. В иных случаях форма и порядок реализации невостребованной вещи определяются решением ломбарда, если иное не установлено договором займа или договором хранения.

Поскольку проведение открытого аукциона — процедура дорогостоящая, не имеет экономического смысла использовать его для недорогих невостребованных вещей, так как затраты на реализацию в этом случае велики. Более того, время, потраченное на соблюдение всех правил, увеличит сумму требований ломбарда к заемщику настолько, что она превысит и сумму оценки, и сумму, полученную от реализации.

Таким образом, Федеральный закон от 2 ноября 2007 года № 249-ФЗ, с одной стороны, обязал ломбард продавать исключительно на торгах дорогостоящие невостребованные вещи, а с другой стороны, сохранил возможность реализации вещей с помощью более простых механизмов. Это позволит создать дополнительные условия для защиты прав и законных интересов граждан, являющихся клиентами ломбардов.

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации на заседании 6 июля 2007 года поручил Комитету по финансовым рынкам и денежному обращению в течение 1 года после вступления в силу Федерального закона от 19 июля 2007 года № 196-ФЗ проводить мониторинг правоприменительной практики данного федерального закона.

§ 9. Законодательное обеспечение развития судостроительной отрасли России¹

Президент Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 26 апреля 2007 года отметил важное значение развития судостроения для России, являющейся крупной морской державой. «Мы имеем достаточно развитый рынок собственных морских перевозок. При этом практически перестали строить гражданские суда. За последние 10 лет более 90 процентов новых судов наши судовладельцы заказали и построили на зарубежных верфях. И если не предпринять сегодня никаких действий, отрасль просто деградирует, что в конечном счете негативно скажется и на безопасности страны, на военном кораблестроении».

Первая группа проблем сформировалась из-за структурных диспропорций судостроительной промышленности, ее ориентированности на создание исключительно военной продукции. Исторически российское гражданское судостроение развито слабо, а большая часть отечественного судостроения представляет собой совокупность предприятий, традиционно ориентированных на военное кораблестроение. Российское гражданское судостроение является продукцией не специализированных предприятий, а универсальных, с отсталой производственной базой.

Вторая группа проблем характеризуется спадом промышленного производства в 1990-х гг. и вызвана отсталостью технологий, изношенностью основных производственных фондов, слабостью проектных решений и отсутствием кадрового потенциала.

Резкое снижение конкурентоспособности отечественного судостроения обусловлено следующими факторами:

сокращение заказов на строительство военных кораблей и коммерческих судов привело к росту издержек и увеличению стоимости продукции отрасли;

износ основных производственных фондов в судостроении приблизился к 70% (производственное оборудование, возраст которого превышает 20 лет, в общем парке станочного оборудования составляет 65%);

устарели проектные решения, основанные на разработках 1980-х годов;

нехватка построекных мест (после распада СССР крупнейшие стапели и доки остались на Украине. Относительно большие суда, водоизмещением до 100 тыс. тонн, можно строить на наклонных стапелях Балтийского завода и Адмиралтейских верфей в Санкт-Петербурге, а также на предприятиях Северодвинска. 15 заводов могут строить суда длиной до 150 метров, а 22 — длиной менее 100 метров);

существенное отставание технологий и организации работ по сравнению с зарубежными передовыми предприятиями, низкий уровень автоматизации работ, недостаточное применение методов крупноблочного строительства (применение раскроя металла 8 x 2 метра, в отличие от зарубежного стандарта 12 x 4, влияет на количество сварных швов и качество поверхности) и использование кранов недостаточной грузоподъемности. В результате удельная трудоемкость производства в отрасли в 3—5 раз выше, чем за рубежом, а сроки постройки судов больше;

высокие энергозатраты из-за климатических условий;

практическое отсутствие зарубежных инвестиций в российское судостроение;

несоответствие существующей в Российской Федерации логистики и принципов организации гражданского производства современному мировому уровню;

¹ Материал подготовлен Комитетом Совета Федерации по промышленной политике.

критическое состояние кадрового потенциала на многих предприятиях отрасли.

Третья группа проблем обусловлена особенностями отечественного законодательства и финансовой инфраструктуры гражданского судостроения. Существующая система налогообложения и финансирования всего цикла строительства судов ставит отечественных судостроителей и судовладельцев в заведомо худшие по сравнению с зарубежными финансово-экономические условия. Дело в том, что условия получения банковских кредитов в России и за рубежом несопоставимы. На российском финансовом рынке возможен кредит только на 5—6 лет под 12—14% годовых в объеме до 60% от стоимости судна, в то время как российские судовладельцы могут авансировать заводу в период строительства, как правило, не более 20—25% цены судна.

Большая часть финансирования строительства судна направлена на закупку импортного оборудования (60—70% цены судна). Поставка этого оборудования для судов, строящихся для российских заказчиков, облагается не только НДС, но и таможенной пошлиной, что увеличивает стоимость судов на 20—25%.

До настоящего времени отсутствует государственная программа промышленного освоения месторождений нефти и газа на морском шельфе России и создания в этих целях технических средств, судов, специальных аппаратов и сооружений. Отметим, что некоторые компании уже начали самостоятельно осваивать месторождения морского шельфа. В частности, нефтяная компания «ЛУКОЙЛ» ведет эксплуатационное бурение на шельфе Балтийского моря с морской стационарной платформы, построенной на заводе по производству стальных металлоконструкций ООО «ЛУКОЙЛ-Калининградморнефть»¹.

Четвертая группа проблем связана с развитием инфраструктуры, расширением морских и речных портов, модернизацией судоходных путей, особенно на реках.

Отметим, что в Послании Президента подчеркивалась необходимость развития морских портов: «Наши грузопотоки продолжают идти через иностранные порты... Прежде всего нужно разработать и принять инвестиционные программы развития российских портов. Уже в этом году решить вопрос с оформлением земли под развитие портовой инфраструктуры. И, наконец, принять соответствующий закон и определиться с созданием нескольких свободных портовых зон с льготным режимом налогообложения... Необходимо реализовать проекты по увеличению пропускной способности внутренних водных путей...».

Внимание Президента к данной отрасли ускорило разработку программ реформирования отрасли. Отметим, в последние годы развитию судостроения уделяют внимание и исполнительная, и законодательная ветви власти.

Как уже говорилось, исторически Россия — одна из ведущих морских держав с выходом в три океана и значительной протяженностью морских границ. С целью сохранения этого статуса была принята Морская доктрина Российской Федерации на период до 2020 года (утверждена Президентом Российской Федерации 27 июля 2001 года). Морская доктрина предполагает концентрацию усилий по строительству и развитию инфраструктуры российского флота на территориях субъектов Российской Федерации, традиционно связанных с мореплаванием,

¹ Строительство отечественными проектными и производственными организациями первой добывающей платформы осуществлялось в рамках Федеральной целевой программы развития Калининградской области на период до 2010 года.

унификацию этой инфраструктуры для военных и хозяйственных нужд, поддержание российского флота в готовности к решению стоящих перед ним задач. Однако Морская доктрина — это концептуальный документ, и для ее реализации требуются конкретные программы.

Министерством промышленности и энергетики Российской Федерации разработана Стратегия развития судостроительной промышленности на период до 2030 года. Основные положения проекта указанной стратегии обсуждались на заседании Правительства Российской Федерации 19 октября 2006 года и были утверждены приказом Минпромэнерго России от 6 сентября 2007 года № 354. Стратегия определяет основные принципы и направления, обеспечивающие эффективное динамичное развитие судостроительной отрасли.

Проблемы развития судостроительной промышленности имеют многоплановый характер. Для их решения недостаточно усилий на федеральном уровне, необходим системный, комплексный подход по реформированию не только судостроения, но и отраслей, производящих комплектующее оборудование и материалы, созданию благоприятного инвестиционного климата в отраслях, заинтересованности хозяйствующих субъектов в модернизации существующих фондов, готовности транспортных компаний закупать отечественные суда.

Реализация Стратегии развития судостроительной промышленности требует решения комплекса задач, которые можно сгруппировать по трем основным направлениям решения проблемы:

развитие научно-технического и производственного потенциала, комплексная модернизация и техническое перевооружение отрасли;

законодательное и иное нормативно-правовое обеспечение развития судостроения;

структурные преобразования и оптимизация потенциала отрасли.

Механизм реализации указанной Стратегии в первую очередь базируется на выполнении мероприятий в области судостроения, предусмотренных федеральными целевыми программами. Во вторую очередь обеспечиваются условия оптимального использования инструментов правового характера (методы таможенно-тарифного регулирования, механизм субсидирования и так далее).

Концепция федеральной целевой программы разработана и утверждена распоряжением Правительства от 7 ноября 2007 года № 1571-р «Об утверждении концепции федеральной целевой программы «Развитие гражданской морской техники» на 2009—2016 годы». Цель программы — создание конкурентоспособной отечественной гражданской морской техники. При подготовке данной Концепции были проанализированы два сценария реформирования отрасли и проведено их сопоставление с инерционным сценарием. Первый сценарий предполагал точечную поддержку судостроения с минимальными бюджетными расходами. Данный сценарий не способен переломить ситуацию в отрасли и лишь приведет к распылению государственных средств. Второй сценарий предполагает повысить конкурентоспособность путем преодоления отставания от передовых стран в научно-техническом и технологическом развитии, он признан наиболее благоприятным.

В Стратегии развития подходы к реформированию судостроения сформулированы более комплексно и направлены на решение конкретных проблем отрасли, а не на лозунг о ликвидации отставания от развитых стран.

Прежде всего предполагается осуществить технологическую модернизацию существующих верфей (корпусостроение, краны большой грузоподъемности, крупногабаритный лист, сухие доки и тому подобное). Это потребует реализации крупных инвестиционных проектов, по большей части реализуемых за счет средств инвесторов. Для привлечения инвесторов необходимо предпринять меры государственной поддержки (получение в общепринятом порядке государственных гарантий, использование методов таможенно-тарифного регулирования и так далее), возможные в рамках действующего законодательства. Создание полностью новых, специализированных на гражданском судостроении верфей также возможно на основе государственно-частного партнерства. Однако этот подход наиболее рискованный, поскольку строительство предприятий с нуля требует слишком больших капиталовложений. Его реализация возможна только с привлечением зарубежных инвесторов.

Еще одним источником средств при проведении модернизации на государственных предприятиях или открытых акционерных обществах с контрольным пакетом акций у государства является Инвестиционный фонд и ресурсы Банка развития.

Для реализации вышеназванных подходов был издан приказ Министерства промышленности и энергетики Российской Федерации от 26 февраля 2007 года № 50 «О развитии производственных мощностей судостроительной промышленности», направленный на разработку проектов современных судостроительных комплексов в западных, дальневосточных и северных регионах. В частности, предполагается создать в западных регионах современный судостроительный комплекс с использованием производственных мощностей существующих предприятий и одновременное создание новых мощностей для строительства крупнотоннажных судов и морских платформ для работы на шельфе (верфи).

На первом этапе реализации Стратегии предполагается укрупнение предприятий, поскольку разрозненные госпредприятия не в состоянии эффективно реализовать функции стратегического развития отрасли. О практических шагах по реализации Стратегии свидетельствует Указ Президента Российской Федерации от 21 марта 2007 года № 394 «Об открытом акционерном обществе «Объединенная судостроительная корпорация». Создание Объединенной судостроительной корпорации позволит объединить все сегменты — от проектирования и строительства судов до их сервисного обслуживания и ремонта. Данный указ устанавливает правовые основы для концентрации интеллектуальных, производственных и финансовых ресурсов при реализации проектов строительства кораблей и подводных лодок для Военно-Морского Флота, а также развития гражданского судостроения, освоения континентального шельфа и мирового рынка морских перевозок. Объединенная судостроительная корпорация включает несколько судостроительных предприятий, проектно-конструкторских бюро различных регионов страны, куда входят Санкт-Петербург, Архангельская и Мурманская области.

Мировой опыт показывает, что концентрация собственности в руках государства может быть механизмом поддержки только в краткосрочный период, и этот механизм сам по себе не столько повышает эффективность, сколько позволяет создать более благоприятную институциональную среду в отрасли. Так, в 1970-х гг. в мировом судостроении возник кризис, и многие страны, в том числе Великобритания, Италия, Нидерланды, Швеция, начали проводить национализацию

судостроительной промышленности. Созданные под эгидой государства отраслевые объединения получили обширные субсидии и другие формы помощи. Тем не менее такие механизмы поддержки не помогли европейским странам в конкурентной борьбе с азиатскими верфями. Проведение неоклассической экономической политики в 1980-х гг. сопровождалось приватизацией судостроения в европейских странах. К началу XXI столетия среди стран — членов ЕС значительное государственное участие в судостроении сохраняется только в Италии (государственный холдинг Fincantieri) и Испании (холдинг Navantia). Тем не менее прямое дотирование судостроения продолжает широко практиковаться в Европе, особенно в виде финансирования программ консолидации и реструктуризации отрасли.

В настоящее время преждевременно говорить о сопоставимости условий строительства гражданских судов у нас и за рубежом. Прежде всего необходимо создать благоприятные налоговые и прочие условия для нахождения судов под российским флагом, поскольку сейчас значительная часть российского флота ходит под флагами зарубежных государств. Реформирование судостроительной отрасли по принципу укрупнения и создания вертикально интегрированных компаний имеет определенные преимущества в том случае, когда налицо эффект масштаба. Подобная модель обеспечит наибольший результат в военном судостроении и при производстве однотипных кораблей. Однако постиндустриальная экономика предъявляет новые требования к производителям: от них требуется не только эффективно строить стандартные суда, но и удовлетворять специфические требования клиентов. Частный сектор нецелесообразно заменять государственным в том случае, если существует платежеспособный спрос на продукцию, которая удовлетворяется частными производителями (например, строительство яхт и небольших судов предпочтительно продолжить на частных предприятиях). При этом с государства не снимается обязанность поддерживать благоприятный инвестиционный климат, который предполагает низкую налоговую нагрузку, доступность долгосрочного кредитования, конкуренцию между производителями. Очень важно привлекать зарубежных инвесторов, которые владеют не только современными технологиями, но и большим опытом продвижения продукции на мировые рынки.

Законодательная власть предпринимает последовательные шаги по улучшению ситуации в судостроительной отрасли. Прежде всего законодательство направлено на создание благоприятного инвестиционного климата, снижение налогов, поощрение инвестиций как отечественных, так и зарубежных, создание эффективной финансовой системы. Вопросам развития судостроительной промышленности уделялось недостаточное внимание, хотя в последние годы ситуация изменилась в лучшую сторону.

В частности, принятые постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 30 июня 2004 года № 780-IV ГД «Об обращении Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации «К Председателю Правительства Российской Федерации М.Е.Фрадкову о мерах по развитию российской судостроительной промышленности», а также постановление Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 24 ноября 2006 года № 406-СФ «О первоочередных мерах по преодолению кризиса в отечественном судостроении». Также 16 марта 2006 года прошли парламентские слушания на тему «Законодательное обеспечение создания экономиче-

ских условий для обновления российского флота, развития судостроительной промышленности и поддержки судостроения в Российской Федерации».

В постановлении Совета Федерации от 24 ноября 2006 года № 406-СФ предложены конкретные инициативы, реализация которых позволит улучшить ситуацию в судостроительной отрасли. Прежде всего предлагается принять меры государственного регулирования и финансовой поддержки отрасли, включая налоговые и таможенные льготы и преференции, которые будут носить комплексный, скоординированный характер и будут стимулировать рост спроса на отечественные суда. В частности, предлагается разработать проект федерального закона «О государственной поддержке судостроительной промышленности Российской Федерации» и проект федерального закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части мер государственной поддержки судостроительной промышленности; разработать и утвердить перспективный план стратегического развития судостроительной промышленности в целях модернизации и технического перевооружения с последующей интеграцией в крупные холдинговые компании; принять Федеральную целевую программу «Развитие гражданского судостроения в Российской Федерации на 2008–2016 годы». Эти задачи в определенной мере реализованы, однако соответствующий федеральный закон не принят. Принятие закона создаст стабильные условия для реформирования и поддержки отрасли на долгосрочную перспективу.

Совет Федерации также предлагал рассмотреть вопросы возможности реструктуризации просроченной задолженности организаций отрасли по платежам в федеральный бюджет и государственные внебюджетные фонды; освобождения от обложения налогом на добавленную стоимость и таможенных пошлин ввоза импортного судовое технологического оборудования и комплектующих деталей к нему, сертифицированные аналоги которых не производятся на территории Российской Федерации; установления специального налогового режима для организаций судостроительной промышленности; упрощения лизинга отечественных речных и рыбопромысловых судов. Кроме того, предлагалось поручить Министерству сельского хозяйства Российской Федерации проработать вопрос о выделении дополнительных квот на вылов водных биологических ресурсов организациям, размещающим заказы на строительство рыбопромысловых судов на отечественных судостроительных предприятиях.

В 2006 году вступил в силу Федеральный закон от 20 декабря 2005 года № 168-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части, касающейся создания Российского международного реестра судов». Указанным федеральным законом создаются условия приобретения морских транспортных судов для перевозки внешнеторговых грузов иностранной и отечественной постройки без НДС и таможенных пошлин при условии их регистрации в Российском международном реестре судов. Но действие этого закона не распространяется на все другие типы морских и речных судов, строящихся в России: промысловые, транспортные каботажные суда, другие типы судов для внутреннего рынка. Их строительство будет продолжаться с сохранением взимания НДС и таможенных пошлин за ввоз технологического оборудования и комплектующих деталей, то есть в дискриминационных условиях, что усилит неравенство условий работы отечественного судостроения по сравнению с зарубежными конкурентами. Поэтому следует предоставить дополнительные

налоговые льготы отечественным судам, зарегистрированным в России, что потребует внесения изменений в Налоговый кодекс Российской Федерации.

Федеральный закон от 17 мая 2007 года № 82-ФЗ «О банке развития» в качестве одной из целей банка развития закрепляет осуществление лизинговых операций. Однако до настоящего времени лизинг отечественных судов не приобрел широкого распространения.

Кроме того, целесообразно предоставлять дополнительные квоты на вылов водных биологических ресурсов отечественными судами, что может потребовать внесения изменений в Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов».

Развитие судостроительной промышленности требует одновременной реализации проектов по развитию транспортной инфраструктуры — модернизации морских и речных портов, судоходных каналов и так далее. Эти вопросы отражены в Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2020 года, разработанной Министерством транспорта России, и расписаны по конкретным направлениям в федеральной целевой программе «Модернизация транспортной системы России (2002—2010 годы)» (утверждена постановлением Правительства Российской Федерации от 5 декабря 2001 года № 848).

Так, подпрограмма «Морской транспорт» данной целевой программы направлена на решение задач по увеличению пропускной способности морских портов, повышению уровня безопасности мореплавания и снижению аварийности на флоте. Для развития морских портов предусмотрено наращивание производственной мощности портов и перевалочных комплексов в Приморске (Финский залив), Мурманске, Санкт-Петербурге, Туапсе и ряде других, строительство нефтеперевалочного комплекса в Де-Кастри (порт Ванино) и в порту Корсаков.

В подпрограмму «Внутренние водные пути» включены мероприятия, обеспечивающие развитие внутренних водных путей для повышения их пропускной способности и безопасности судоходства, увеличения протяженности водных путей с гарантированными глубинами.

Следует расширить механизмы государственно-частного партнерства при модернизации судостроительных предприятий, увеличения пропускной способности водных путей, повышении эффективности работы портов и прочих объектов транспортной инфраструктуры. Следует отметить, что соответствующая правовая база и соответствующие институты развития уже сформированы, однако пока не начали эффективно работать.

Так, в Федеральный закон от 22 июля 2005 года № 116-ФЗ «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» в 2007 году был добавлен дополнительный тип особых зон — портовые особые экономические зоны. Эти экономические зоны могут создаваться на территориях морских и речных портов, открытых для международного сообщения и захода иностранных судов. Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации» и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации также устанавливает порядок осуществления деятельности, строительства и закрытия морских портов. Правовую базу государственно-частного партнерства также формирует Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Однако пока не сформирована подзаконная нормативная база, которая позволяла бы эффективно реализовывать положения

этих законов, а процедура получения средств инвестиционного фонда по-прежнему остается крайне сложной.

Оказания своевременной государственной поддержки судостроению позволит обеспечить производство продукции, конкурентоспособной на внутреннем и внешнем рынках. При этом важно продолжать улучшать инвестиционную привлекательность отрасли и создавать условия для привлечения зарубежных инвесторов, которые привнесут в отрасль новые технологии. Одновременно следует рассмотреть не возможность интеграции отечественных предприятий с отсталой технологической базой, а покупку современных западных компаний, поскольку это значительно сократит путь получения доступа к новым технологиям.

§ 10. О нормативно-правовом обеспечении структурного реформирования железнодорожного транспорта в 2007 году¹

Основой нормативно-правового обеспечения реформирования железнодорожного транспорта в деятельности Совета Федерации в 2007 году стал мониторинг законодательной базы, регулирующей деятельность железнодорожной отрасли, для оценки ее соответствия изменениям, произошедшим в ходе проведения третьего этапа структурного реформирования железнодорожного транспорта.

По сравнению с уже произошедшими структурными изменениями значительно отстают сроки разработки и внесения в Государственную Думу соответствующих законопроектов, призванных регулировать деятельность железнодорожного транспорта. Совет Федерации стремится системно решить данную проблему и организовать полноценное законодательное обеспечение развития железнодорожного транспорта как одного из основных факторов развития экономики страны в целом.

В связи с этим следует отметить поручение Президента Российской Федерации, данное на итоговом совещании по вопросам перспективного развития железнодорожного транспорта в Российской Федерации 10 апреля 2007 года, в соответствии с которым осуществляется разработка Стратегии развития железнодорожного транспорта Российской Федерации до 2030 года (на долгосрочную перспективу). При этом указанная Стратегия должна обеспечить системность решений, принимаемых органами исполнительной власти в исполнение поставленной Президентом Российской Федерации В.В. Путиным задачи эффективного использования уникального географического потенциала страны на базе комплексного развития всех видов транспорта и связи, в том числе железных дорог России.

Учитывая сложную техническую и экономическую обстановку в железнодорожной отрасли, важно, чтобы нормативное правовое регулирование было способно обеспечить повышение устойчивости работы железнодорожного транспорта, его доступности, безопасности и качества предоставляемых им услуг и сохранение единого экономического пространства страны, формирование единой гармоничной транспортной системы и снижение совокупных народно-хозяйственных затрат на перевозки грузов и пассажиров железнодорожным транспортом.

С этой целью Комиссией Совета Федерации по естественным монополиям в 2007 году осуществлялась непрерывная работа по мониторингу законодательного

¹ Материал подготовлен Комиссией Совета Федерации по естественным монополиям.

обеспечения третьего этапа структурного реформирования железнодорожного транспорта и хода реализации соответствующих мероприятий.

С учетом остроты проблемы реформирования железнодорожного транспорта уже в феврале 2007 года на заседании Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям рассматривался вопрос «О разработке проектов новых федеральных законов «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации», «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», «Об особенностях управления имуществом железнодорожного транспорта».

Комиссия обратила внимание Минтранса России на невыполнение указанным министерством своих обязательств по разработке новых федеральных законов «Устав железнодорожного транспорта», «О железнодорожном транспорте», «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» в согласованные сроки, учитывая, что Минтранс России обязался подготовить проекты вышеуказанных федеральных законов в июле—сентябре 2006 года.

Кроме того, Комиссия сочла целесообразным при подготовке вышеуказанных законов только комплексно рассматривать законопроекты, вносимые по отдельным вопросам деятельности железнодорожного транспорта. Данная позиция была поддержана и профильными комитетами Государственной Думы.

В мае 2007 года в Совете Федерации был проведен «круглый стол» на тему «Нормативно-правовое регулирование деятельности железнодорожного транспорта в современных условиях». В работе «круглого стола» приняли участие более 50 человек, в том числе члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, представители федеральных органов исполнительной власти (Минтранс России, ФСТ, ФАС, Счетной палаты Российской Федерации), профсоюзов транспортников, ОАО «РЖД», ассоциаций и общественных организаций независимых перевозчиков, вузов и научных организаций, средств массовой информации.

Участниками «круглого стола» отмечалось, что действующие федеральные законы — от 10 января 2003 года № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации», от 10 января 2003 года № 18-ФЗ «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации», от 27 февраля 2003 года № 29-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта», регулирующие деятельность железнодорожного транспорта, в настоящее время во многом устарели, не соответствуют реальным условиям, сложившимся в отрасли, и требуют значительных изменений.

По общему мнению участников «круглого стола», вносимые в данные законопроекты изменения должны:

обеспечить развитие и совершенствование железнодорожного законодательства в целях полного и качественного регулирования отношений участников перевозочного процесса с учетом международного опыта и задач по дальнейшей интеграции, расширению сотрудничества в области железнодорожного транспорта с другими странами;

учитывать целевую модель рынка транспортных услуг;

расширить понятийный аппарат железнодорожного законодательства путем включения в него в целях установления терминологического единства новых терминов и базовых понятий, способствующих регулированию отношений между субъектами перевозочного процесса в современных условиях (например, пассажир, оператор подвижного состава, инфраструктура железнодорожного

транспорта, локомотив, поезд, сбор, тарифное руководство, железнодорожная администрация Российской Федерации и другие);

устранить противоречия железнодорожного законодательства с нормативными актами иных отраслей права, в том числе в отношении компетенция федеральных органов исполнительной власти по изданию нормативно-технических актов;

обеспечить регулирование отношений с участием хозяйствующих организаций, основанных на частной собственности.

Кроме того, ряд положений законодательных и иных нормативных правовых актов реально не могут применяться, так как они направлены на регулирование отношений федерального железнодорожного транспорта (МПС) и неприменимы к акционерному обществу; например, они не могут:

обеспечить регулирование норм в области земельных отношений в части правового режима земель железнодорожного транспорта как необщего, так и общего пользования;

обеспечить установление тарифов, платы и сборов на уровне, сохраняющем нормативную рентабельность собственного капитала и экономически обоснованный уровень доходности инвестированного капитала организаций железнодорожного транспорта при условии полного возмещения затрат, связанных с осуществлением перевозок;

осуществить нормативное регулирование отношений организаций железнодорожной отрасли с другими видами транспорта в целях совершенствования прямых смешанных (комбинированных) перевозок;

обеспечить привлечение значительного объема инвестиций в железнодорожную отрасль из всех доступных источников — как государственных, так и частных;

обеспечить унификацию железнодорожного законодательства на едином пространстве колеи 1520 мм, а также осуществление единой технической политики в целях совместимости технических средств и имущества владельцев инфраструктуры, перевозчиков, операторов (собственников) железнодорожного подвижного состава и других участников рынка железнодорожных транспортных услуг;

ввести нормы, интегрирующие локомотивную тягу в перевозочный процесс и исключающие ее обособление в качестве самостоятельного вида деятельности;

создать базу для формирования и нормативного обеспечения действия механизмов субсидирования из государственного бюджета полного объема убытков от железнодорожных пассажирских перевозок в дальнем следовании и пригородном сообщении;

сформировать условия для работы операторов собственных поездных формирований и магистральных локомотивов;

урегулировать права, обязанности и ответственность перевозчика, владельца инфраструктуры, пассажира, грузоотправителя, отправителя, грузополучателя, получателя и других физических и юридических лиц, участвующих в организации и осуществлении перевозки, оказании услуг инфраструктуры и иных услуг железнодорожного транспорта общего пользования. Помимо этого, необходимо установить и уточнить круг прав, обязанностей и ответственности субъектов предпринимательской деятельности на железнодорожном транспорте не общего пользования, с учетом специфики работы каждого из них, так как существующая база правового регулирования носит общий и по ряду позиций неконкретный характер;

уточнить функции государства в области регулирования деятельности железнодорожного транспорта, заключающиеся в упразднении ряда функций государственных органов и закреплении ряда новых полномочий, направленных на создание равноправных рыночных условий работы различных субъектов на железнодорожном транспорте.

Следует отметить, что разработка необходимых изменений в федеральные законы осуществляется крайне медленно, с опозданием как минимум на 1 год.

Отсутствие необходимой нормативной базы сдерживает полноценное функционирование и развитие железнодорожного транспорта в условиях проводимой структурной реформы, а также не обеспечивает должную интеграцию железнодорожного транспорта Российской Федерации в мировую транспортную систему.

Недостаточные темпы развития железнодорожного транспорта сдерживают развитие ряда других отраслей.

По состоянию на конец 2007 года Комиссией Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности одобрены концепции законопроектов «О внесении изменений в Федеральный закон «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» и «О внесении изменений в Федеральный закон «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации».

Подготовка текстов законопроектов осуществляется в рамках специально созданной межведомственной рабочей группы, в состав которой вошли представители Федерального Собрания Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти и заинтересованных организаций железнодорожного транспорта.

Существенным шагом по пути нормативного правового обеспечения структурного реформирования железнодорожного транспорта в 2007 году явилась разработка Целевой модели рынка железнодорожных транспортных услуг к концу третьего этапа реформы. Разработанный рабочей группой проект указанной Целевой модели неоднократно рассматривался на заседаниях Межведомственной комиссии по реализации структурной реформы на железнодорожном транспорте.

Подготовка указанного документа преследовала цель конкретизации мероприятий третьего этапа реформы, определения дальнейших направлений развития отрасли.

В соответствии с Целевой моделью до завершения третьего этапа реформы базовыми элементами преобразований рынка железнодорожных транспортных услуг являются: создание Федеральной пассажирской компании и Грузовых компаний, расширение спектра деятельности операторов подвижного состава.

К концу третьего этапа будет проведена оценка возможности и целесообразности отделения перевозок от деятельности по предоставлению услуг инфраструктуры.

В соответствии с целевой моделью будут созданы условия для привлечения частных инвестиций для обновления и увеличения парка локомотивов. В частности, будут созданы условия для курсирования собственных поездных формирований на отдельных маршрутах, а также обеспечено выделение в тарифе на перевозки локомотивной составляющей.

В основе выбора оптимальной модели организации железнодорожного транспорта в России, а следовательно, подготовки предлагаемой к рассмотрению Целевой модели использовались критерии поэтапного реформирования, минимизации риска необратимых последствий, обеспечения контроля и корректировки на основе анализа промежуточных результатов.

В 2007 году велась значительная работа по созданию системы технического регулирования на железнодорожном транспорте. С целью совершенствования нормативной правовой базы в области безопасности движения и экологии в сфере железнодорожного транспорта Минтрансом России была подготовлена и одобрена на заседании Правительственной комиссии по техническому регулированию 14 июня 2006 года (протокол № 12) Концепция системы технического регулирования на железнодорожном транспорте (далее — Концепция), которая определила общую идеологию и направление дальнейшей работы, связанной с подготовкой специальных технических регламентов.

На основе утвержденной концепции в 2007 году осуществлялась подготовка специального технического регламента первого уровня «О безопасности железнодорожного транспорта»¹.

Работа по созданию системы технического регулирования на железнодорожном транспорте должна продолжаться.

Важным для деятельности железнодорожного транспорта является нормативный акт Правительства Российской Федерации, утверждающий перечень товаров (работ, услуг) субъектов естественных монополий в сфере железнодорожных перевозок, цены (тарифы) на которые регулируются государством, и порядок государственного регулирования цен (тарифов) на эти товары (работы, услуги), включая основы ценообразования и правила государственного регулирования и контроля. Данный акт был подготовлен ФСТ России, согласован с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и внесен в Правительство Российской Федерации.

В 2008 году необходимо продолжить работу по реализации третьего этапа структурной реформы на железнодорожном транспорте, и в первую очередь в части совершенствования нормативно-правовых основ функционирования железнодорожного транспорта, создания надлежащих правовых механизмов развития железнодорожного транспорта, совершенствования системы тарифного регулирования, создания системы технического регулирования на железнодорожном транспорте².

Необходимо принять комплекс мер по совершенствованию государственного тарифного регулирования, направленного на формирование рыночных механиз-

¹ Федеральным законом «О техническом регулировании» от 27 декабря 2002 года № 184-ФЗ был отменен Закон Российской Федерации от 10 июня 1993 года № 5151-И «О сертификации продукции и услуг», на основе которого было разработано соответствующее законодательство о сертификации, которое также должно утратить силу, но применяется до сих пор, создавая угрозу безопасности. Так, Федеральным законом от 10 января 2003 года № 17-ФЗ «О железнодорожном транспорте в Российской Федерации» установлена обязательная сертификация подвижного состава, специализированного оборудования и элементов инфраструктуры и так далее, которые обеспечивают безопасную эксплуатацию железнодорожного транспорта. Между тем, как показала проведенная в апреле—мае 2007 г. Генеральной прокуратурой РФ проверка исполнения законодательства на железнодорожном транспорте, ОАО «РЖД» разрабатываются собственные стандарты на оборудование, технологические процессы, обеспечивающие безопасность на железнодорожном транспорте. (Письмо заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Е.Л. Забарчука от 28 сентября 2007 года.)

² В соответствии с планом законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации на 2007 год, утвержденным распоряжением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2006 года № 1852-р, а также планом законопроектной деятельности Минтранса России, утвержденным распоряжением Минтранса России от 16 января 2007 года № ИЛ-2-р, Росжелдором проведена работа по подготовке и согласованию следующих законопроектов: об утверждении Положения о дисциплине работников железнодорожного транспорта общего пользования (законопроект принят Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации в первом чтении 23 мая 2007 года); о внесении изменений в федеральные законы «О железнодорожном транспорте Российской Федерации», «Устав железнодорожного транспорта Российской Федерации» (законопроекты

мов в сфере железнодорожного транспорта, повышение глобальной конкурентоспособности российских железных дорог и эффективности пассажирских перевозок, в том числе:

ускорить разработку методики обоснования решений о введении, изменении или прекращении регулирования тарифов на грузовые и пассажирские перевозки в отдельных сегментах рынка железнодорожных перевозок;

ускорить разработку и принятие нового Прейскуранта № 10-01 «Тарифы на перевозку грузов и услуги инфраструктуры, выполняемые российскими железными дорогами» в соответствии с целевой моделью рынка железнодорожных транспортных услуг;

ускорить утверждение Прейскуранта № 10-02-16 «Тарифы на перевозки пассажиров, багажа и грузобагажа, выполняемые во внутригосударственном сообщении ОАО «РЖД» и организациями, образуемыми в процессе реформирования ОАО «РЖД», и услуги инфраструктуры, оказываемые ОАО «РЖД» при данных перевозках».

§ 11. Право на интеллектуальную собственность¹

В 2007 году проделана определенная работа по совершенствованию законодательства, направленная на обеспечение прав на результаты интеллектуальной деятельности и их действенную защиту.

По итогам мониторинга законопроектной работы в сфере интеллектуальной собственности в Совете Федерации была издана «Белая книга. История и проблемы кодификации законодательства об интеллектуальной собственности»².

В целях совершенствования гражданского законодательства принят Федеральный закон от 24 июня 2007 года № 202-ФЗ «О признании утратившей силу части второй статьи 13 Федерального закона «О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации». Указанная норма ранее предоставляла возможность иностранным производителям ввозить свою продукцию, аналогичную производимой в Российской Федерации. Кроме того, эта статья существенно ограничивала права правообладателей, приобретших право на основе закона, и создавала более льготные условия для иностранных предприятий. Диспозиция части второй статьи 13 устанавливала право на ввоз и продажу иностранной продукции, что, как следствие, влекло к аннулированию защитных мер в отношении российских производителей. Правоприменение данной статьи позволило бы иностранным компаниям, приобретя некогда советские предприятия, бесконтрольно и бесплатно использовать известные советские товарные марки, являющиеся в настоящее время собственностью российских производителей.

Кроме того, в 2007 году была принята еще одна поправка в часть четвертую ГК РФ. С учетом реорганизации Федерального агентства по атомной энергии Федеральным законом от 1 декабря 2007 года № 318-ФЗ в пункт 2 статьи 1401

находятся на стадии разработки); о внесении изменений в Федеральный закон «Об особенностях управления и распоряжения имуществом железнодорожного транспорта» (в настоящее время законопроект проходит согласование с причастными федеральными органами исполнительной власти). (Письмо руководителя Федерального агентства железнодорожного транспорта И.В. Ромашова от 29 августа 2007 года № ПР-6/2207-пс.)

¹ Раздел доклада подготовлен специалистами Республиканского НИИ интеллектуальной собственности (РНИИС).

² «Белая книга» размещена на официальном сайте Совета Федерации: www.council.gov.ru.

части четвертой ГК РФ была внесена поправка, и с 1 января 2008 года рассмотрение заявок на выдачу патентов на секретные изобретения наряду с федеральными органами исполнительной власти (уполномоченными органами) осуществляется также государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», которая также отнесена к уполномоченным органам. Однако поскольку поправка была внесена только в указанную статью, то, соответственно при ее применении либо возникает коллизия при применении норм пунктов 2, 3 статьи 1248 ГК РФ (где, например, установлено, что правила рассмотрения и разрешения споров, связанных с секретными изобретениями, устанавливаются уполномоченным органом), либо следует считать, что нормы статьи 1248 по защите в административном порядке теперь не распространяются на сферу действия Росатома.

Усилинию защиты прав авторов, обладателей смежных прав и владельцев товарных знаков посвящен Федеральный закон от 9 апреля 2007 года № 42-ФЗ «О внесении изменений в статьи 146 и 180 Уголовного кодекса Российской Федерации». Принятый закон увеличивает максимальное наказание за преступления, предусмотренные частью 3 статьи 146 и частью 3 статьи 180, до 6 лет лишения свободы и переводит данные преступления в категорию тяжких. По замыслу инициаторов (МВД России), это, в свою очередь, увеличит внимание к ним со стороны правоохранительных органов, а также количество осужденных на реальные, а не условные сроки, и тем самым усилит превентивную функцию уголовного наказания, предотвращая нарушение прав интеллектуальной собственности из-за угрозы реального наказания.

В соответствии с конвенцией, учреждающей Всемирную организацию интеллектуальной собственности, Парижской конвенцией по охране промышленной собственности и Соглашением о партнерстве и сотрудничестве, учреждающем партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, интеллектуальная собственность включает права, относящиеся к защите против недобросовестной конкуренции (пресечение недобросовестной конкуренции); Российская Федерация согласно своим международным обязательствам призвана обеспечить эффективную защиту от недобросовестной конкуренции.

На это направлен Федеральный закон от 9 апреля 2007 года № 45-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Указанные изменения и дополнения предусматривают увеличение размера санкций за нарушение требований антимонопольного законодательства; включение в кодекс новых составов нарушений антимонопольного законодательства; введение в кодекс дополнительного основания для определения размера административного штрафа — суммы выручки от реализации товаров (работ, услуг).

За ряд нарушений антимонопольного законодательства ответственность должна устанавливаться в виде административного штрафа, который будет выражаться в величине, кратной сумме выручки от реализации товаров (работ, услуг). Одновременно с этим за ряд правонарушений в области антимонопольного законодательства предусматривается ответственность в виде дисквалификации. Предусмотрено включение в главу 14 кодекса «Административные правонарушения в области предпринимательской деятельности» новых составов административных правонарушений — злоупотребление доминирующим положением на рынке, заключение ограничивающих конкуренцию соглашений и осуществление ог-

раничивающих конкуренцию согласованных действий, недобросовестная конкуренция.

Новой статьей 14.33 («Недобросовестная конкуренция») установлены административные санкции за совершение недобросовестной конкуренции — наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 25 тыс. рублей либо дисквалификацию на срок до 3 лет, а на юридических лиц — от 0,01 до 0,15 размепра суммы выручки правонарушителя от реализации товара (работы, услуги), на рынке которого совершено правонарушение, но не менее 100 тыс. рублей.

Включение в КоАП РФ статьи 14.33 о недобросовестной конкуренции повлекло за собой изменение нескольких статей кодекса, выразившееся в дополнении некоторых положений этих статей ссылками на части 1, 2 статьи 14.33. Сделано это в целях разграничения сфер действия статьей 14.33 и 7.12 («Нарушение авторских и смежных прав, изобретательских и патентных прав»).

В статье 19.5 КоАП РФ предусмотрены последствия невыполнения в срок законного предписания (постановления, представления, решения) органа (должностного лица), осуществляющего государственный надзор (контроль). В целом принятие закона создает реальные механизмы воздействия государства на нарушителей антимонопольного законодательства.

Поскольку одним из основных условий перехода к инновационной экономике является обеспечение благоприятных экономических и правовых условий по заинтересованному участию всех участников выполнения работ при выполнении НИОКР и внедрении полученных результатов в реальную экономику, в целях стимулирования инновационной деятельности принят Федеральный закон от 19 июля 2007 года № 195-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности». Законом предусматривается внесение изменений в главы «Налог на добавленную стоимость», «Налог на прибыль организаций» и «Упрощенная система налогообложения» Налогового кодекса Российской Федерации.

По налогу на добавленную стоимость предоставляется льгота в виде освобождения от обложения налогом услуг по передаче, предоставлению исключительных прав на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, программы для электронных вычислительных машин, базы данных, топологии интегральных микросхем, секреты производства (ноу-хау), а также прав на использование указанных результатов интеллектуальной деятельности на основании лицензионного договора. Кроме того, определяется перечень освобождаемых от налогообложения выполняемых организациями научно-технических и опытно-конструкторских работ, относящихся к созданию новой или усовершенствованию производимой продукции (товаров, работ, услуг).

Расширяется перечень научных фондов, полученные из которых в рамках целевого финансирования средства не учитываются при определении налоговой базы по налогу на прибыль организаций. Правительство Российской Федерации наделяется полномочиями по определению такого перечня фондов.

Предусматривается включить в перечень расходов, которые уменьшают полученные доходы налогоплательщика при применении упрощенной системы налогообложения, расходы на приобретение исключительных прав на изобретения, полезные модели, промышленные образцы, программы для электронных вычислительных машин, базы данных, топологии интегральных микросхем, секреты

производства (ноу-хай), а также прав на использование указанных результатов интеллектуальной деятельности на основании лицензионного договора; расходы на патентование и (или) оплату правовых услуг по получению правовой охраны результатов интеллектуальной деятельности, включая средства индивидуализации; расходы на научные исследования и (или) опытно-конструкторские разработки.

Кроме того, в целях совершенствования системы государственной поддержки создания произведений литературы и искусства принят Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 218-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Указанным законом введена отдельная глава, регулирующая размещение заказа путем проведения открытого конкурса на право заключения государственного или муниципального контракта на создание произведений литературы и искусства, исполнения, на финансирование проката или показа национального фильма. В данной главе приводится закрытый перечень произведений литературы и искусства в соответствии с частью четвертой ГК РФ, на создание которых может проводиться открытый конкурс. При проведении конкурсов на закупку уже созданных произведений литературы, искусства, в том числе аудиовизуальных произведений, а также исполнения этих произведений применение общих норм законодательства в сфере поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд вступает в противоречие с презумпцией авторского права и правами исполнителя. У конкретного творческого проекта нет и не может быть иных авторов в силу презумпции авторского права, поэтому смысл наличия иных претендентов на участие в конкурсе утрачивается. В целях урегулирования данного противоречия и поддержки отечественного театрального, музыкального, исполнительского искусства закон предусматривает размещение заказов на приобретение уже созданных произведений исключительно у единственного поставщика, являющегося обладателем исключительных прав на произведения литературы и искусства, а также на исполнения. Пленум Верховного Суда Российской Федерации принял 26 апреля 2007 года постановление «О практике рассмотрения судами уголовных дел о нарушении авторских, смежных, изобретательских и патентных прав, а также о незаконном использовании товарного знака». В плане работы Верховного Суда Российской Федерации на 2008 год намечены подготовка и принятие постановления Пленума, касающегося разъяснения вопросов, возникающих при применении законодательства, которое регулирует охрану и использование объектов промышленной собственности.

Проблемы и перспективы их законодательного решения

Заметный рост финансирования НИОКР гражданского назначения из средств федерального бюджета (только за последние 2 года ассигнования возросли в 1,6 раза, а если учитывать прогнозные данные, то к 2010 году они должны возрасти более чем в 3 раза по сравнению с уровнем 2005 года, составив 170 млрд. рублей) не сопровождается таким же ростом результативности и патентной активности. Так, за период 2003–2007 гг. на имя Российской Федерации (в лице государственных заказчиков) было подано всего 436 заявок на выдачу патентов и закреплены права на 325 объектов интеллектуальной собственности (на 1 января

2008 года). В США же за это же время было выдано около 2,5 тыс. патентов на имя правительства США, которыми распоряжаются, как правило, федеральные лаборатории соответствующего профиля. При этом согласно официальной отчетности менее 2% от количества действующих российских патентов реально используются в хозяйственной деятельности, причем это, как правило, частные патенты.

Приведенные данные свидетельствуют о том, что адекватная финансированию институциональная система, включая правовую охрану создаваемых российскими разработчиками за счет средств бюджета результатов НИОКР, как в России, так и за рубежом фактически отсутствует. Как показывают результаты контрольных мероприятий, проводимых Счетной палатой России, Роспатентом, во всех случаях неуспех связан с игнорированием проблем интеллектуальной собственности, без учета и решения которых переход к инновационной экономике невозможен. У многих руководителей органов государственной власти (госзаказчиков и предприятий, учреждений — исполнителей госзаказа) отсутствует понимание того, что внедрять новые технологии в реальную экономику предприятий и организаций, в том числе за рубежом, на легальной основе, равно как и защищать нарушенные права на них, возможно только после закрепления этих прав и их правовой охраны.

Отсутствие такой охраны не позволяет защитить российских производителей от крупных импортеров даже на внутреннем рынке. Особенно остро это может проявиться после вступления России в ВТО. В сфере военных технологий отсутствие правовой охраны может привести к появлению многочисленных конкурентов, к потере уже сформировавшихся зарубежных рынков и потерям доходов бюджета, исчисляемых сотнями миллионов долларов.

Сегодня нередки случаи, когда технологии, на разработку которых потребовались годы кропотливого труда российских ученых и специалистов и миллиарды рублей бюджетных средств, скапуаются и уходят за рубеж по цене бумаги, на которой печаталась такая информация.

Отсутствие федерального органа исполнительной власти, отвечающего за формирование государственной политики в сфере правовой охраны и использования результатов НИОКР, нормативное правовое регулирование в этой сфере приводит к тому, что многие основополагающие постановления Правительства Российской Федерации в этой области согласовываются годами. Например, постановление Правительства Российской Федерации по вопросу распоряжения правами на результаты научно-технической деятельности от 17 ноября 2005 года № 685 согласовывалось более 2 лет, но и после его принятия, как показывают материалы контрольных мероприятий Роспатента, все государственные контракты, заключенные в 2005—2007 годах (в том числе в Роснауке, Росэнерго, Роспроме) на выполнение НИОКР для государственных нужд, не соответствует нормам действующего законодательства. Сохраняется до настоящего времени неурегулированность вопросов по определению порядка принятия государственными заказчиками решений о закреплении прав на результаты научно-технической деятельности, который должен был быть установлен Правительством Российской Федерации еще в I квартале 2006 г. по предложениям Минобрнауки России, в том числе по определению размера и вида зачисляемых в федеральный бюджет компенсационных платежей, выплачиваемых хозяйствующими субъектами за счет средств, поступивших от уступки и использования прав на полученные за

счет средств федерального бюджета результаты научно-технической деятельности; о порядке распределения, учета и использования средств, поступивших в результате реализации прав на полученные за счет средств федерального бюджета результаты научно-технической деятельности гражданского назначения. Также не определен порядок управления правом на технологию, принадлежащим Российской Федерации, равно как не принят закон о передаче федеральных технологий, устанавливающий особенности распоряжения таким правом, предусмотренный частью четвертой ГК РФ. В результате предприятия, выполняющие НИОКР по государственным контрактам, не имеют заинтересованного и компетентного участия в решении проблем распределения и закрепления исключительных прав со стороны госзаказчиков, без чего невозможна их дальнейшая легальная и эффективная коммерциализация. Права на технологии, полученные при совместном финансировании, практически не охраняются и не закрепляются ни за госзаказчиком, ни за предприятием — исполнителем госзаказа из-за бездействия госзаказчика, чем наносится объективный вред интересам экономики страны.

В целях решения указанных проблем представляется необходимым безотлагательно принять следующие меры:

рассмотреть возможность разработки национального проекта в сфере государственного управления интеллектуальной собственностью в России¹;

создать единый уполномоченный федеральный орган исполнительной власти, ответственный за формирование государственной политики в сфере правовой охраны и использования объектов интеллектуальной собственности, нормативное правовое регулирование в этой сфере и координацию работ по осуществлению правовой охраны и использованию созданных за счет средств федерального бюджета результатов НИОКР, в том числе за разработку и проведение инновационной политики и реализацию национальных проектов в этой сфере;

подготовить и провести определенную корректировку распределения бюджетных денег по конечным получателям в условиях сформированного бюджета на три года, в связи с изменением структуры проведения научных исследований, ориентированных на внедрение полученных результатов в реальную экономику, через предприятия;

разработать систему мер, обеспечивающих проведение государственной политики в данной области квалифицированными кадрами, в том числе способствующих возвращению в государственные структуры специалистов высшей квалификации, перешедших на работу в частные структуры;

обеспечить скорейшую подготовку и принятие пакета отнесенных к компетенции Правительства Российской Федерации нормативных правовых актов, направленных на реализацию положений главы 77 части четвертой ГК РФ, а также проектов нормативных правовых актов, необходимых для полноценного формирования и функционирования государственной системы использования резуль-

¹ Проект «Стратегия развития интеллектуальной собственности в России на 2007–2012 годы» подготовлен коллективом ученых РНИИС, рассмотрен и одобрен на совместном заседании ученых советов РНИИС и НИИ системного анализа, Счетной палаты Российской Федерации с участием руководителей ведущих научных центров академической и вузовской науки по проблемам интеллектуальной собственности. Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в ежегодном докладе 2006 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» поддержал необходимость реализации проекта в рамках Федеральной целевой программы «Исследования и разработки по приоритетным направлениям развития научно-технологического комплекса России на 2007–2012 годы».

татов НИОКР, полученных за счет средств федерального бюджета, в том числе ускорить согласование регламентации передачи за рубеж прав на результаты научно-технической деятельности;

ускорить разработку и внесение в Государственную Думу законопроектов, указанных в части четвертой ГК РФ с одновременным внесением ряда принципиальных изменений и дополнений в статьи части четвертой ГК РФ, прежде всего в главы 75, 77 ГК РФ, позволяющих защищать национальные интересы российского бизнеса и правообладателей, в том числе государства, в этой сфере¹.

Кроме того, по-прежнему крайне актуальным остается проведение обучающих семинаров для работников контрольных, правоохранительных и иных уполномоченных органов, а также судей и сотрудников судебных органов по изучению новелл части четвертой ГК РФ для предупреждения провала в правоприменительной практике.

Так, революционный характер для российского и международного права, равно как и для правоприменительной практики, имеют нормы, устанавливающие круг контрафактных товаров и возможности их изъятия с последующим уничтожением. С 1 января 2008 года контрафактными признаются любые материальные носители, содержащие любые охраняемые результаты интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации (по 20 категориям) с нарушением исключительных прав правообладателей (ранее — только по 4 категориям). Согласно пунктам 4, 5 статьи 1252 ГК РФ возможность уничтожения контрафакта или его обращения в доход государства за нарушения исключительных прав существенно расширяются и распространяются практически на все отношения в сфере интеллектуальной собственности, имеющие своим предметом материальные носители, содержащие охраняемые результаты интеллектуальной деятельности или средство индивидуализации, если эти материальные носители являются контрафактными. При этом изъятию из оборота и уничтожению подлежат как материальные носители, признанные контрафактными, так и оборудование и материалы, главным образом используемые или предназначенные для совершения нарушения исключительных прав.

Также в отличие от прежнего законодательства об интеллектуальной собственности (статья 49.1 КоАП предусматривала конфискацию в судебном порядке) часть четвертая ГК РФ не содержит норм о конфискации. Теперь во всех случаях речь идет об изъятии, которое согласно пункту 2 статьи 235 ГК РФ допускается по 7 основаниям, предусмотренным законом.

Президиум Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации направил информационное письмо от 13 декабря 2007 года № 122 «Обзор практики рассмотрения арбитражными судами дел, связанных с применением законодатель-

¹ Законопроект «О внесении изменений и дополнений в часть четвертую Гражданского кодекса Российской Федерации» подготовлен в соответствии с решением ученого совета РНИИС от 24 апреля 2007 года рабочей группой ученых и научных сотрудников РНИИС в составе: *Лопатин В.Н.* (руководитель) — доктор юридических наук (главы 75, 76, 77); *А.П. Сергеев* — доктор юридических наук (главы 69, 70); *А.Н. Козырев* — доктор экономических наук (ст. 1544, 1545); *Е.А. Сизова* — (главы 70, 71); *Н.В. Иванов* — кандидат юридических наук (главы 69, 70), а также группой ученых и специалистов Роспатента и ФИПСа: *О.В. Добринин* — кандидат юридических наук, *О.Л. Алексеева* — кандидат юридических наук, *С.А. Горленко* — кандидат юридических наук, *Л.Л. Кирий* (глава 72). Проект одобрен с учетом предложений (в том числе Минрегиона России, МВД России, Роспатента, Россвязьохранкультуры, ФАПРИД при Министерстве России, ФГУП «Рособоронэкспорт») на расширенном заседании ученого совета РНИИС (протокол № 2 от 25 октября 2007 г.) и направлен во все высшие органы государственной власти для рассмотрения и принятия решения о внесении в Государственную Думу.

ства об интеллектуальной собственности», в котором рекомендовал учитывать, что нормы части четвертой ГК РФ применяются к правоотношениям, возникшим после введения ее в действие. По правоотношениям, возникшим до введения в действие части четвертой ГК РФ, она применяется к тем правам и обязанностям, которые возникнут после введения ее в действие. С учетом этого выработанные подходы могут быть учтены при рассмотрении дел, в которых подлежат применению нормативные правовые акты, действующие до введения в действие части четвертой ГК РФ, а также при рассмотрении дел, в которых подлежат применению положения части четвертой ГК РФ, если рекомендации по применению правовых норм им не противоречат.

Заключение

2007 год ознаменовался крупными изменениями в сфере социально-экономической политики, которая была направлена на практическое решение важнейших задач модернизации экономики, развитие инфраструктурных отраслей и формирование инновационных факторов. Это в полной мере нашло отражение в законодательной деятельности, ее нацеленности на создание полноценного правового обеспечения стратегии экономического роста.

Исходя из задач, поставленных в Послании Президента, в 2007 году продолжился процесс подготовки и принятия законодательных, иных нормативных правовых актов и решений, направленных на реализацию поручений Президента страны. Были приняты важнейшие законодательные нормы, создающие «базовый каркас», необходимый для решения поставленных задач и условия для дальнейшего совершенствования законодательства.

В целом 2007 год стал этапным в развитии многих важнейших направлений законодательного регулирования экономики. Вместе с тем мониторинг законодательной и правоприменительной практики в экономической сфере со всей очевидностью проявил и те основные проблемы, которые существуют в законодательном регулировании важнейших направлений экономической деятельности и требуют своего решения на законодательном уровне.

Так, в бюджетной сфере по-прежнему слабым звеном остается низкое качество прогнозирования социально-экономического развития страны. Именно на эту проблему постоянно обращается внимание при рассмотрении закона о бюджете. Одной из причин такой ситуации является недостаточное законодательное и методическое обеспечение прогнозирования социально-экономического развития страны. Действующий в настоящее время Федеральный закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» не устраняет этот недостаток.

Поэтому необходима разработка новой редакции указанного закона, что позволит создать правовую основу для выработки и реализации стратегии экономического и социального развития страны на основе системы долгосрочных, среднесрочных и краткосрочных прогнозов, программ и индикативных планов, повысит роль территориального планирования и усилит ответственность за качество разрабатываемых документов. Актуальность сохраняет задача формирования действенной системы государственного финансового контроля, что осо-

бенно важно в условиях перехода бюджетного процесса на принципы результативности бюджетных расходов.

Особого внимания требуют вопросы межбюджетных отношений. Несомненно, что за последние 4 года, когда бюджет страны формируется в условиях разграничения расходных обязательств между уровнями власти, отношения между бюджетами бюджетной системы Российской Федерации за это время стали более четкими и конкретными. Однако остается немало нерешенных проблем как по распределению доходных источников бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, так и в сфере межбюджетного регулирования. Для устранения таких коллизий и повышения сбалансированности бюджетной системы Российской Федерации необходимо разработать и принять на законодательном уровне реестры расходных обязательств, утвердить минимальные государственные социальные стандарты и нормативы финансового обеспечения всех видов государственных и муниципальных услуг.

Одним из основных приоритетов остаются вопросы законодательного обеспечения функционирования экономики страны, перевода ее на инновационный путь развития. Это требует создания эффективного нормативно-правового регулирования инновационной деятельности. В связи с этим одной из центральных задач является модернизация многих действующих законодательных норм. В целом перспектива и основные направления совершенствования инновационной правовой базы достаточно ясны. Так, в частности, нужны решительные меры по снижению налоговой составляющей в цене научного и инновационного продукта. Кроме того, должен быть разработан порядок передачи прав на результаты деятельности в инновационной сфере, упрощена процедура регистрации товарных знаков и введены преференции для инновационной деятельности. Очень важно ускорить разработку и принятие федерального закона об инновационной деятельности в Российской Федерации. Предстоит также разработка законопроекта о предпринимательской деятельности в Российской Федерации.

Значительного внимания требует развитие норм корпоративного законодательства, направленных на защиту прав собственности, формирование действенной системы исполнения контрактов, а также создание правовых механизмов, возводящих заслон для сомнительных сделок. Важным направлением является дальнейшее совершенствование законодательства о банкротстве, об оценочной деятельности. В частности, речь идет о внесении изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации, Федеральный закон от 26 декабря 1995 года № 208-ФЗ «Об акционерных обществах» и некоторые другие законодательные акты Российской Федерации с целью более четкого регулирования крупных сделок, сделок с заинтересованностью аффилированных лиц.

Приоритетным направлением законодательной работы остаются вопросы развития малого и среднего предпринимательства. Несмотря на то что принят Федеральный закон 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», многие его положения носят рамочный характер и требуют развития. Поэтому актуальной и пока не решенной остается задача формирования целостной системы поддержки малого и среднего предпринимательства.

Важнейшей задачей является повышение эффективности применения норм антимонопольного законодательства. Необходимы более точные и действенные меры нормативно-правового регулирования, направленные на развитие конку-

рентных отношений в экономике. На законодательном уровне требуется разработать и установить более жесткие правовые рамки деятельности естественных монополий, в частности, в энергетике, в транспорте, в сфере телекоммуникаций. Соответственно прогноз и утверждение на очередной год предельного уровня тарифов должны сопровождаться четким обоснованием и расчетами их влияния на уровень инфляции.

Предстоит разработать ценовую политику, которая включала бы антиинфляционные меры по развитию рыночной конкуренции и ликвидации излишних звеньев торговых посредников, взвинчивающих цены. Решению этих проблем должен способствовать и разрабатываемый в настоящее время закон о торговой деятельности.

Среди перспективных направлений дальнейшего совершенствования законодательства в экономической сфере можно также назвать завершение реформы технического регулирования и принятие технических регламентов, корректировку законодательства в области налоговой и амортизационной политики, введение механизмов субсидирования процентных ставок по экспортным кредитам и предоставления государственных гарантий по поддержке импорта передовых технологий и экспорта обрабатывающей продукции и так далее.

Глава 4

Стратегия национальной безопасности, защита личных прав человека и гражданина¹

Введение

Реализация стратегии обеспечения национальной безопасности во многом зависит от того, какое содержание вкладывается в само понятие «обеспечение национальной безопасности».

В Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 10 января 2000 года № 24, под обеспечением национальной безопасности Российской Федерации понимается обеспечение безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности.

Под национальными интересами России в Концепции понимается совокупность сбалансированных интересов личности, общества и государства в экономической, внутриполитической, социальной, международной, информационной, военной, пограничной, экологической и других сферах.

Нельзя не отметить, что с момента принятия Концепции в каждом Послании Президента России Федеральному Собранию содержался глубокий анализ национальных интересов страны, ставились новые задачи по предотвращению возникающих для них угроз и вызовов, определялись конкретные пути, средства и методы решения проблем обеспечения национальной безопасности.

В посланиях также предлагались пути совершенствования законодательства Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности. Эти предложения, содержащиеся в посланиях Президента России Федеральному Со-

¹ Глава подготовлена Комитетом Совета Федерации по обороне и безопасности.

бранию, определили усилия по развитию законодательной основы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год Президент России выделил стратегические планы развития России, в том числе в отношении национальной безопасности страны: формирование дееспособного гражданского общества; строительство эффективного государства, обеспечивающего безопасность и достойную жизнь людей; становление свободного и социально ответственного предпринимательства; борьба с коррупцией и терроризмом; модернизация Вооруженных Сил и правоохранительных органов; укрепление роли России в международных делах.

Одновременно Президент обратил внимание на рост иностранного влияния на внутрироссийские дела. Некоторые политические силы разжигают межнациональную и межрелигиозную рознь внутри страны. Увеличивается поток денежных средств из-за рубежа для вмешательства во внутреннюю политику России. При этом вмешательство скрывается под псевдodemократическими лозунгами, а на самом деле служит обеспечению личных финансовых или политических интересов. Поэтому Президента предложил усилить ответственность за экстремистскую деятельность.

Впервые в Послании на 2007 год зашла речь о полной реструктуризации и модернизации энергетической и транспортной системы страны, в том числе и для целей обороны. Особое внимание уделено развитию атомной энергетики, аэро- и морских портов, железных дорог и их инфраструктуры для безопасности страны, включение в создаваемые корпорации предприятий ВПК. Намечаемые планы позволят укрепить геостратегическое положение России. Речь, прежде всего, идет о создании международного консорциума по строительству второй линии Волго-Донского канала, которая позволит прикаспийским государствам стать морскими державами, а Россия при этом сможет реализовать собственные национальные интересы. Как полагает Президент России, все эти преобразования должны иметь законодательную основу.

Определенной новизной в Послании следует считать повышенное внимание к вопросам борьбы с незаконной рыбной ловлей и контрабандой морских ресурсов. Особенно широко эти негативные процессы распространены на Дальнем Востоке, Крайнем Севере, на Северо-Западе страны. Российские рыболовы под иностранными флагами занимаются рыбными промыслами, отвозят улов на переработку в зарубежные государства, а российский потребитель получает рыбную продукцию из своих же прибрежных зон в тридорога. В большинстве стран рыбная ловля считается традиционно закрытой для иностранных юридических лиц. Поэтому Президент России дал поручение Правительству России изменить систему квотирования вылова рыбы и закрепить право на получение таких квот только российскими компаниями, развивающими собственную переработку.

Своебразным ответом на расширение структур НАТО на восток, дискуссию по поводу правомочности правопреемственности Российской Федерации по договорам, заключенным Советским Союзом, стало заявление Президента России в Послании об объявлении моратория на выполнение условий Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ).

Президент не считает размещение американского стратегического вооружения — элементов ПРО в Европе — только предметом российско-американских отношений. Этот вопрос, по его мнению, затрагивает интересы всех европейских

стран, поэтому глава государства предложил вынести его на обсуждение в ОБСЕ — организации, призванной по своему статусу заниматься вопросами безопасности Европейского союза. В этом отношении важным политическим моментом в Послании является поддержка председательства Казахстана в ОБСЕ.

По-прежнему самой важной государственной задачей Президент считает модернизацию армии. Как и в предыдущем Послании, он подчеркнул, что модернизационные мероприятия будут проходить в соответствии с возможностями национальной экономики, а также с характером потенциальных угроз и динамикой международной обстановки.

Кроме того, Президент подвел некоторые итоги намеченных в предыдущих посланиях направлений укрепления Вооруженных Сил России. В результате реализации Федеральной целевой программы «Переход к комплектованию военнослужащими, проходящими военную службу по контракту, ряда соединений и воинских частей» — Вооруженные Силы уже на две трети станут контрактно-профессиональными, а срок службы по призыву с 1 января 2008 года сократится до 12 месяцев.

До 2020 года рассчитано переоснащение частей и соединений новыми и модернизированными образцами вооружения и военной техники.

Россия приступила к выполнению новой Государственной программы вооружений на 2007—2015 годы. В связи с этим Президент вновь, как и в прошлогоднем Послании, предложил создать новое специализированное федеральное агентство.

В. В. Путин особо остановился на системе социальных гарантий для военнослужащих и членов их семей. Предполагается повышение заработной платы (в декабре 2007 г. и сентябре 2008 г. на 15%), строительство жилья для военнослужащих (до 2010 г. — постоянного, до 2015 г. — служебного).

Проблема обеспечения дорожного движения также нашла свое развитие в Послании Президента страны. Вместе с тем основное внимание было уделено ее экономической составляющей — развитию дорожно-транспортной инфраструктуры. Создание необходимой дорожной сети окажет существенное воздействие на сокращение числа ДТП и улучшит безопасность на дорогах страны. На эти цели предполагается выделить 100 млрд. рублей.

§ 1. Общие проблемы законодательного обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

Законодательство в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации призвано создать правовые гарантии, наилучшим образом способствующие обеспечению национальной безопасности таким образом, чтобы надежно защитить национальные интересы страны.

Законодательная основа обеспечения национальной безопасности Российской Федерации постоянно развивается: недавно были приняты федеральные законы, направленные на борьбу с терроризмом и экстремизмом, на противодействие коррупции и незаконной миграции, обеспечение экономической, информационной и иной безопасности. В то же время потребность в существенном совершенствовании законодательства в сфере национальной безопасности остается актуальной.

Проведенный в последние годы в Совете Федерации мониторинг законодательства в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, выявил отсутствие целостности и системности, а также чрезмерную внутриведомственную ориентированность составляющих его нормативных правовых актов. Эта внутриведомственная направленность, с одной стороны, выступает инструментом организации деятельности конкретных органов исполнительной власти, с другой — является причиной фрагментарности и разрозненности содержащихся в этих актах правовых норм. Противоречия, двойное толкование и декларативность положений законов, регулирующих отношения в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, препятствуют их эффективному и целенаправленному исполнению.

Опираясь на результаты мониторинга, Совет Федерации выступил с инициативой создания совместной рабочей группы из представителей Администрации Президента Российской Федерации, палат Федерального Собрания Российской Федерации, Правительства Российской Федерации и Совета Безопасности Российской Федерации для разработки проекта федерального закона «О национальной безопасности Российской Федерации».

Идея разработки проекта федерального закона «О национальной безопасности Российской Федерации» звучала в той или иной интерпретации практически на всех состоявшихся в Совете Федерации парламентских слушаниях, совещаниях, семинарах, «круглых столах», посвященных проблемам обеспечения безопасности, и аргументировалась следующими положениями:

во-первых, ныне действующий Закон Российской Федерации от 5 марта 1992 года № 2446-І «О безопасности» фактически устарел. Отдельные статьи закона не в полной мере согласуются с содержанием Конституции Российской Федерации, а также с содержанием всего законодательства Российской Федерации, направленного на обеспечение национальной безопасности Российской Федерации;

во-вторых, принятие Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной в новой редакции Указом Президента Российской Федерации от 10 января 2000 года № 24 и имеющей важнейшее общественно-государственное значение, предполагает принятие основополагающего федерального закона, воплощающего и закрепляющего ее фундаментальные теоретические положения;

в-третьих, без полноценной законодательной основы, которую всегда олицетворяет основополагающий закон по определенной тематике, невозможно завершить построение целостной, суверенной и надежной системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

На семинаре «Научные основы национальной безопасности», проведенном в Совете Федерации, справедливо указывалось на то, что законодательство Российской Федерации в сфере обеспечения национальной безопасности должно давать непротиворечивые и четкие ответы на следующие тесно взаимосвязанные вопросы:

безопасность кого и чего в стране должна быть обеспечена?

в чем состоит эта безопасность и каково ее содержание?

как гармонизировать и соподчинить безопасность различных субъектов права?

безопасность каких объектов права должна быть обеспечена?

какие угрозы могут возникнуть для безопасности субъектов и объектов права?

какой комплекс показателей (индикаторов, пороговых значений) развития общества, государства и личности должен лежать в основе принимаемых решений?

кто именно, какими способами и средствами обязан предотвращать те или иные угрозы, какую он несет ответственность за неисполнение этой обязанности¹?

К сожалению, законодательство Российской Федерации не дает четкие и полные ответы на эти вопросы. В России вся проблематика, связанная с обеспечением безопасности, рассматривается Советом Безопасности Российской Федерации. Но его статус в соответствии с пунктом «ж» статьи 83 Конституции Российской Федерации должен быть определен федеральным законом.

Сообразно форме правления государства, установленной Конституцией Российской Федерации, система органов обеспечения безопасности в России должна возглавляться Президентом Российской Федерации. Кроме него, в состав вышеназванного органа должны войти руководители федеральных органов исполнительной, законодательной и судебной власти, прокуратуры, которые, повседневно осуществляя свою компетенцию, должны отслеживать развитие общественной жизни во всех формах ее проявлениях и на предмет возникающих для нее угроз.

Но учреждение подобного специализированного государственного органа можно осуществить опять же только с помощью основополагающего федерального закона, который должен помимо прочего наделить этот орган соответствующими государственно-властными полномочиями.

Именно этот закон должен закрепить такие параметры жизни страны (своебразные индикаторы, пороговые значения), нарушение которых безотлагательно запускает в действие механизм адекватного предупреждения или противодействия новым вызовам и угрозам национальной безопасности.

Именно этот закон должен установить для должностных лиц, принимающих важные государственно-властные решения в сфере обеспечения национальных интересов, юридическую ответственность за неисполнение ими своих обязанностей.

Без закрепления этим законом полномочий органов государственной власти различных уровней, прав и обязанностей граждан Российской Федерации и их объединений, участвующих в обеспечении безопасности, без организации и координации их взаимодействия, без установления государственного и общественного контроля за реализацией предоставленных прав и исполнением обязанностей по обеспечению безопасности невозможно функционирование системы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Разумеется, этот закон должен стать результатом тщательной верификации всего законодательства о национальной безопасности Российской Федерации на предмет правильности отражения в нем национальных интересов России, системности, оптимальности, комплексности, эффективности, соответствия целям, современным условиям и угрозам национальной безопасности Российской Федерации.

Проблемы обеспечения национальной безопасности Российской Федерации проходят красной нитью сквозь все сферы общественной жизни, поэтому специфика их законодательного регулирования зависит от особенностей каждой из сфер общественной жизни, где обнаружены угрозы безопасности личности, об-

¹ В.Д. Трофимов. Как построить теоретическую конструкцию законодательного обеспечения безопасности в России. // Научные основы национальной безопасности. Материалы семинара. — М.: Совет Федерации, 2005. С. 15.

щества и государства, а также от того, насколько правильно и своевременно они осмыслены, продуманы и насколько адекватны, быстры и точны ответы по предупреждению и предотвращению этих угроз.

Самые опасные из угроз национальной безопасности Российской Федерации называет в своих посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации. Контекст обозначенных в посланиях проблем обеспечения безопасности Российской Федерации и способов и методов их решения определил усилия по развитию правовых основ защиты национальных интересов страны.

§ 2. Военная безопасность и ее законодательное обеспечение

В настоящее время в Российской Федерации создана правовая база, которая в основном позволяет решать задачи обеспечения военной безопасности. Однако законодательство в данной области еще не представляет собой единой целостной системы, в нем имеются пробелы, сохраняются отдельные противоречия, положения некоторых законов продолжают носить декларативный характер. Разнообразная неунифицированная терминология, применяемая в законодательных актах, зачастую затрудняет правоприменительную деятельность, а подчас приводит и к правовым коллизиям.

В законодательстве не в полной мере находят отражение действенные механизмы реагирования на новые вызовы и угрозы военной безопасности Российской Федерации, не достаточно регламентирован процесс строительства и развития военной организации государства в целом, Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов.

Продолжает иметь место несогласованность ряда положений федеральных законов от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ «Об обороне», от 27 декабря 1995 года № 213-ФЗ «О государственном оборонном заказе», а также нормативных правовых актов Правительства Российской Федерации. Отдельные статьи федеральных законов не в полной мере способствуют реализации задач, содержащихся в соответствующих концепциях и доктринах.

Одним из приоритетных направлений в области обеспечения военной безопасности государства является развитие его оборонно-промышленного комплекса (ОПК).

По данным департамента оборонно-промышленного комплекса Минпромэнерго России, 80% основных фондов российских оборонных предприятий полностью амортизировано, а оборудование, средний возраст которого менее 20 лет, составляет около 40%. Большая часть продукции производится на уровне технологий, которые созданы до 1993 года.

Треть предприятий ОПК — фактически банкроты. Финансовые вложения в исследования и разработки в России в 10 раз, а инвестиции в основные фонды в 5 раз меньше, чем в развитых странах. Более 50% уникальных технологий, обеспечивающих потребности производства вооружений основных образцов, утрачены, либо физически и морально устарели. Состояние значительной части оборонных предприятий по многим показателям крайне неудовлетворительно — больше половины станочного парка на многих из них изношено на 100%. Отмечается крайне высокая затратность военного производства. Причиной нынешнего состояния ОПК многие эксперты называют непродуманное реформирование

экономики России в 90-х гг. без соответствующего законодательного, экономического, организационного обеспечения. Из-за этого произошло нарушение функционирования крупных стратегических важных для России научно-производственных комплексов.

Тем более актуальной является проблема законодательного обеспечения деятельности предприятий и организаций ОПК в условиях Российской Федерации. Несмотря на периодические изменения и дополнения в законодательные акты, направленные прежде всего на восстановление и сохранение производственного и научного потенциала, создание интегрированных структур в стратегических направлениях промышленности, положение ОПК в целом остается нестабильным.

Одной из причин существующих недостатков в законодательной базе является отсутствие ряда федеральных конституционных законов и федеральных законов, назрела потребность и в переработке положений концепций и доктрин в сфере военной безопасности.

Развитие законодательных основ военной безопасности по-прежнему носит фрагментарный характер. До сих пор находятся в стадии разработки такие системообразующие правовые акты, как, например, федеральные законы о Вооруженных Силах, о военном строительстве в Российской Федерации, об оперативном оборудовании территории Российской Федерации в интересах обороны. Требуют совершенствования действующие федеральные законы, и прежде всего Федеральный закон от 26 февраля 1997 года № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации», от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ «Об обороне».

Дальнейшее совершенствование нормативной правовой базы военной безопасности Российской Федерации необходимо осуществлять в направлении создания единой целостной системы, позволяющей регулировать весь спектр правоотношений в данной области. При этом необходимо внести в действующее законодательство соответствующие изменения и дополнения позволяющие ликвидировать имеющиеся в нем пробелы, устраниить правовые коллизии и противоречия, унифицировать применяемую терминологию.

Кроме того, изменения и дополнения должны вноситься не только в законодательные акты, непосредственно относящиеся к обеспечению военной безопасности страны, но и в законы, относящиеся к другим отраслям законодательства, в том числе бюджетного, налогового, административного, уголовного и другие.

Одним из путей решения проблем, как отмечалось на мероприятиях, проводимых под эгидой палат Федерального Собрания, является принятие единого свода законов, регулирующего вопросы военной безопасности, — Военного кодекса Российской Федерации¹. Его содержание должны составить:

действующие федеральные конституционные законы:

от 30 января 2002 года № 1-ФКЗ «О военном положении»;

от 30 мая 2001 года № 3-ФКЗ «О чрезвычайном положении»;

федеральные законы:

от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ «Об обороне»;

от 26 февраля 1997 года № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации»;

¹ О необходимости кодификации законов, регулирующих вопросы военного строительства, с целью создания регулярной основы для концептуальной проработки и правового оформления стратегических аспектов государственной политики в области военной безопасности говорится в предложениях заместителя Министра обороны Российской Федерации Н. Панкова. (Письмо от 21 августа 2007 года № 172/4/5925.)

от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе»;

от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих»;

от 25 июля 2002 года № 113-ФЗ «Об альтернативной гражданской службе».

Кроме того, в него должны быть включены федеральные законы, о необходимости разработки которых неоднократно говорилось:

«О Вооруженных Силах Российской Федерации»;

«О военном строительстве в Российской Федерации»

«Об оперативном оборудовании территории Российской Федерации в интересах обороны» и другие.

Основополагающими правовыми актами для развития всего пакета «военных» законов должны являться Стратегия национальной безопасности Российской Федерации и Военная доктрина Российской Федерации в новой редакции. Таким образом, Военный кодекс Российской Федерации может стать правовой основой для законодательного обеспечения военной безопасности государства.

Не менее важным является принятие новых федеральных конституционных законов и федеральных законов, имеющих самостоятельный предмет правового регулирования в области военной безопасности, а также принятие иных нормативных правовых актов, обеспечивающих реализацию законов. В частности, должны быть предусмотрены соответствующие правовые механизмы для безусловного и точного исполнения законов, включая механизмы четкого определения субъектов, несущих ответственность за неисполнение законов, установления их юридической ответственности и привлечения к ответственности.

Решая задачу по разработке новых федеральных законов, призванных восполнить существующие пробелы в правовом поле, необходимо прежде всего законодательно регламентировать структуру военной организации Российской Федерации, основные принципы ее формирования, задачи в мирное и военное время, порядок всестороннего обеспечения и организации управления. С принятием такого закона удастся исключить разрозненность мероприятий проводимых в сфере подготовки государства к обороне, их дублирование и противоречивость. Кроме того, назрела необходимость закрепить основы управления и обеспечения решения задач в мирное время, в угрожаемый период и во время ведения военных действий.

Не менее важным является дополнение «военного» пакета законов федеральным законом о Вооруженных Силах, разработка которого предусмотрена пунктом 5 статьи 10 Федерального закона от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ, но необоснованно затягивается. В результате сложилась парадоксальная ситуация — все силовые министерства и ведомства имеют законодательную основу своей деятельности, а Вооруженные Силы — нет, что, в свою очередь, только препятствует разрешению имеющегося комплекса серьезнейших проблем в области строительства и подготовки Вооруженных Сил.

Одним из актуальных направлений законотворческой деятельности в сфере военной безопасности является совершенствование законодательных основ проведения мобилизационных мероприятий. В связи с принятием федеральных законов от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных

органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с расширением полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, а также с расширением перечня вопросов местного значения муниципальных образований» (далее — Федеральный закон от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ) существенно осложнились организация и ведение мобилизационной подготовки в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях.

Практика свидетельствует о нарушении принципа централизованного руководства мобилизационной подготовкой. Внесенными изменениями ставится под сомнение необходимость создания мобилизационных органов как в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации, так и в органах местного самоуправления. Упразднена подчиненность мобилизационных органов руководителям органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления.

Кроме того, нечетко решен вопрос о финансировании мобилизационной подготовки. Наделение полномочиями по организации и ведению мобилизационной подготовки субъектов Российской Федерации (подпункт 52 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»), а также органов местного самоуправления входит в противоречие с порядком финансирования, определенным Федеральным законом от 26 февраля 1997 года № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» (пункт 1 статьи 14).

В Федеральном законе от 26 февраля 1997 года № 31-ФЗ «О мобилизационной подготовке и мобилизации в Российской Федерации» необходимо развить и конкретизировать положения о мобилизационной подготовке и мобилизации, содержащиеся в Федеральном законе от 31 мая 1996 года № 61-ФЗ. В него необходимо внести дополнения, определяющие:

порядок уточнения и снятия мобилизационных заданий;

порядок возмещения организациям расходов, связанных с мобилизационной подготовкой;

порядок установления соответствующих налоговых льгот;

ограничения влияния иностранного капитала на деятельность организаций, имеющих мобилизационные задания;

установления ответственности организаций и граждан за неисполнение обязанностей по выполнению мобилизационных заданий и мероприятий.

Кроме того, в данном законе следует:

закрепить за предприятиями соответствующие мобилизационные мощности;

установить порядок их содержания и финансирования этого содержания;

обеспечить исключение возможности утраты мобилизационных мощностей в результате бесконтрольной приватизации предприятий, увеличения доли участия в них иностранного капитала, применения к ним процедуры банкротства;

определить порядок финансирования мощностей по хранению, выдаче, пополнению мобилизационных запасов материальных средств предприятиями и организациями, имеющими мобилизационные задания.

В связи с сокращением с 2008 года срока воинской службы по призыву до 1 года, а также с введением после 2010 года новой системы подготовки и накопления мобилизационных ресурсов не терпит отлагательства разработка и принятие федерального закона о мобилизационных людских ресурсах Российской Федерации. В данном законе необходимо определить принципы создания людского мобилизационного ресурса, его виды (категории), цель и задачи, порядок подготовки и содержания в мирное и военное время (выплаты и процентные надбавки за выслугу лет в резерве, выплату денежного довольствия в период прохождения военных сборов).

В ближайшее время необходимо внести изменения в законодательные акты, обеспечивающие сохранение и развитие ОПК, так как существующие нормы правового регулирования процедуры несостоятельности (банкротства) на современном этапе не отвечают этим требованиям. Кроме того, независимо от изменения правовых норм, органам государственной власти необходимо изменить свое отношение «процедурной отстраненности» при банкротстве стратегических предприятий.

Одним из направлений обеспечения военной безопасности государства является создание, укрепление и всестороннее совершенствование законодательных основ военной службы и воинской обязанности.

В течение 2007 года законотворческая деятельность была сосредоточена на внесении изменений и дополнений в федеральные законы от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих». Активность субъектов права законодательной инициативы была вызвана сокращением сроков военной службы для военнослужащих, проходящих военную службу по призыву на должностях солдат, матросов, сержантов и старшин, с 1 января 2007 г. — на 1,5 года и с 1 января 2008 г. — на 1 год¹, а также изменениями в системе подготовки офицерских кадров, предусматривающими создание учебных военных центров при государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования в целях добровольного привлечения выпускников указанных учреждений для прохождения военной службы по контракту.

Новый подход к комплектованию Вооруженных Сил был закреплен Федеральным законом от 6 июля 2006 года № 103-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О воинской обязанности и военной службе». Законодательные новации направлены на последовательный переход Вооруженных Сил, других воинских формирований и органов на преимущественно контрактный способ.

Основой профессионализации армии и флота является формирование офицерского корпуса. Для восполнения потребности Вооруженных Сил в офицерах используются следующие источники комплектования:

государственные образовательные учреждения высшего профессионального образования Министерства обороны Российской Федерации (военно-учебные заведения);

¹ Федеральный закон от 6 июля 2006 года № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с сокращением срока военной службы по призыву».

поступление граждан, имеющих соответствующее образование, на военную службу в добровольном порядке по контракту;

призыв офицеров запаса на военную службу на 24 месяца из запаса;

курсы по подготовке младших офицеров для комплектования первичных офицерских должностей (срок обучения — 10 месяцев);

присвоение первых офицерских званий другим категориям военнослужащих, проходящим военную службу по контракту, исполняющим служебные обязанности на офицерских должностях и имеющим необходимое образование.

Реализация норм указанного выше федерального закона позволила улучшить кадровую ситуацию в Вооруженных Силах за счет снижения вероятности досрочного (до истечения срока контракта) увольнения с военной службы лиц, обучающихся в военно-учебных заведениях, а также сформировать нормативно-правовой механизм возмещения средств федерального бюджета, затраченных на военную или специальную подготовку граждан, отчисленных из военных образовательных учреждений профессионального образования за недисциплинированность, неуспеваемость или нежелание учиться, либо отказавшихся заключить контракты о прохождении военной службы.

Установление сбалансированных сроков пребывания младших офицеров на первичных офицерских должностях, исключающих их быстрое продвижение по службе без накопления соответствующего опыта, уже в 2007 году положительно повлияло на тенденцию снижения качества кадрового потенциала и способствовало повышению боеспособности Вооруженных Сил¹.

В соответствии с Федеральным законом от 6 июля 2006 года № 104-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с сокращением срока военной службы по призыву» призыв офицеров запаса на военную службу прекращается с 1 января 2008 года. Данным законодательным актом в Российской Федерации была институционализирована система подготовки в учебных военных центрах при федеральных государственных образовательных учреждениях высшего профессионального образования Министерства образования и науки Российской Федерации. Первый выпуск учебных военных центров пополнит офицерский корпус в 2013 году.

Одновременно Минобороны России начало реализовывать программу комплектования первичных офицерских должностей за счет создания и функционирования курсов по подготовке младших офицеров со сроком обучения 10 месяцев.

В связи с этим одним из направлений совершенствования законодательства о воинской обязанности и военной службе становится законотворческая деятельность по регулированию вопросов заключения и исполнения контрактов о прохождении военной службы, обеспечения гарантий прав и интересов военнослужащих, а также граждан, проходящих подготовку по военным специальностям в учебных военных центрах и других военных образовательных учреждениях профессионального образования.

2007 год стал годом перехода к полуторагодичному сроку службы военнослужащими по призыву. Поэтапный переход на меньшие сроки службы осуществляется для исключения возможного всплеска неуставных взаимоотношений, поскольку молодежь, призванная на один год службы, не должна увольняться рань-

¹ Указом Президента Российской Федерации от 19 марта 2007 года № 364 внесены изменения в Положение о порядке прохождения военной службы в части, касающейся установления новых сроков прохождения военной службы в присвоенных воинских званиях. Указ вступает в силу с 1 января 2008 года.

ше тех, кто призывался на два года. Кроме того, неизбежное в таких условиях увеличение численности призывающего контингента позволило соответствующим федеральным органам исполнительной власти отказываться от призыва на военную службу граждан, которые имеют снятую или погашенную судимость.

Следует также отметить, что для удовлетворения потребности Вооруженных Сил Российской Федерации, других воинских формирований и органов в призывных ресурсах было сокращено количество оснований для предоставления гражданам отсрочек от призыва на военную службу. В 2007 году их действовало 16, а с 1 января 2008 года их число составит 13.

При этом в 2007 году в мероприятиях по призыву граждан на военную службу активно участвовали не только органы местного самоуправления и военные комиссариаты, но и федеральные органы исполнительной власти различных уровней, общественные организации и объединения. Расширилось участие в работе призывных комиссий уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации. Улучшилось взаимодействие по этим вопросам между Минобороны России и Общественной палатой Российской Федерации.

Совершенствование законодательного обеспечения военной безопасности государства осуществляется в тесной взаимосвязи с решением ключевых проблем правового регулирования общественных отношений, складывающихся в сфере обороны и безопасности, военной службы и воинской обязанности.

В интересах создания сбалансированной и цельной системы законодательства, формирования законодательной базы на основе четкого разграничения предметов правового регулирования по сферам деятельности военной организации Российской Федерации в 2007 году началась планомерная законопроектная работа над концепциями и проектами технических заданий проектов федеральных законов, которые позволяют оптимизировать «военное» законодательство. Среди них выделяются следующие проекты:

«О военной службе Российской Федерации», направленный на приведение правовых и организационных основ военной службы в соответствие с положениями Федерального закона от 27 мая 2003 года № 58-ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации», что позволит обеспечить реализацию принципов построения и функционирования единой системы государственной службы;

«О воинской обязанности граждан Российской Федерации», направленный на законодательное разделение сферы военной службы и воинской обязанности граждан Российской Федерации, регулируемых в настоящее время федеральными законами от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих», от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», Положением о порядке прохождения военной службы, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 16 сентября 1999 года № 1237, а также рядом других нормативных правовых актов.

Представляется, что разработка и принятие указанных проектов федеральных законов позволят исключить дублирование в законодательных и нормативных правовых актах положений, регламентирующих воинскую обязанность граждан Российской Федерации и прохождение военной службы военнослужащими.

Важнейшим инструментом государства по формированию кадрового потенциала Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и государственных органов является система военного образования.

Основу системы военного образования составляет сеть военно-учебных заведений. Все вузы имеют лицензии на право ведения образовательной деятельности и свидетельства о государственной аккредитации, что дает им право выдавать выпускникам дипломы государственного образца.

Военные академии и университеты обладают наиболее мощным научно-педагогическим потенциалом. Это позволяет им вести фундаментальные и прикладные научные исследования, организовывать подготовку научно-педагогических кадров, профессиональную переподготовку и повышение квалификации офицерского состава.

Высшие военные училища и военные институты — основной источник пополнения Вооруженных Сил молодыми офицерами с высшим военно-специальным образованием. В них может организовываться адъюнктура и военная докторантура, а при необходимости осуществляться подготовка офицеров со средним профессиональным образованием.

Обучение в военных вузах осуществляется на основании государственных образовательных стандартов профессионального образования, разработанных учебно-методическими объединениями как гражданских, так и высших военно-учебных заведений. Подавляющее большинство офицеров получает при выпуске высшее профессиональное образование и квалификацию «дипломированный специалист». Исключение составляют только авиационные техники и фельдшеры, обучающиеся по программам среднего профессионального образования.

В отечественной военной школе проходит военную службу и работает квалифицированный коллектив военнослужащих и гражданский персонал. В их числе — около 1,9 тыс. докторов и свыше 10 тыс. кандидатов наук.

Целенаправленную подготовку юношей к поступлению в военно-учебные заведения осуществляют общеобразовательные учреждения Министерства обороны: 8 суворовских военных, Нахимовское военно-морское, Московское военно-музыкальное училища и 7 кадетских корпусов. Обучение в них проводится по общеобразовательным программам и дополнительным военным образовательным программам по профилю конкретного вида или рода войск Вооруженных Сил.

В настоящее время военная школа, как и вся образовательная система России, находится в стадии преобразования. Оно осуществляется в соответствии с Федеральной программой «Реформирование системы военного образования в Российской Федерации на период до 2010 года», разработанной по указанию Президента Российской Федерации и утвержденной Правительством Российской Федерации в 2002 году. Программа предусматривает модернизацию системы военного образования, ее адаптацию к новым социально-экономическим условиям и новому облику военной организации государства. Исходя из этого определена ее главная цель — приведение количественных и качественных параметров существующей системы военного образования в соответствие со структурой, численностью и задачами Вооруженных Сил, других войск, воинских формирований и органов. В основу перспективного облика сети военно-учебных заведений положены следующие требования:

численность переменного состава вуза должна быть не менее 1 тыс. человек;
использование основных фондов вуза (по размещению, питанию, обучению) должно быть не менее 70%;

сохранение вузов, дислоцированных на территориях Сибирского и Дальневосточного военных округов;

ликвидация вузов, имеющих более 70% основных фондов выше 3 категории технического состояния.

После всестороннего анализа и финансово-экономического обоснования всех альтернативных вариантов выбран и представлен в Правительство России наиболее рациональный из них. Он предусматривает в период с 2006 по 2010 гг. реорганизацию 17 военно-учебных заведений Министерства обороны.

Одновременно произойдет укрупнение 19 военно-учебных заведений, в которые передается подготовка курсантов из реорганизуемых вузов.

В итоге к 2010 года количество военно-учебных заведений в Министерстве обороны сократится с 78 (в 2005 г.) до 61 (военных академий — 16, военных университетов — 3, военных институтов и высших военных училищ — 42).

Другая приоритетная задача второго этапа — модернизация материально-технической базы укрупняемых вузов, приведение ее в соответствие с требованиями реализации образовательных программ.

Совершенствуется информационно-методическое обеспечение образовательного процесса. Осуществлена централизованная поставка в вузы около 720 тыс. экземпляров учебных изданий с грифом Министерства образования и науки России, издано почти 1,5 тыс. современных учебников и учебных пособий по военно-профессиональным дисциплинам. Военно-учебные заведения получили доступ к сети Интернет.

Все эти положения были в качестве изменений и дополнений к федеральным законам внесены в законодательство Российской Федерации.

Всего в 2007 году Советом Федерации одобрено более 40 законодательных актов в сферах обороны и безопасности, увековечения дней и символов воинской славы, улучшения материального положения военнослужащих и военных пенсионеров.

Увековечению Победы в Великой Отечественной войне посвящено три федеральных закона. Среди них особое место занимает Федеральный закон от 7 мая 2007 года № 68-ФЗ «О Знамени Победы». Этот закон устанавливает Знамя Победы как символ Победы в Великой Отечественной войне 1941—1945 гг. и государственную религию, а также определяет порядок его хранения и доступа к нему. Принятый Государственной Думой закон первоначально был отклонен Советом Федерации на том основании, что предлагаемый в нем символ Знамени Победы не соответствует исторической правде. В последующем закон был принят в редакции, предложенной Советом Федерации.

Дважды вносились изменения в Федеральный закон от 13 марта 1995 года № 32-ФЗ «О днях воинской славы и памятных датах России».

Внесенными изменениями установлен новый день воинской славы России — День Героев Отечества, который отмечается 9 декабря, а также памятная дата 22 июня — День начала Великой Отечественной войны (1945 г.) — День памяти и скорби.

По вопросам совершенствования законодательного обеспечения военной службы, повышения статуса военнослужащих одобрено 8 федеральных законов. Только в Федеральный закон от 27 мая 1998 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» внесено 5 изменений. В одном из них законодательно закреплен за безвестно отсутствующими военнослужащими статус военнослужащих до призна-

ния их судом безвестно отсутствующими или умершими. При этом время их безвестного отсутствия засчитывается в выслугу лет. Кроме того, военнослужащие, проходящие военную службу по контракту за пределами территории Российской Федерации, приобрели право на получение продовольственного пайка в натуральной форме либо компенсацию за него в денежном выражении.

Изменения, внесенные в Федеральный закон от 28 марта 1998 года № 53-ФЗ «О воинской обязанности и военной службе», относятся к установлению права гражданам, имеющим спортивные разряды, в том числе и кандидата в мастера спорта, преимущества при зачислении их в военные училища либо выбора вида и рода войск Вооруженных Сил Российской Федерации при призывае на военную службу. Введены ограничения на прохождение военной службы по контракту гражданами России, имеющими двойное гражданство, а также запрет иностранным гражданам на прохождение военной службы по контракту в некоторых федеральных министерствах и ведомствах.

Особенности военной службы в органах внешней разведки получили правовую регламентацию в результате поправок, внесенных в Федеральный закон от 10 января 1996 года № 5-ФЗ «О внешней разведке».

Большой общественный резонанс вызвало принятие Федерального закона от 29 ноября 2007 года № 276-ФЗ «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе» (ДОВСЕ)¹.

§ 3. Законодательное обеспечение противодействия терроризму

В посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию обращалось внимание на то, что «укрепление правопорядка неотделимо от устранения источников террористической агрессии на территории России. За последние годы нами было сделано достаточно много серьезных шагов в борьбе с террором. Но иллюзий быть не должно — угроза еще очень сильна, мы еще пропускаем очень чувствительные удары, преступники совершают еще ужасные злодеяния, целью которых является устрашение общества».

Ключевой составляющей государственной политики в области противодействия терроризму, безусловно, является формирование необходимой в создавшейся ситуации правовой основы функционирования всех государственных институтов. В целом действующее российское законодательство по вопросам национальной безопасности насчитывает более 70 федеральных законов, 200 указов Президента Российской Федерации, около 500 постановлений Правительства Российской Федерации, а также другие подзаконные акты.

Многогранность такого явления, как терроризм, постоянное изменение стратегии и тактики террористической деятельности, активизация и рост терактов заставляют российских законодателей постоянно совершенствовать действующую правовую систему по противодействию терроризму и его проявлениям.

В 2007 году значительно дополнена и усовершенствована нормативная правовая основа противодействия терроризму, повышена ее эффективность.

5 февраля 2007 года принят Федеральный закон № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

¹ Более подробная информация об этом представлена в главе 5.

12 апреля 2007 года принят Федеральный закон № 51-ФЗ «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма», устанавливающий единый подход к нормативно-правовому регулированию деятельности организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом.

28 ноября 2007 года принят Федеральный закон № 275-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», направленный на совершенствование правового механизма противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма, в том числе в части противодействия отмыванию коррупционных доходов.

Федеральным законом от 10 мая 2007 года № 70-ФЗ «О внесении изменений в статьи 214 и 244 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 20.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» введена административная ответственность за изготовление, сбыт или приобретение в целях сбыта нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, направленные на их пропаганду.

Федеральным законом от 10 мая 2007 года № 71-ФЗ «О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» органам прокуратуры предоставлено право обращаться в суд с представлением о признании информационных материалов экстремистскими по месту их обнаружения и распространения.

24 июля 2007 года принят Федеральный закон № 211-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму», который расширяет определение понятия «экстремистская деятельность (экстремизм)» и усиливает уголовную ответственность за преступления экстремистской направленности.

В целях совершенствования государственного управления в области противодействия терроризму и в соответствии с решением Национального антитеррористического комитета (протокол от 13 февраля 2007 года № 6/ДСП, пункт 3 раздела VIII) был подготовлен и подписан Указ Президента Российской Федерации от 4 ноября 2007 года № 1470 «О внесении изменений в Положение о Национальном антитеррористическом комитете, в состав Национального антитеррористического комитета по должностям и в состав Федерального оперативного штаба по должностям, утвержденным Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 года № 116».

Для совершенствования организационного взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, входящих в Национальный антитеррористический комитет, подготовлен проект указа Президента Российской Федерации «Вопросы Национального антитеррористического комитета» (проектом данного указа предусматривается введение должности помощника руководителя федерального органа исполнительной власти с целью повышения эффективности взаимодействия федеральных органов исполнительной власти с аппаратом НАК).

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 года № 116 «О мерах по противодействию терроризму» и в соответствии с решением Национального антитеррористического комитета для осуществления процедуры комплектования должностей в аппаратах оперативных штабов в субъектах Российской Федерации подготовлен проект указа Президента Российской Федерации «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 21 октября 2004 года № 1344 «Об особенностях прикомандирования военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в федеральных органах государственной охраны, к органам, учреждениям и организациям».

19 июля 2007 года издано постановление Правительства Российской Федерации № 456, которым утверждены Правила физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов.

Принято постановление Правительства Российской Федерации от 6 октября 2007 года № 651 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2004 года № 65». Указанное постановление Правительства Российской Федерации определяет перечень должностных лиц, имеющих право предоставлять дополнительные гарантии и компенсации сотрудникам и военнослужащим специальных сил по обнаружению и пресечению деятельности террористических организаций и групп, их лидеров и лиц, участвующих в организации и осуществлении террористических акций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации.

Правительством Российской Федерации издано постановление от 3 ноября 2007 года № 743 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма», которым дополнен перечень организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом и обязанных предоставлять информацию в Росфинмониторинг.

В соответствии с решением Национального антитеррористического комитета (далее — Комитет) от 16 октября 2007 года межведомственной рабочей группой из числа представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти осуществляется подготовка предложений по формированию и развертыванию системы инструментального надзора за перемещением ядерных материалов и радиоактивных веществ на территории Российской Федерации.

В целях реализации Федерального закона «О противодействии терроризму» в 2007 году был принят ряд законодательных актов.

Вопросы социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, и лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, предусмотренные Федеральным законом «О противодействии терроризму», нашли отражение в постановлении Правительства Российской Федерации от 12 января 2007 года № 6 «Об утверждении правил осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, а также лиц, участвующих в борьбе с терроризмом».

Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июня 2007 года № 352 «О мерах по реализации Федерального закона «О противодействии терроризму» регламентировано применение оружия и боевой техники Вооруженными Силами Российской Федерации для устранения угрозы террористического акта в воздушной среде, во внутренних водах, в территориальном море, на континен-

тальном шельфе Российской Федерации, а также применение Вооруженными Силами Российской Федерации оружия, боевой техники и специальных средств при участии в проведении контртеррористической операции.

Накопленный в 2007 году опыт профилактических антитеррористических мероприятий, а также результаты анализа деятельности по предотвращению возможных диверсионно-террористических актов на объектах повышенной опасности и в местах массового пребывания граждан дают основания ставить вопрос о необходимости совершенствования системы реагирования на угрозы террористического характера, в том числе порядка оповещения о них населения. Президентом Российской Федерации поддержано предложение Комитета о законодательной регламентации уровней террористической опасности в России или в отдельных ее субъектах. При оповещении населения об определенном уровне террористической опасности каждый будет знать, что именно он должен делать, как себя вести, кому сообщать о тех или иных настораживающих признаках и фактах. В настоящее время НАК разработаны проекты Концепции государственной системы реагирования на террористические угрозы и соответствующего нормативного правового акта.

Кроме того, решением Комитета сформированы межведомственные рабочие группы, разработавшие проекты нормативных правовых актов, регламентирующих деятельность федеральных органов исполнительной власти — субъектов контртеррористических операций.

В настоящее время ФСБ России с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти завершает согласование проектов совместных нормативных правовых актов по вопросам организации осуществления контртеррористических операций, в частности Инструкции о порядке подготовки и проведения контртеррористических операций и Наставления о порядке организации, подготовки и проведения антитеррористических учений.

Комитетом планируется внедрить в практику типовые требования к обеспечению антитеррористической защищенности потенциально опасных объектов промышленности и энергетики и утверждение их нормативным правовым актом Правительства Российской Федерации. Необходимо регламентировать обязанности руководителей государственных и частных предприятий по обеспечению антитеррористической защищенности критически важных объектов и объектов первоочередных устремлений террористов, что, в свою очередь, позволит установить их персональную ответственность за нарушения законодательства в области противодействия терроризму.

В 2007 году продолжена работа по имплементации международно-правовых актов в законодательство Российской Федерации, которая будет продолжена и в 2008 году.

Так, Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 201-ФЗ ратифицирована Конвенция о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения от 1 марта 1991 года.

В 2007 году был принят ряд поправок к Федеральному закону от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», которые были направлены на ужесточение контроля за финансовыми потоками денежных средств.

В октябре 2007 года на заседании Совета глав государств — участников СНГ в Душанбе подписан Договор государств — участников СНГ о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма. В настоящее время проводятся внутригосударственные процедуры, необходимые для вступления указанного Договора в силу для Российской Федерации.

Планируется также в первом полугодии 2008 года завершить внутригосударственные процедуры, необходимые для подписания и ратификации Российской Федерацией Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма от 16 мая 2005 года.

Важнейшей задачей законодательного обеспечения противодействия терроризму остается продолжение быстрой и качественной имплементации международно-правовых норм в действующее законодательство Российской Федерации.

В настоящее время достаточно остро стоит вопрос о том, чтобы внести изменения в уголовно-процессуальное законодательство в целях исключения рассмотрения уголовных дел о преступлениях террористического характера с участием судов присяжных, которые в силу специфики и особенностей уголовных дел о преступлениях террористического характера зачастую не способны выносить объективные вердикты.

В этих целях подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации».

В своем Послании Президент Российской Федерации отметил, что «нам нужно набраться мужества и продолжить работу по искоренению террора. Стоит только проявить слабость, мягкотелость — потерпеть будет неизмеримо больше, и они могут обернуться общенациональной катастрофой».

Действительно, в правовом государстве должно быть превыше всего право человека на жизнь, но это положение, возможно, не должно исключать существование в правовом государстве смертной казни как санкции за преступления террористического характера, так как именно существование этой санкции есть реальное, единственное правовое средство обеспечения права каждого человека на жизнь.

§ 4. Законодательное обеспечение борьбы с экстремизмом

В Послание Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год Президент России В.В. Путин определил рост экстремизма как «серьезную угрозу стабильности и общественной безопасности». В связи с этим он обратился с просьбой к членам Совета Федерации, депутатам Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации принять поправки в законодательство, ужесточающие ответственность за экстремистские действия.

В Российской Федерации отмечаются проявления национализма, сепаратизма и религиозной нетерпимости, которые дестабилизируют общественно-политическую ситуацию, формируют реальную опасность основам конституционного строя. Кроме того, серьезными дестабилизирующими факторами может стать рост экстремистских проявлений в молодежной среде с тенденцией перехода от хулиганских действий к проведению спланированных и хорошо организованных экстремистских акций, в том числе так называемых «акций прямого действия».

Рост числа экстремистских проявлений напрямую связан с деятельностью определенных кругов ряда иностранных государств, направленной на всемирное ослабление Российской Федерации и кардинальное изменение ее политического курса после 2008 года. Причем острота и направленность экстремистских акций приобретают все более опасный характер.

Сегодня стало очевидным, что борьба с экстремизмом не может являться прерогативой одних только правоохранительных органов и специальных служб. В ней активно должны принимать участие все институты гражданского общества.

В связи с этим совершенствование законодательства, позволяющего предотвращать и минимизировать проявления экстремизма в обществе, является необходимым и своевременным.

В частности Федеральный закон от 10 мая 2007 года № 71-ФЗ «О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» направлен на совершенствование правового регулирования деятельности прокуратуры в сфере борьбы с распространением экстремистских материалов. Законом прокурору предоставлено право обращаться в суд для признания материалов экстремистскими не только по месту нахождения организации, издавшей такие материалы, но и по месту их обнаружения и распространения, что позволит усилить контроль за распространением экстремистских материалов.

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 211-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму», направленный на усиление ответственности за правонарушения экстремистской направленности, внес существенный вклад в противодействие экстремизму.

Закон запрещает распространение на территории Российской Федерации экстремистских материалов, а также их производство или хранение в целях распространения. Обстоятельством, отягчающим наказание, признается совершение преступления «по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды либо по мотивам ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы», а также из мести или по мотиву кровной мести.

В Федеральном законе от 24 июля 2007 года № 211-ФЗ дается наиболее полное определение понятия «экстремистская деятельность (экстремизм)», к которой причисляются публичное оправдание терроризма, воспрепятствование осуществлению избирательных прав, а также нарушение тайны голосования. Данное определение вносится в действующий Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности».

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 211-ФЗ вводит норму, согласно которой органам и должностным лицам, осуществляющим оперативно-розыскную деятельность, разрешается прослушивать телефонные разговоры граждан, подозреваемых или обвиняемых в совершении не только тяжких преступлений, но и преступлений средней тяжести. В то же время им запрещается подстрекать, склонять, побуждать в прямой или косвенной форме к совершению противоправных действий.

Законом предусмотрена норма, усиливающая ответственность СМИ за распространение информации об общественном объединении или иной организации, включенном в опубликованный перечень организаций, которые по судебному решению ликвидированы или запрещены. СМИ должны в эфире или пуб-

ликации обязательно указать на такое решение суда, то есть сообщить о ликвидации или запрете деятельности организации. Законом установлено, что перечень общественных и религиозных организаций, в отношении которых судом принято решение о ликвидации либо о приостановлении их деятельности, подлежит размещению в Интернете и опубликованию в СМИ.

Согласно вносимым данным федеральным законом поправкам соответствующие изменения и дополнения вносятся в ряд действующих законов. Так, Уголовный кодекс Российской Федерации дополняется нормой об ответственности за вовлечение несовершеннолетних в преступления по мотивам политической, идеологической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды в отношении какой-либо социальной группы. В Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях вводится положение, устанавливающее ответственность за производство и распространение экстремистских материалов. На граждан налагается штраф в размере от 1 тыс. до 3 тыс. рублей, либо им грозит административный арест на срок до 15 суток; на должностных лиц — штраф в размере от 2 тыс. до 5 тыс. рублей, на юридических лиц — от 50 тыс. до 100 тыс. рублей, причем во всех случаях соответствующие материалы и оборудование конфискуются.

Усиливает ответственность за экстремистскую деятельность и Федеральный закон от 10 мая 2007 года № 70-ФЗ «О внесении изменений в статьи 214 и 244 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 20.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях».

В соответствии с принятым законом производство и распространение агитационных материалов, пропагандистской литературы, содержащих нацистскую символику или символику, максимально приближенную к нацистской, прямые призывы к совершению противоправных действий против государственной власти и управления, признаются экстремистскими.

В связи с этим законом в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях вводится новый состав административного правонарушения — незаконное изготовление, сбыт и приобретение в целях сбыта нацистской атрибутики или символики — и устанавливается ответственность за эти деяния.

Законодательные решения должны быть направлены в первую очередь на устранение условий, способствующих экстремистским проявлениям.

В связи с этим важную роль призван сыграть федеральный закон, направленный на регламентацию вопросов профилактики правонарушений, проект, которого в настоящее время разрабатывается.

Тем не менее действующее законодательство все еще не позволяет эффективно противодействовать экстремизму во всех его формах проявления и нуждается в дальнейшем совершенствовании.

В числе проблем, требующих законодательного решения, можно выделить:

введение в ряд преступных деяний дополнительного квалифицирующего признака — совершение по экстремистским мотивам, на почве идеологической, политической, расовой, национальной или религиозной ненависти или вражды;

повышение ответственности распространителей материалов экстремистской направленности в сети Интернет и владельцев информационных ресурсов сети;

принятие правовых норм направленных на пресечение деятельности интернет-сайтов, пропагандирующих насильтственный экстремизм;

дополнение Федерального закона от 19 июня 2004 года № 54-ФЗ «О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях» в части установления

обязанности представления образцов планируемых к распространению информационных материалов;

законодательное раскрытие содержания понятий «экстремизм» и «международный экстремизм»;

четкое формулирование механизма осуществления надзора за соответствием деятельности религиозных объединений действующему законодательству и контроля за соблюдением уставных целей таких организаций (объединений);

правовое закрепление нормы, запрещающей создание под другим названием партий и объединений, деятельность которых была запрещена в связи с осуществлением ими экстремистской деятельности.

Наиболее уязвимой для экстремизма социальных групп является молодежь. Негативные издержки радикальной смены социального строя в России пришлись на период ее социализации и создали благоприятную почву для распространения экстремизма в молодежной среде. Количество и численность радикально и экстремистски настроенных объединений молодежи увеличивается, растет и количество преступлений, порожденных социальной враждой; увеличивается опасность появления в скором будущем организованного молодежного движения, объединяющего экстремистов разных политических пристрастий, приемлющих в качестве формы политической борьбы методы насилия и террора.

Прямо борьба с экстремизмом в молодежной среде в правовом поле не урегулирована. Исключением здесь является лишь распоряжение администрации Санкт-Петербурга от 7 июля 2003 года № 1669-ра «О Координационном совете по организации профилактической и воспитательной работы по недопущению экстремизма и национализма в молодежной среде».

Необходимо внести изменения и дополнения в Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности», направленные на выделение деяний, связанных с распространением экстремистской литературы и вовлечением молодежи в экстремистские организации, в отдельные составы тяжких преступлений, а также на установление четких критериев определения как самого экстремизма, так и экстремистского характера материалов.

Правительству Российской Федерации необходимо разработать и принять Стратегию государственной молодежной политики, в которой должны содержаться меры, направленные на искоренение причин, вызывающих экстремистские проявления в молодежной среде.

Также необходимо обратить внимание еще на одну сторону проблемы экстремизма. Ведь помимо прямого, если можно так выразиться, «физического», воздействия на общество и государство сам факт возникновения и развития такого явления, как экстремизм, вызывает психологический дискомфорт в общественном сознании народов, традиционно исповедующих ислам. Поэтому, как представляется, крайне важна консолидированная позиция представителей культуры, духовенства, правозащитных и общественных организаций в противостоянии экстремистским проявлениям. При этом средства массовой информации должны, не драматизируя ситуацию, предоставлять взвешенную и объективную информацию и способствовать единению здоровых сил общества.

На федеральном и региональном уровнях необходима разработка и реализация комплексных целевых программ развития российского патриотизма и толерантности, ориентированных прежде всего на молодежь.

§ 5. Законодательное обеспечение общественной безопасности

Рост преступности, участившиеся случаи проявления экстремизма и национализма, возводят меры по обеспечению общественной безопасности в ранг приоритетных направлений деятельности государства.

Общественная безопасность напрямую зависит от качества профилактических мероприятий и непосредственного участия граждан в охране правопорядка.

Необходимость активной опоры на законопослушных граждан диктуется ростом уличной преступности, преступлениями, совершенными под воздействием алкоголя и наркотических веществ, подростковой безнадзорностью.

Дефицит возможностей и ресурсов у правоохранительных органов для обеспечения общественной безопасности признается руководителями и работниками правоохранительной сферы. В сельских районах участковый инспектор милиции является единственным представителем органов правопорядка и по объективным причинам вынужден опираться на помочь населения.

Наиболее реальной и эффективной формой обеспечения общественной безопасности может стать воссоздание добровольных народных дружин, совместных с представителями МВД России патрулей, казачьих отрядов.

Сегодня остро встал вопрос о возрождении институтов профилактики преступности. Общество подошло к рубежу, когда использование только уголовных, административно-правовых механизмов воздействия на правонарушителей не дает положительного результата¹.

В 2007 году проведена значительная работа по совершенствованию законодательства в сфере пресечения незаконной миграции, правонарушений на дорогах, незаконного оборота наркотических средств и их прекурсоров, по профилактике преступности и беспризорности несовершеннолетних.

Указанные области правотворчества в целом корреспондируют с ключевыми принципами и задачами государственной политики в сфере борьбы с преступностью и обеспечением общественной безопасности.

Вместе с тем остаются нерешенными вопросы, прямо влияющие на криминогенную обстановку в обществе. Так, до настоящего времени на федеральном уровне не решен вопрос законодательного урегулирования участия граждан в охране общественного порядка (МВД России подготовлен проект федерального закона, однако его согласование и внесение в Государственную Думу затянулось).

Не произошло значительных изменений в решении одной из серьезных проблем, а именно — в обеспечении безопасности дорожного движения. Количество лиц, пострадавших и погибших в результате дорожно-транспортных происшествий, остается чрезвычайно высоким.

Следует отметить, что пресечению правонарушений в сфере дорожного движения должны способствовать изменения, внесенные в этом году в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, предусматривающие усиление санкций административного наказания за нарушение правил дорожного движения.

¹ О необходимости совершенствования законодательства в сфере профилактики и противодействия преступности, укрепления общественной безопасности, а также необходимости формулирования законодателем основных принципов привлечения институтов гражданского общества к профилактике преступности говорится в предложениях к докладу заместителя Министра внутренних дел Российской Федерации Н.А. Овчинникова. (Письмо от 16 августа 2007 года № 3/20667.)

Поправки предусматривают увеличение суммы штрафов (в 2–10 раз), возможность применения технологии автоматической фиксации нарушений ПДД техническими средствами. Это позволит:

- укрепить дисциплину среди водителей;
- положительно скажется на безопасности дорожного движения;
- увеличит возможность бесконтактного общения участников дорожного движения с сотрудниками ГИБДД;
- оптимизирует расходы на содержание сотрудников ГИБДД.

В то же время в действующем законодательстве отсутствует эффективный механизм уплаты административных штрафов, а также финансовое обоснование расходов и доходов ГИБДД.

В области совершенствования уголовного законодательства:

необходимо предусмотреть в качестве дополнительного вида наказания, в частности за преступления террористического характера, конфискацию имущества. Возвращение к конфискации имущества за тяжкие преступления, в том числе за экономические преступления и преступления корыстного характера, обеспечит возмещение причиненного вреда, будет способствовать предупреждению и пресечению финансирования террористической деятельности, возмещению вреда, причиненного экономическим интересам государства;

в законодательстве о противодействии экстремистской деятельности необходимо предусмотреть нормы запрещающие распространение информационных материалов экстремистского характера;

необходимо вернуться к работе над проектами федеральных законов «О взрывчатых веществах и изделиях, их содержащих» и «Об обороте пиротехнических изделий невоенного назначения». Законопроекты направлены на обеспечение государственного контроля за обращением опасных изделий в условиях повышенной террористической опасности.

В области совершенствования законодательства об оперативно-розыскной деятельности необходимо принятие нового федерального закона, поскольку отдельные нормы Федерального закона от 12 августа 1995 года № 144-ФЗ «Об оперативно-розыскной деятельности» сформулированы нечетко, находятся в противоречии между собой. Это относится к определению задач, принципов оперативно-розыскной деятельности, оперативно-розыскных мероприятий (их перечня, оснований и условий проведения и так далее), к регламентированию прав, обязанностей, социальной и правовой защиты субъектов осуществления оперативно-розыскной деятельности.

В Послании Федеральному Собранию Российской Федерации Президент Российской Федерации В.В. Путин коснулся ряда проблем, влияющих на обеспечение общественной безопасности в Российской Федерации. В частности, он отметил, что «рост численности населения должен сопровождаться осмысленной стратегией иммиграционной политики. Мы заинтересованы в притоке квалифицированных и легальных трудовых ресурсов. Но еще немалое число предпринимателей в России пользуются выгодами нелегальной иммиграции. Ведь бесправный иммигрант особенно удобен для неограниченной эксплуатации. Он, кстати сказать, и потенциально опасен с точки зрения правонарушений».

Поэтому важной задачей является реализация разумной и последовательной миграционной политики, позволяющей использовать положительные экономические, демографические и иные эффекты миграции. Необходимо добиться чет-

кого управления миграционными процессами в стране. В настоящее время сформулированы и реализуются основные цели, приоритетные направления, принципы и задачи государственной миграционной политики. Внесены изменения в уголовное и административное законодательство, направленные на противодействие незаконной миграции. Приняты федеральные законы от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации», от 18 июля 2006 года № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации», а также от 5 ноября 2006 года № 189-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства)».

Вместе с тем представляется важным продолжение работы в сфере совершенствования законодательства по следующим направлениям:

правовое регулирование въезда, выезда и пребывания иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации, включая их трудовую деятельность;

привлечение и квотирование иностранной рабочей силы, прибывающей в страну в порядке, требующем получения визы;

заключение международных договоров о приеме, возврате и транзитном проезде лиц, нелегально находящихся на территории Российской Федерации и территориях иностранных государств (о реадмиссии);

гармонизация законодательства государств — участников Содружества Независимых Государств с целью выработки единых подходов к решению вопросов, связанных с регулированием миграционных процессов;

упорядочение процедур административного выдворения и депортации нелегальных мигрантов из Российской Федерации, в частности, принятие федерального закона о внесении изменений в Федеральный закон «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию» и в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации», предусматривающих процедуру депортации нелегальных мигрантов за пределы Российской Федерации. Проект указанного федерального закона подготовлен Советом Федерации инесен в Государственную Думу, но его рассмотрение постоянно переносится.

Необходимо внесение изменений в Федеральный закон от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ в части, касающейся установления срока регистрации иностранных граждан и лиц без гражданства по месту жительства, а также уточнения сроков и порядка постановки их на учет по месту пребывания.

Необходимо реализовать нормативные правовые акты, принятые для обеспечения Государственной программы по содействию добровольному переселению на территорию Российской Федерации соотечественников, проживающих за рубежом. При этом следует незамедлительно решить вопросы, связанные с оформлением гражданства, социального обеспечения и трудоустройства и в отношении лиц уже переехавших на постоянное жительство в Россию из сопредельных госу-

дарств, но до настоящего времени не оформивших российское гражданство из-за различных бюрократических препон.

В Послании Президент Российской Федерации обратил внимание на тяжелые последствия алкоголизма и наркомании: «В России только от отравления алкоголем, и прежде всего его суррогатами, ежегодно умирает около 40 тысяч человек. В основном это молодые мужчины, кормильцы семей».

В связи с этим были бы большим подспорьем в решении этой проблемы разработка и принятие федерального закона «О борьбе с незаконным оборотом наркотиков», которым, помимо прочего, необходимо установить новые нормы, определяющие размер наркотических средств, психотропных веществ и их аналогов, дающий право привлекать к ответственности лиц, виновных в незаконном обороте наркотических средств, психотропных веществ.

В целях дальнейшего совершенствования законодательного обеспечения и практического осуществления мероприятий в рамках государственной системы профилактики правонарушений представляется целесообразным разработать проекты следующих федеральных законов: «О домашнем аресте в Российской Федерации»; «О торговле спиртными напитками»; «Об основах профилактики бродяжничества и социальной реабилитации лиц без определенного места жительства и занятий, средств к существованию»;

«О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях Российской Федерации» в части:

установления ответственности за употребление пива во всех общественных местах;

ограничения времени пребывания несовершеннолетних в определенных местах (досуга, развлечений и так далее) без сопровождения родителей или законных представителей;

введения запрета на нахождение несовершеннолетних в некоторых общественных местах (игорные заведения, организации общественного питания, предназначенные для потребления (распития) алкогольной и спиртосодержащей продукции);

«О внесении изменений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации» в части:

постепенитенциарного контроля за лицами, отбывшими уголовное наказание в виде лишения свободы и не вставшими на путь исправления;

введения уголовной ответственности за вовлечение несовершеннолетних в употребление любой спиртосодержащей продукции и пива (в настоящее время существует ответственность только за вовлечение в систематическое употребление спиртных напитков, то есть правовым полем не охватываются случаи вовлечения в употребление алкогольных суррогатов и пива);

«Об основах социально-правовой защиты от насилия в семье».

Следует отметить, что в прошедшие годы на территории ряда субъектов Российской Федерации стало появляться большое количество бытовых растворителей, дезинфицирующих и тонизирующих средств, стеклоомывающих жидкостей и антисептиков, содержащих спирт. Такая продукция пользуется спросом у определенной категории граждан из-за конкурентоспособности с легальной алкогольной продукцией и нелегально реализуется под видом алкогольной продукции, следствием чего является увеличение числа отравлений граждан.

Оборот такой продукции не регулируется Федеральным законом от 12 ноября 1995 года № 171-ФЗ «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции», в связи с этим у правоохранительных органов возникают проблемы при пресечении оборота этих жидкостей и средств.

Лица, реализующие вышеуказанные средства из квартир, как правило, являются завершающим звеном преступной теневой цепочки. При этом ответственность за перевозку данных жидкостей, если ее осуществляет физическое лицо, не предусмотрена действующим законодательством.

Действенной мерой в борьбе с указанными правонарушениями могло бы послужить ужесточение ответственности за совершение преступлений, предусмотренных статьей 238 Уголовного кодекса Российской Федерации, внесение в нее в качестве наказуемого действия перевозку спиртосодержащих жидкостей в целях их реализации как алкогольной продукции.

§ 6. Защита прав и свобод человека и гражданина как условие обеспечения национальной безопасности Российской Федерации

В статье 2 Конституции Российской Федерации провозглашается: «Человек, его права и свободы являются высшей ценностью. Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства». Принцип приоритета прав и свобод человека и гражданина является основополагающим в деятельности государства во всех сферах общественной жизни, в том числе в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации.

Именно с учетом этого принципа в Концепции национальной безопасности Российской Федерации, утвержденной Указом Президента Российской Федерации от 10 января 2000 года № 24, прямо указано, что под обеспечением национальной безопасности Российской Федерации понимается обеспечение безопасности личности, общества и государства от внешних и внутренних угроз во всех сферах жизнедеятельности.

Безусловно, обеспечение безопасности личности, как и обеспечение безопасности общества и государства, требует установления определенного баланса интересов этих субъектов права, проведения определенной гармонизации в обеспечении их безопасности. Эта перспективная задача должна быть решена законодателем в федеральном законе о национальной безопасности Российской Федерации, о необходимости разработки и принятия которого было сказано в начале данной главы.

Важной частью этого закона должно стать паритетное, сбалансированное определение границ прав и свобод человека и гражданина в сфере обеспечения национальной безопасности Российской Федерации и соответствующих ему обязанностей государства. Без признания и реализации этих взаимосвязанных прав и обязанностей гражданина и государства невозможно в целом обеспечить национальную безопасность Российской Федерации.

Блок федеральных законов, принятых в 2007 году и направленных на противодействие терроризму, обеспечил реальные гарантии защиты основного конституционного права человека и гражданина — права на жизнь (статья 20 Конституции Российской Федерации). Блок федеральных законов, направленных на противодействие коррупции, принимался в целях обеспечения соблюдения госу-

дарством, его органами и должностными лицами своих обязанностей перед гражданами Российской Федерации (статья 2 Конституции Российской Федерации), а также защиты прав потерпевших от преступлений и злоупотреблений властью (статья 52 Конституции Российской Федерации).

Важен и еще один аспект принципа «примата прав и свобод человека и гражданина» в деятельности государства. Российская Федерация в статье 7 Конституции Российской Федерации провозгласила себя социальным государством, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека. Из этого следует обязанность государства охранять труд и здоровье людей, устанавливать гарантированный минимальный размер заработной платы, обеспечивать государственную поддержку семьи, материнства, отцовства и детства, инвалидов и пожилых граждан, развивать систему социальных служб, устанавливать государственные пенсии, пособия и иные гарантии социальной защиты (часть 2 статьи 7 Конституции Российской Федерации). Однако если государство не исполняет эту обязанность должным образом, то это не только умаляет реальные права и свободы человека и гражданина, но и ведет к серьезнейшему обострению угроз национальной безопасности Российской Федерации. Решение проблем, обозначенных в Послании Президента Российской Федерации, способствовало бы укреплению национальной безопасности во всех сферах жизнедеятельности человека, общества и государства.

Кроме того, в России пока не завершено создание правовых основ деятельности общественных организаций. Например, нет законодательных положений, регулирующих спонсорскую, благотворительную, меценатскую деятельность бизнес-структур и частных лиц.

Отсутствует также четкая правовая граница между различными формами общественной гражданской активности. Она может иметь конструктивную, критическую направленность или радикальную, экстремистскую. Федеральный закон от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» не решает в полной мере этой проблемы, его нормы можно трактовать расширительно и даже произвольно.

Усиливается тенденция протестных настроений в обществе, связанных с тем, что объективные показатели уровня жизни людей растут медленнее, чем меняются потребности, а наступившие улучшения воспринимаются как неадекватные. Социальное брожение может послужить основой разрастания и радикализации недовольства, его оформления как массового движения. Одним из основных направлений роста протестной активности становятся мероприятия членов различных общественных объединений (участники долевого жилищного строительства, автомобилисты), в которые входят, как правило, представители среднего класса.

Для решения этих проблем необходимо:

в Федеральном законе от 19 мая 1995 года № 82-ФЗ «Об общественных объединениях» установить правовые рамки спонсорской, благотворительной, меценатской деятельности бизнес-структур и частных лиц;

проводить мониторинг правоприменения Федерального закона от 25 июля 2002 года № 114-ФЗ и на основе этой работы внести в него соответствующие поправки;

определить, какие права и интересы граждан нарушаются наиболее часто, разработать упреждающие меры законодательного характера.

§ 7. Военно-социальная политика

Нуждается в законодательном обеспечении военно-социальная политика на-
шего государства. «Важнейший показатель, характеризующий состояние Воору-
женных Сил, — это состояние системы социальных гарантий для военнослужа-
щих и членов их семей», — отметил в своем Послании Федеральному Собранию
Российской Федерации Президент Российской Федерации В.В. Путин.

Обычно в содержание военно-социальной политики включают следующие
вопросы:

обеспечение достойного материального положения военнослужащих, в том
числе пенсионное обеспечение;

предоставление достойного служебного жилья военнослужащим и в дальней-
шем решение их жилищных проблем;

бесплатное медицинское обеспечение и санаторно-курортное обслуживание,
создание условий для полноценного отдыха, а также медико-психологическая
реабилитация для военнослужащих, принимавших участие в боевых действиях;

военно-патриотическая и военно-шефская работа.

Проблема обеспечение достойного денежного довольствия и пенсионного
обеспечения военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов и при-
равненных к ним лиц в настоящее время — одна из самых актуальных и приори-
тетных во внутренней политике российского государства. Это связано с проведе-
нием пенсионной реформы, успех которой зависит от оптимального пенсионно-
го обеспечения военнослужащих.

С принятием Федерального закона от 7 мая 2002 года № 49-ФЗ «О внесении
изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопро-
сам денежного довольствия военнослужащих и предоставления им отдельных
льгот» финансовое положение военных пенсионеров несколько улучшилось. Од-
нако отмена 50% льготы на оплату жилья коммунальных платежей для военно-
служащих и военных пенсионеров сделало повышение уровня их пенсионного
обеспечения весьма незначительным.

Федеральный закон от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений
в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу
некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием
федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный за-
кон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Россий-
ской Федерации» был принят без учета актуальности и значимости адекватного
пенсионного обеспечения военнослужащих, и, как следствие их социального
статуса и материального положения, что может привести к росту морально-пси-
хологической напряженности в Вооруженных Силах и других воинских форми-
рованиях, снижению уровня обороноспособности государства.

Снятие всех льгот с категорий лиц, отнесенных к военным пенсионерам, в ча-
стности отсутствие бесплатного проезда на всех видах транспорта, поставило их в
неравное по сравнению с пенсионерами по старости положение.

В Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации поступа-
ют многочисленные обращения законодательных (представительных) органов
власти субъектов Российской Федерации, ветеранов военной службы, военных

пенсионеров, общественных ветеранских объединений о низком уровне пенсионного обеспечения военнослужащих и приравненных к ним лиц.

Это нашло свое подтверждение в ходе проведения 7 декабря 2006 года заседания Координационного совета по проблемам социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по вопросу состояния и проблем пенсационного обеспечения ветеранов военной службы и граждан, уволенных с военной службы.

Обсудив состояние и направления совершенствования социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и их семей, члены Координационного совета констатировали существование комплекса проблем, требующих незамедлительного разрешения в сфере пенсионного обеспечению граждан, уволенных с военной службы. Среди них:

отнесение ветеранов военной службы к категории так называемых региональных льготников и приравнивание их к ветеранам труда привело к ухудшению социально-экономического положения данной категории граждан, что особенно важно для лиц преклонного возраста, не имеющих возможность продолжать трудовую деятельность;

военные пенсионеры не имеют права на получение страховой части пенсии по старости, хотя при продолжении трудовой деятельности отчисляют единый социальный налог, в том числе в части, перечисляемой в Пенсионный фонд Российской Федерации;

крайне усложнены процедуры оформления документов по вопросам предоставления ветеранам военной службы социальных гарантий и компенсаций.

По итогам проведенного мероприятия Председатель Совета Федерации обратился к Президенту Российской Федерации В.В. Путину с просьбой рассмотреть вопрос об оптимизации денежного довольствия военнослужащих, предусмотрев в нем увеличение доли окладов по воинской должности и воинскому званию.

В соответствии с решением Совета Безопасности Российской Федерации и поручением Президента Российской Федерации от 30 января 2007 года № Пр-163 Правительством Российской Федерации совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти проводится работа по повышению и оптимизации денежного довольствия военнослужащих и приравненных к ним лиц, что позволит повысить уровень пенсионного обеспечения лиц, уволенных с военной и правоохранительной службы.

Министерство финансов Российской Федерации направило в Совет Федерации письмо от 16 июля 2007 года № 01-02-03/10-326 о принятом решении по повышению денежного довольствия этим категориям граждан с января 2007 года на 10%, с декабря 2007 года — на 15% и с сентября 2008 года — на 15%.

Военнослужащие и гражданский персонал органов Федеральной службы безопасности, члены семей военнослужащих, проходящих военную службу по контракту, были лишены права бесплатной медицинской помощи в военно-медицинских учреждениях. Они должны были обслуживаться в учреждениях государственной и муниципальной систем здравоохранения. Такой порядок медицинского обслуживания значительно затруднял жизнь и деятельность сотрудников ФСБ России. Внесенными в 2007 году изменениями в Федеральный закон от 3 апреля 1995 года № 40-ФЗ «О Федеральной службе безопасности» названные проблемы были разрешены.

Одним из изменений, внесенных в Федеральный закон от 27 мая 1995 года № 76-ФЗ «О статусе военнослужащих» (Федеральным законом от 1 декабря 2007 года № 311-ФЗ «О внесении изменений в отдельные акты Российской Федерации по вопросам обеспечения военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти») в 2007 году, исключено правовое основание для выплаты денежной компенсации взамен продовольственного пайка отдельным категориям военнослужащих, проходящим военную службу по контракту. Одновременно с этим Правительству России было поручено установить повышенные размеры денежного содержания. Во исполнение этого закона постановлением Правительства Российской Федерации от 1 декабря 2007 года № 837 «О повышении денежного довольствия военнослужащих и сотрудников некоторых федеральных органов исполнительной власти, изменениях и признании утратившими силу некоторых решений Правительства Российской Федерации» в 1,15 раза повышенены размеры окладов по воинским должностям военнослужащим, проходящим военную службу по контракту.

Таким образом, усредненный номинальный рост денежного довольствия военнослужащих, составит за период с 2005 по 2008 годы 2,14 раза. По мнению Правительства Российской Федерации, исходя из прогнозируемого уровня инфляции (рост индекса потребительских цен нарастающим итогом за этот же период — 139,7%) реальные доходы военнослужащих и приравненных к ним лиц за период с 2005 по 2008 годы в целом возрастут в 1,532 раза.

Законодательно установлены 100-процентные выплаты военнослужащим, дети которых посещают муниципальные и негосударственные детские дошкольные учреждения. Раньше такие выплаты были предусмотрены на содержание детей, посещающих только государственные дошкольные учреждения¹.

В ходе осенней сессии Советом Федерации одобрен социально значимый Федеральный закон от 3 декабря 2007 года № 319-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О пенсионном обеспечении лиц, проходивших военную службу, службу в органах внутренних дел, Государственной противопожарной службе, органах по контролю за оборотом наркотических средств и психотропных веществ, учреждениях и органах уголовно-исполнительной системы и их семей». Настоящим законом предусматривается исчисление минимальных размеров пенсий за выслугу лет, по инвалидности и по случаю потери кормильца, увеличений и повышений пенсий, надбавок к пенсиям для соответствующих категорий пенсионеров осуществлять, исходя из «расчетного размера пенсии», соответствующего размеру базовой части трудовой пенсии, вместо «минимального размера пенсии по старости». При этом следует отметить, что «минимальный размер пенсии по старости» в размере примерно 300 рублей присутствовал только в военном пенсионном законе.

Результатами одобрения этого Федерального закона являются:

¹ Тем не менее сохраняются проблемы в части обеспечения социальными гарантиями военнослужащими, в частности они касаются предоставления мест в детских дошкольных учреждениях детям военнослужащих. В связи с этим Министерство обороны Российской Федерации предлагает принять закон о внесении изменений в пункт 6 статьи 19 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в части предоставления мест в детских дошкольных учреждениях в первоочередном порядке детям военнослужащих. (Предложения заместителя Министра обороны Российской Федерации Н. Панкова, письмо от 21 августа 2007 года № 172/4/5925.)

увеличение размера пенсий за выслугу лет инвалидам вследствие военной травмы и участникам Великой Отечественной войны, ставших инвалидами вследствие других причин, на величину второй пенсии по инвалидности;

пересмотр минимальных размеров пенсий за выслугу лет, по инвалидности и по случаю потери кормильца, надбавок к пенсиям, повышений и увеличение пенсий одновременно с индексацией «расчетного размера пенсии»;

установление минимальных размеров пенсий за выслугу лет по инвалидности и по случаю потери кормильца в процентном отношении к расчетному размеру пенсии, исходя из обеспечения их соответствия размерам пенсий, предусмотренным Федеральным законом от 15 декабря 2001 года № 166-ФЗ для военнослужащих, проходящих военную службу по призыву и членов их семей.

Однако члены Совета Федерации, опираясь на отчеты Счетной Палаты Российской Федерации, мониторинга, проводимого в Совете Федерации, и продолжающих поступать в адрес Председателя Совета Федерации С.М. Миронова обращений военных пенсионеров решили обсудить проблему денежного довольствия и пенсионного обеспечения военнослужащих и приравненных к ним лиц в ноябре 2007 года в рамках Координационного совета при Председателе Совета Федерации по социальной защите военнослужащих, сотрудников правоохранительной службы и членов их семей.

Несмотря на принимаемые меры по улучшению материального положения военнослужащих и военных пенсионеров, существенные изменения вряд ли произойдут из-за высокого уровня инфляции, повышения оплаты коммунальных услуг, проезда в транспорте и так далее.

Кроме того, сохраняется огромный долг государства перед военными пенсионерами (а их более 3 млн.) за 1999–2004 гг., когда не производилась индексация компенсационных выплат за продовольственный паек, которые являются составной частью пенсий военнослужащих в запасе или отставке¹.

Обеспечение жильем военнослужащих остается одной из самых острых социальных проблем. Негативная тенденция роста количества бесквартирных военнослужащих при уменьшении объема получаемого жилья приводит к усилению социальной напряженности в воинских коллективах и семьях военнослужащих.

Действующая до настоящего времени система обеспечения жильем военнослужащих вступила в противоречие с экономическими возможностями государства и не позволяет в полной мере решить данную социальную проблему без кардинального изменения подходов к ее разрешению.

Одним из таких подходов является переход к накопительной системе обеспечения жильем военнослужащих, основной целью которого является своевременное обеспечение жильем для постоянного проживания военнослужащих.

Отсутствие в течение длительного периода времени решений, касающихся улучшения жилищных условий военнослужащих как одного из наиболее значимых вопросов социальной обеспеченности данной категории граждан, привело к падению престижа военной службы, снижению заинтересованности офицеров в

¹ В связи с этим Министерством обороны Российской Федерации предлагается принять федеральный закон о внесении изменений в пункт 3 статьи 29 Федерального закона «О статусе военнослужащих» в части проведения ежегодного мониторинга социально-экономического и правового положения военнослужащих, лиц гражданского персонала, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей и предоставления его результатов Федеральному Собранию Российской Федерации и Президенту Российской Федерации. (Предложения заместителя Министра обороны Российской Федерации Н. Панкова, письмо от 21 августа 2007 года № 172/4/5925.)

результатах служебной деятельности, явилось одной из причин массового увольнения квалифицированных кадров из войск.

Как было отмечено в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год, «в прошлом году более 40 тысяч квартир получили военнослужащие и ветераны Вооруженных Сил. К 2010 году задача обеспечить их постоянным жильем должна быть безусловно выполнена. А к концу 2012 года должен быть полностью сформирован фонд служебного жилья».

Для решения этих задач необходимо:

разработать единую для всех федеральных органов исполнительной власти, в которых предусмотрена военная служба (служба) и к ведению которых отнесена правоохранительная деятельность, государственную целевую программу строительства жилья для военнослужащих на период до 2010 года, предусматрев создание федерального координирующего центра, наделенного правом привлечения в этих целях внебюджетных инвестиционных средств, а также использование строительных возможностей федеральных органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации. В указанную программу составной частью включить программу накопительной системы обеспечения жильем военнослужащих;

рассмотреть возможность распространения действия вышеуказанной программы на военнослужащих и сотрудников органов внутренних дел, получивших тяжелые ранения в ходе боевых действий и при выполнении боевых заданий по поддержанию правопорядка, на членов семей погибших, а также на граждан, уволенных с военной службы и проживающих в закрытых административно-территориальных образованиях и других военных городках на Крайнем Севере и приравненных к ним местностях;

принять дополнительные меры, направленные на усиление ответственности должностных лиц за исполнение законодательства Российской Федерации о социальной защите военнослужащих, контроля за законностью расходования бюджетных средств, выделяемых на строительство жилья для военнослужащих и членов их семей.

Касаясь вопроса обеспечения жильем военнослужащих и приравненных к ним лиц, Правительству Российской Федерации необходимо изыскать дополнительные источники финансирования для решения этой проблемы. Военнослужащих, нуждающихся в жилье, можно отнести к трем категориям: первая — это те, кто только пришли служить и попадают в систему ипотечного кредитования; вторая — те, кто служит и нуждается в служебном жилье; третья категория — те, кто заканчивает служить и имеет право на получение жилья. Именно обеспечение жильем последней категории военнослужащих вызвало наибольшее беспокойство Президента Российской Федерации.

В октябре 2007 года в Государственную Думу депутатами Государственной Думы внесен законопроект «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (в части совершенствования накопительно-ипотечной системы жилищного обеспечения военнослужащих).

Целью данного законопроекта является расширение возможностей использования денежных средств целевых жилищных займов участниками накопительно-ипотечной системы для участия в долевом строительстве и оплаты расходов оформления сделки при приобретении жилых помещений и страховании рисков, в соответствии с условиями соответствующих договоров или закладной.

Важную роль в социальной защите военнослужащих, сотрудников правоохранительных органов, специальных служб и членов их семей играет охрана их здоровья и оказание им своевременной и качественной медицинской помощи.

В этом плане следует отметить, что один из приоритетных национальных проектов — «Здоровье» стал реально приносить первые положительные результаты. Однако лучшие достижения военной медицины и медицины специальных служб не в полной мере используются в данном национальном проекте. Так, органы исполнительной власти Российской Федерации, в которых предусмотрена военная служба, не включены в реализацию программы обязательного медицинского страхования.

В проведении военной реформы большое значение имеет военно-шефская работа. Сегодня уже очевидно, что невозможно построить сильную, современную армию без усиления духовной составляющей военной реформы.

За время либеральных реформ нарушился важнейший принцип единства, непрерывности и последовательности духовного и военно-патриотического воспитания от семьи к школе, от доармейской подготовки к призыву, воспитания в ходе военной службы и обеспечения социальных гарантий после увольнения в запас.

Необходимо принять ряд важнейших законодательных актов и документов, определяющих структуру взаимоотношений между государственными органами, обществом и военной организацией по перестройке системы воспитания, морально-психологического воздействия и информационного обеспечения в Вооруженных Силах.

23 мая 2007 года под председательством Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации С.М. Миронова состоялось заседание Координационного совета по проблемам социальной защиты военнослужащих, граждан, уволенных с военной службы, и членов их семей на тему «О состоянии и проблемах совершенствования военно-шефской работы в Российской Федерации».

Военно-шефская работа в Российской Федерации осуществляется в интересах обеспечения боевой готовности войск и сил флота, совершенствования учебно-материальной базы, бытовой обустроенности военнослужащих и членов их семей, повышения эффективности героико-патриотического воспитания военнослужащих и граждан, особенно юношей допризывного возраста, подготовки молодежи к военной службе.

Возрождение военно-шефской работы началось в 1990-х годах, когда были приняты Федеральные законы от 14 января 1993 года № 4292-1 «Обувековечении памяти погибших при защите Отечества»; от 19 мая 1995 года № 80-ФЗ «Обувековечении победы советского народа в Великой Отечественной войне 1941—1945 годов»; директива Министра обороны Российской Федерации 1993 года «О дальнейшем совершенствовании военно-патриотической работы среди допризывной и призывной молодежи»; совместный приказ Министерства обороны Российской Федерации № 432 и Министерства образования Российской Федерации № 2458 от 18 августа 2000 года «Об организации военно-профессиональной ориентации учащейся молодежи в образовательных учреждениях Российской Федерации»; постановление Правительства Российской Федерации от 16 февраля 2001 года № 128 «О государственной программе «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2001—2005 годы»; Соглашение о сотрудничестве между Министерством обороны Российской Федерации, Мини-

стерством культуры Российской Федерации, Академией российской культуры от 24 января 2002 года; Государственная программа от 11 июля 2005 года № 422 «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2006—2010 годы».

В упомянутых законодательных и других нормативных правовых актах про- сматриваются лишь отдельные элементы военно-шефской работы, направленные на патриотическое воспитание подрастающего поколения и сохранение памяти защитников Родины.

В оценку эффективности реализации программы входят мероприятия военно-шефской работы, направленные лишь на приобщение военнослужащих к культурному богатству. Средства из федерального бюджета выделяются на проведение только тематических выставок, различных фестивалей, конкурсов, историко-патриотических мероприятий.

Однако патриотическое воспитание является лишь одним из направлений военно-шефской работы. Патриотическое воспитание — это духовный фундамент, направленный на формирование у граждан страны любви к Родине, готовности к ее вооруженной защите, на формирование и развитие личности.

Военно-шефская работа носит не только просветительский и воспитательный характер. Она учитывает и материальную составляющую. Поэтому включение отдельных форм военно-шефской работы в программы патриотического воспитания граждан не охватывает всей ее системы.

Если основным институтом, обеспечивающим организацию и функционирование всей системы патриотического воспитания, определено государство, то по обеспечению организации и функционирования военно-шефской работы институт не определен.

С образованием Российского организационного комитета «Победа» была уп- разднена соответствующая Правительственная комиссия. Задачи по координации деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, ветеранских организаций, общественных объединений, творческих союзов, задействованных в патриотическом воспитании граждан, перешли к Российскому организационному комитету «Победа». При комитете «Победа» образован Совет по военно-шефской работе, основное направление деятельности которого — патриотическое воспитание военнослужащих срочной службы на системной основе.

Российский организационный комитет «Победа» является совещательным и консультативным органом при Президенте Российской Федерации. Вряд ли его Совет по военно-шефской работе способен координировать эту работу, а тем бо- лее разрабатывать проекты нормативных правовых актов и организационно-ме- тодических рекомендаций, поэтому они и не изданы.

Несмотря на отсутствие федеральных нормативных правовых актов и органи- зационно-методических рекомендаций, органов по организации военно-шеф- ской работы, ее продолжают вести лишь некоторые федеральные государствен- ные структуры, субъекты Российской Федерации, отдельные города, предпри- ятия, общественные организации. Однако проводится она не повсеместно, лишь по традиции и по желанию некоторых руководителей.

Эффективно организуют и проводят военно-шефскую работу только отдель- ные субъекты Российской Федерации. В их органах власти назначены подразде- ления, отвечающие за эту работу, созданы общественные советы, изданы норма-

тивные акты, подписанные соответствующие соглашения, договоры, утверждены планы.

Наиболее организованно военно-шефская работа проводится исполнительными и законодательными органами власти города Москвы. Здесь военно-шефская работа выделена в самостоятельное направление деятельности Комитета межрегиональных связей и национальной политики Правительства Москвы. Город Москва — это один из немногих регионов страны, где этой работе придается плановый, системный характер с соответствующим финансовым обеспечением. В ней активное участие принимает мэр Юрий Лужков. Подписан ряд программ, планов и двусторонних договоров. Реализуются программы совместных действий Москвы и Министерства обороны Российской Федерации, действует Постановление Правительства Москвы от 31 декабря 2002 года № 1092-пп «О шефстве Москвы над Военно-Морским флотом Российской Федерации». Подписаны соглашения со всеми флотами, отдельными кораблями. В этих программах и соглашениях предусматривается оказание материальной помощи в поддержании сил Военно-морского флота Российской Федерации, боевой готовности отдельных кораблей, строительство и ремонт казарменного фонда и объектов соцкультбыта, жилья для военнослужащих, общеобразовательных школ, лечебно-оздоровительных учреждений. Многие корабли ВМФ получили названия своих городов-шефов. Материальная помощь города Москвы оказывается воинским частям и соединениям других видов Вооруженных Сил и родов войск.

За большой вклад в развитие военно-шефских связей города Москвы с ВМФ распоряжением Президента Российской Федерации от 20 апреля 2006 года № 183-рп объявлена благодарность Олегу Михайловичу Толкачеву — члену Совета Федерации — представителю в Совете Федерации от правительства г. Москвы.

Город Санкт-Петербург в рамках договора с космическими войсками шефствует над тремя петербургскими военно-учебными заведениями. Город оказывает этим учебным заведениям шефскую помощь, а военнослужащим космодрома «Плесецк», лицам гражданского персонала и членам их семей — организационное содействие в реализации прав, социальных льгот и гарантий. Санкт-Петербург имеет шефские связи и с рядом других воинских частей и кораблей. Соглашения и договора по военно-шефской работе имеют и другие регионы Российской Федерации.

Активно развивается военно-шефская работа городов, районов с воинскими гарнизонами. Одним из таких примеров является Соглашение о сотрудничестве в деле укрепления и развития военно-шефских связей между администрацией города Чебоксары и командованием гарнизона «Гвардейское» ВВС Черноморского флота Российской Федерации.

Шефские связи сегодня характеризуются как двусторонние. Например, воинские части и корабли Балтийского флота шефствуют над 140 образовательными учреждениями, 3 детскими домами, 7 военно-патриотическими клубами, участвуют в героико-патриотическом воспитании граждан, особенно юношей допризывного возраста.

В настоящее время военно-шефская работа в стране недостаточно организована, не скординирована. Ее проведение не является обязательной как для государственных органов власти, так и для общественных организаций. В некоторых регионах не созданы органы по организации этой работы, а там, где они есть, существует недостаток в методическом обеспечении ее проведения. Никакими фе-

деральными нормативными документами военно-шефская работа не регулируется, а поэтому и не финансируется из федерального бюджета.

Все это свидетельствует о необходимости выработки государственной политики по тесному взаимодействию армии и гражданского общества, по созданию в обществе авторитета и престижа военной службы, в том числе и через систему военно-шефской работы.

В целях совершенствования военно-шефской работы было бы целесообразно:

разработать и принять нормативно-правовую и организационно-методическую базу по военно-шефской работе;

упорядочить систему военно-шефской работы, обеспечивающую надежную связь гражданских институтов с Вооруженными Силами, другими войсками, формированиями и органами;

шире привлекать к участию в военно-шефской работе государственные органы всех уровней, муниципальные образования, предприятия и организации различных форм собственности, бизнес, создать для этого благоприятные условия;

разработать программные мероприятия по военно-шефской работе;

разработать систему мер по информационному обеспечению в области военно-шефской работы, предусматривающую более широкое участие средств массовой информации в пропаганде шефских связей армии и общества;

создать механизм реализации программных мероприятий военно-шефской работы на примере реализации Государственной программы «Патриотическое воспитание граждан Российской Федерации на 2006—2010 годы».

Современное положение России в мире ставит перед государством и обществом актуальнейшую задачу по укреплению военной организации государства, повышению престижа военной службы, усиления патриотического воспитания молодежи, что напрямую связано с национальной безопасностью страны.

Заключение

В настоящее время создана правовая основа обеспечения национальной безопасности страны: Федеральным Собранием приняты федеральные конституционные и федеральные законы, а Президентом и Правительством Российской Федерации изданы соответствующие нормативные правовые акты.

За последние несколько лет были внесены поправки и изменения более чем в 60 федеральных конституционных и федеральных законов, регулирующих право- отношения в области национальной безопасности.

Наиболее значительным изменениям подверглись Уголовный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, федеральные законы «О гражданстве Российской Федерации», «О порядке выезда из Российской Федерации и въезда в Российскую Федерацию», «О Государственной границе Российской Федерации», «О статусе военнослужащих», «О воинской обязанности и военной службе», «О федеральной службе безопасности», «Об органах Федеральной службы безопасности в Российской Федерации» (в связи с реорганизацией пограничных войск и отнесением их к структуре ФСБ России), «О государственной тайне», «Об оружии», «О ведомственной охране» и другие.

В 2007 году было принято 76 федеральных законов, которые в той или иной степени касались вопросов безопасности и охраны правопорядка, из них 17 —

акты ратификации международных договоров и соглашений Российской Федерации. Наиболее важные из них — федеральные законы «О транспортной безопасности», «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму», «О приостановлении Российской Федерации действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе» и другие.

Значительное внимание уделялось совершенствованию законодательства в сфере деятельности правоохранительных органов и уголовно-исполнительной системы. По этим направлениям принято около 20 законодательных актов.

В соответствии с Федеральным законом «О содержании под стражей подозреваемых и обвиняемых в совершении преступлений» иностранные граждане и лица без гражданства должны содержаться отдельно от других подозреваемых и обвиняемых при наличии условий для этого. Однако в настоящее время содержать под стражей иностранцев, совершивших преступления, отдельно от россиян нет возможности. Поэтому внесенное изменение признает утратившим силу такое положение, и все подозреваемые и обвиняемые — как иностранцы, так и россияне — могут содержаться совместно. Одна из поправок, внесенная в данный закон, снимает запрет для подозреваемых и обвиняемых, находящихся в карцере, пользоваться книгами, газетами, журналами и иной литературой.

Трижды вносились изменения в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации (УИК РФ). Эти изменения были вызваны необходимостью реформирования государственных унитарных предприятий, учреждений Федеральной службы исполнения наказаний, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы. Реформирование предусматривает реорганизацию существующих предприятий исправительных учреждений в структурные подразделения этих учреждений: центры трудовой адаптации осужденных и производственные (трудовые) мастерские. Кроме того, изменениями в УИК РФ регламентировано применение поощрения к осужденным в виде досрочного перевода из строгих условий отбывания наказания в обычные, а также отменено ограничение на ведение осужденными телефонных разговоров и исключена такая мера поощрения.

Были одобрены три поправки в Федеральный закон «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами». Одна из поправок в данный закон закрепляет для Российской Федерации обязательность международных договоров в области военно-технического сотрудничества в соответствии с нормами международного права и положениями Федерального закона «О международных договорах Российской Федерации». Другой поправкой в настоящий федеральный закон уточняются полномочия Президента Российской Федерации в части, касающейся создания специализированных организаций, которые являются государственными посредниками при осуществлении внешнеторговой деятельности в отношении продукции военного назначения. Следующие изменения в названный федеральный закон уточняют понятие «иностранный субъект военно-технического сотрудничества». Это понятие заменяется более широким по своему содержанию понятием «иностранный заказчик». Упрощаются визовые проблемы с иностранными государствами для лиц, занятых в области военно-технического сотрудничества. Для них создается правовой механизм, позволяющий увеличивать общий срок действия служебных виз до пяти лет.

Вместе с тем в российском законодательстве в сфере безопасности пока сохраняются следующие недостатки:

неурегулированность многих жизненно важных правоотношений в сфере национальной безопасности;

преобладание подзаконных актов (доктрин, концепций, стратегий, указов Президента и постановлений Правительства России) над законодательными актами;

несогласованность и декларативность многих действующих законов, отсутствие механизмов их реализации; терминологическая неразбериха в правовых актах различного уровня;

высокий удельный вес вносимых поправок, изменений и дополнений по отношению к принятию базовых законов;

высокая инертность законодательного процесса; недостаточное и неоперативное законодательное обеспечение тех реформ, которые проводятся в Вооруженных Силах России, а также в социальной, экономической, политической сферах, затрагивающих вопросы национальной безопасности.

Требуется дальнейшее развитие законодательных основ военной безопасности, противодействия терроризму, борьбы с преступностью, защиты прав и свобод человека и гражданина. До сих пор находятся в стадии разработки такие системообразующие правовые акты, как, например, федеральный закон о Вооруженных Силах. Необходимо совершенствовать действующие федеральные законы, например закон об оперативно-розыскной деятельности, ликвидировать пробелы в федеральном законодательстве, разработать федеральный закон о национальной безопасности Российской Федерации. Важнейшей задачей остается принятие новой редакции Концепции национальной безопасности.

Наряду с Концепцией национальной безопасности целесообразно принятие Стратегии обеспечения национальной безопасности России. В этом документе должны быть определены долгосрочные и краткосрочные цели, приоритеты, задачи и механизмы реализации государственной политики в области защиты национальных интересов, должны содержаться указания на пути, способы и средства противодействия вызовам и угрозам национальной безопасности. Подобные документы приняты не только в США, но и в некоторых странах СНГ — в Казахстане и на Украине.

Глава 5

Стратегия внешней политики, укрепление гарантий прав человека и гражданина

Введение

Вопросы, относящиеся к стратегии внешней политики, укреплению прав человека и гражданина, традиционно рассматриваются в настоящей главе с учетом фундаментальных политических установок, содержащихся в ежегодном Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации.

Хотя по своему объему вопросы международной деятельности заняли в Послании на 2007 год несколько меньшее место, чем в предыдущих посланиях, это не уменьшает их политического значения.

Конечно, главным моментом этой части Послания явилось предложение об объявлении моратория на выполнение Россией Договора об обычных вооруженных силах в Европе (ДОВСЕ) до тех пор, пока все страны НАТО без исключения не ратифицируют его. Помимо этого, было акцентировано внимание на опасности планов США по размещению системы противоракетной обороны в Европе, которые затрагивают интересы всех европейских государств.

По сути дела, эти тезисы стали конкретизацией и развитием принципиальных положений о продолжающейся гонке вооружений и необходимости усилий в области разоружения, высказанных в предыдущем Послании Федеральному Собранию, а также в выступлении Президента России на Мюнхенской конференции 10 февраля 2007 года.

Традиционно приоритетное место в нынешнем Послании заняла тема СНГ. Была подтверждена готовность России играть инициативную роль в процессах экономической интеграции на пространстве Содружества. Акцент был также сделан на важности укрепления общего гуманитарного пространства и работе с соотечественниками. Особо были упомянуты вопросы строительства Союзного государства России и Белоруссии, открытость России к любым формам интеграции с Минском.

Из других направлений в Послании был выделен комплекс взаимоотношений России с Европейским союзом, что, в частности, обусловлено геополитическими факторами, развитой инфраструктурой наших связей, а также необходимостью подготовки нового договора о стратегическом партнерстве.

В целом анализ внешнеполитической части Послания позволяет сделать вывод о сохранении в нем высокой степени преемственности с акцентировкой внимания на наиболее чувствительных для национальных интересов России проблемах. Именно эти темы, точнее, их законодательное преломление стало предметом анализа в данной главе.

§ 1. Законоодательное обеспечение развития взаимодействия России и Европейского союза в глобализирующемся мире¹

В декабре 2007 года Российская Федерация и Европейский союз (ЕС) пытались определиться со способом дальнейшего взаимодействия, а именно с вопросом о будущем одного из основополагающих документов, регулирующих взаимоотношения между Россией и ЕС — Соглашения о партнерстве и сотрудничестве, учреждающего партнерство между Российской Федерацией, с одной стороны, и Европейскими сообществами и их государствами-членами, с другой стороны, подписанного 24 июня 1994 года на острове Корфу (далее — Соглашение 1994 года, или СПС).

Соглашение 1994 года вступило в силу 1 декабря 1997 года после прохождения ратификации в Европейском парламенте и во всех национальных парламентах государств — членов Евросоюза. Федеральное Собрание Российской Федерации ратифицировало СПС в ноябре 1996 года.

Соглашение 1994 года имело базовый характер и являлось рамочным. Многие его положения нуждаются в дальнейшем развитии и конкретизации в рамках специальных двусторонних соглашений по отдельным вопросам.

¹ Материал подготовлен Комитетом Совета Федерации по международным делам.

Особо стоит сказать о роли статьи 55 («Сотрудничество в области законодательства») для юридического обеспечения интеграции России и Евросоюза и становления общего европейского пространства. В ней заложена стратегическая для современного процесса глобализации идея сближения и совместности российского и законодательства ЕС, более того, указаны отрасли права, на которые этот процесс распространяется (15 отраслей).

В соответствии со статьей 106 СПС Соглашение 1994 года заключено на первоначальный период в 10 лет. Оно ежегодно автоматически возобновляется, если ни одна из сторон не уведомит другую сторону о его денонсации как минимум за 6 месяцев до его истечения. 1 декабря 2007 года истек первоначальный период в 10 лет (после вступления его в силу 1 декабря 1997 года). Но уже задолго до этого срока вопрос о будущем данного Соглашения стал предметом политических консультаций между Россией и Европейской комиссией. Так, на встрече на высшем уровне в Сочи в мае 2006 года стороны подтвердили свое намерение приступить к переговорам для подготовки нового соглашения на долгосрочную перспективу. При этом была достигнута договоренность, что СПС будет продлеваться до тех пор, пока в силу не вступит новое соглашение. В ходе обсуждения в России вопроса о будущем СПС предлагались различные варианты, в частности простое продление СПС, замена международного договора политической декларацией и серией секторальных соглашений, заключение нового международного правового акта или модернизация действующего Соглашения 1994 года путем внесения в него поправок и дополнений. В любом случае юридическая база взаимоотношений сторон требует модернизации на основе современных реалий.

С количественной и качественной точек зрения персональный состав партнерства Российской Федерации — ЕС находится в состоянии эволюции. В 1994 году с европейской стороны насчитывалось 12 стран, а сегодня их 27. В связи со вступлением в Евросоюз новых членов изменилась география партнерства, увеличилась общая граница ЕС с Россией, произошла универсализация нормативных обязательств, заложенных в СПС. Сотрудничество охватывает сегодня новые области, которые не были предусмотрены СПС. Значительная часть положений, регулирующих торговлю между Россией и ЕС, устареет после вступления России в ВТО.

Механизм политического диалога между сторонами претерпел за прошедшие годы существенные изменения. ЕС как носителю, выразителю коллективной ответственности при соблюдении международно-правовых обязательств, в том числе и установленных Соглашением 1994 года, приходится после расширения затрачивать дополнительные дипломатические усилия и ресурсы для поиска баланса интересов, выработки общих директив и соответственно проведения их в жизнь как совместно принятых всеми «27» в диалоге с Россией. Новая организационная ситуация требует от Евросоюза и больше активности в сфере договорной дееспособности, внешних сношений, представительства ЕС в международном общении, применения форм многосторонней и двусторонней дипломатии.

Достижением России и ЕС за эти годы стало выполнение многих целей и задач, сформулированных в Соглашении 1994 года. Можно утверждать, что 7 из 8 заявленных в СПС целей практически полновесно выполнены или имеют перспективу к тому. На сегодняшний день отсутствует лишь зона свободной торговли между Россией и Евросоюзом, начало переговоров по которой ЕС увязывает со вступлением России в ВТО.

К настоящему времени на основе СПС было заключено несколько двусторонних соглашений: Соглашение между Российской Федерацией и Европейским союзом о торговле текстильными товарами 1998 года, Соглашение между Российской Федерацией и Европейским союзом в области науки и технологий 2000 года, Соглашение между Российской Федерацией и Европейским агентством по атомной энергии о сотрудничестве в области ядерной безопасности 2001 года, Соглашение о сотрудничестве между Российской Федерацией и Европейской полицейской организацией 2003 года и другие. Эти международные соглашения регламентируют взаимоотношения между Россией и Европейским союзом.

Краткий анализ нормативного содержания Соглашения о партнерстве и сотрудничестве дает весьма противоречивую картину: часть положений (обязательств) выполнена, другие устарели, документ содержит объективные пробелы, обусловленные динамикой развития мировой политики и экономики. Этим объясняется стремление России и Евросоюза использовать другие, не только юридические, инструменты и механизмы для оптимизации их взаимодействия. Таким средством стали решения и договоренности саммитов Россия — ЕС на высшем уровне. Итоги обсуждения саммитов оформляются в решения и рекомендации, которые, безусловно, содержат политические обязательства. Их специфика состоит в том, что они, во-первых, связаны со многими международно-правовыми обязанностями России, Евросоюза, государств — членов ЕС, во-вторых, коррелируют с установками СПС, актуализируют его положения и, в-третьих, влекут за собой политico-моральную ответственность сторон за исполнение решений.

В регулировании отношений между Российской Федерацией и Европейским союзом, дополнении и конкретизации СПС особую роль сыграли еще два политических акта — Общая стратегия 1999/414/CFSP по отношению к России (Кельн, 3—4 июля 1999 года) и Стратегия развития отношений Российской Федерации с Европейским союзом на среднесрочную перспективу (2000—2010 годы) (Хельсинки, 22 октября 1999 года). Эти стратегии внесли ясность в цели и направления сотрудничества России и ЕС на перспективу и проложили путь к Концепции «четырех общих пространств», принятой сторонами в 2004 году.

В российской стратегии большое внимание уделено проблеме совершенствования договорной базы партнерства с Евросоюзом. Документ исходит из того, что СПС в среднесрочной перспективе остается «главной правовой и организационной базой» диалога России и Евросоюза. Он допускает внесение в него «определенной корректировки» после вступления России во Всемирную торговую организацию (пreamble). Стратегия занимает в отношении Соглашения 1994 года предельно прагматичную позицию. Согласно пункту 1.4 «партнерство России и Европейского союза должно исходить из максимального использования преимуществ, создаваемых Соглашением, более полной реализации его положений и согласованных сторонами задач по его дальнейшему развитию». В качестве одного из важных направлений повышения его эффективности предлагается (пункт 9.1) «подкреплять и развивать Соглашение путем заключения отдельных соглашений в различных областях сотрудничества с Европейским союзом». Это говорит о позитивном и ответственном отношении России к использованию современного международно-правового наследия и инструментария.

Этим же продиктовано российское предложение о поиске и конструировании нового фундамента интеграции Россия — ЕС. В пункте 9.2 Стратегии четко за-

фиксировано следующее положение: «Вести дело к достижению договоренности с Европейским союзом о совместной разработке и заключении нового широкоформатного соглашения о стратегическом партнерстве и сотрудничестве в 21 веке, призванного прийти на смену Соглашению. Продвигаться к нему постепенно, по мере выполнения Соглашения на базе достигнутых конкретных результатов, а также общих моментов в стратегиях развития партнерства и сотрудничества между Россией и Европейским союзом».

Определенным этапом в развитии отношений между Россией и ЕС стало согласование и подписание в ходе прошедшего в Москве в мае 2005 года саммита Россия — Евросоюз так называемых дорожных карт, направленных на создание четырех общих пространств: экономического; свободы, безопасности и правосудия, внешней безопасности, а также науки, образования и культуры.

Подписанные «дорожные карты» содержат в своих положениях комплекс мероприятий по взаимоотношению сторон на ближайшую перспективу. Однако они не закрепляют (в отличие от «дорожной карты переговоров», составляющей часть 4 Стратегии расширения Европейского союза) ни конечных целей, ни промежуточных этапов, ни сроков реализации этих мероприятий, не прописывают четких механизмов контроля и ответственности. «Дорожная карта» не является юридически обязательным источником, имеет скорее политический характер, являясь так называемым актом мягкого права. Соответственно, прочной юридической основы для развития отношений сторон в рамках четырех пространств «дорожные карты» создать не могут. В то же время они могут стать реальной базой дальнейшего стратегического развития в случае придания им практического характера, их систематизации и создания механизма их реализации.

«Дорожные карты», с одной стороны, увеличили объем политических договоренностей, а с другой — были увязаны с правовым полем партнерства между Россией и ЕС и его главной частью — Соглашением 1994 года. Благодаря их подписанию актуализируется доработка Соглашения о партнерстве и сотрудничестве применительно к современным условиям, уточняются его цели и задачи. Но в то же время проявляется проблемность СПС, ощущается потребность разработки нового документа о стратегическом партнерстве между Россией и Евросоюзом, отвечающего вызовам и угрозам XXI века.

К настоящему времени имеются позитивные результаты реализации «дорожных карт». Так, 1 июня 2007 года после завершения всех внутригосударственных процедур вступили в силу Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии и Соглашение между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского союза. Соглашение об упрощении выдачи виз является этапной вехой на пути перехода к безвизовому режиму поездок граждан России и ЕС и ощутимо облегчит им решение визовых вопросов. Что касается Соглашения о реадмиссии, то оно станет серьезным подтверждением ключевой роли Российской Федерации в международных усилиях по борьбе с нелегальной миграцией. По плану осуществления пограничного сотрудничества в рамках «дорожных карт» необходимо отметить подписание Президентом России Федерального закона от 2 октября 2007 года № 226-ФЗ «О ратификации Договора между Российской Федерацией и Латvийской Республикой о российско-латvийской государственной границе».

В области совершенствования сотрудничества России и государств — членов ЕС по уголовным делам следует отметить ратификацию в 2007 году Конвенции о передаче осужденных лиц от 21 марта 1983 года и Дополнительного протокола к ней, а также Европейской конвенции о передаче судопроизводства по уголовным делам от 15 мая 1972 года.

Говоря о дальнейшем развитии правообразования и правоприменения в отношениях между Россией и Европейским сообществом, необходимо учитывать многие обстоятельства, относящиеся к статусу (фактическому и юридическому) Российской Федерации, Европейского союза и его государств-членов, а также той международной среды, которая окружает самих партнеров.

Что касается изменений статуса Российской Федерации, то следует учитывать такие факторы, как демократизация; рыночная экономика; приоритет прав и свобод человека; многопартийная система; федерализм и регионализм; признание основных принципов международного права и Устава ООН; высокий образовательный и культурный потенциал; сложная демографическая и экологическая ситуация; утилизация химического и ядерного оружия; универсализм внешней политики и дипломатии; проблема миграции, вопросы защиты прав соотечественников (более 25 млн. человек); наличие передовых научных технологий (космос, ядерная физика, химия полимеров и так далее) и другие.

Для Евросоюза существенными являются такие факторы, как реформирование ЕС на базе Конституции Евросоюза, расширение границ Евросоюза, рост противоречий «расширения» между старыми (Германия, Франция, Италия) и новыми государствами-членами (Польша, страны Балтии, Румыния), складывание субрегиональных союзов (страны Скандинавии и Балтии) и так далее; проблемы промышленной экономики, сложности действия евро; вопросы социального и межнационального согласия, миграция; трудности формирования общей внешней политики и политики безопасности; эволюция отношений ЕС с США, Китаем, Индией, арабскими и латиноамериканскими странами; эгоцентризм ЕС, экспансия в границах постсоветского пространства; кризис европейской идентичности и так далее.

В международном окружении России и Евросоюза стали явно проявляться такие тенденции, как глобализация, рост значения многосторонней дипломатии, кризисные явления ООН, борьба с терроризмом, наркотрафиком, голодом, СПИДом и другими вызовами XXI века; размытие норм международного права; гиперболизация роли отдельных стран (США); отход от многополярности; ослабление межконфессионального и межнационального диалога; проблемы толерантности и другие.

Это показывает, что России в преддверии разработки будущего общего нормативного документа России и ЕС приходится учитывать многие, не только совпадающие, но и противоречащие друг другу факторы и реалии. Кроме того, в полной степени следует обозначить баланс плюсов и минусов, достигнутого и упущенного (например, интенсификация объемов торговли и превалирование сырьевой составляющей, необходимость глубокого уважения, доверия друг к другу в ходе решения глобальных проблем и антироссийская риторика отдельных европейских столиц и структур).

Тема модернизации Соглашения 1994 года обсуждалась и на XX саммите России — Евросоюз, прошедшем в октябре 2007 года в Лиссабоне (Португалия). Владимир Путин в ходе саммита отметил, что «...для России имеет принципиальное

значение дальнейшее развитие двусторонних отношений со странами Евросоюза и реализация «дорожных карт» по четырем общим пространствам,.. а одной из острых на сегодняшний день проблем остается заключение нового соглашения о партнерстве и сотрудничестве Россия — ЕС. Переговоры по нему пока не начались. Поэтому рассчитываем, что 1 декабря 2007 года действующее соглашение будет автоматически продлено еще на один год, как это и предусмотрено СПС». В. Путин выразил надежду, что уже в ближайшее время удастся «не только запустить переговорный процесс по новому базовому договору, но и выйти на согласованный проект этого документа».

Принимая во внимание реально сложившуюся ситуацию в диалоге России и ЕС, можно полагать, что отношения будут строиться на следующей нормативной базе:

Декларации о стратегическом партнерстве и сотрудничестве в XXI веке;

Соглашении 1994 года (за изъятием и прекращением действия отдельных статей и разделов), пролонгированном в соответствии с правом международных договоров;

международных соглашениях Российской Федерации и Европейского союза;

четырех «дорожных картах», утвержденных в 2005 году;

планах практических действий в согласованных сторонами сферах взаимного общения.

§ 2. Процессы экономической интеграции на пространстве Содружества Независимых Государств и их договорно-правовое обеспечение¹

Сотрудничество в рамках Содружества является одним из действенных инструментов реализации экономических интересов России на постсоветском пространстве. Самая важная задача сегодня — следовать основным приоритетам в развитии сотрудничества со странами СНГ и настойчиво содействовать его правовому обеспечению.

В Послании Федеральному собранию Российской Федерации на 2007 год Президент Российской Федерации В.В. Путин еще раз подчеркнул, что «Россия и дальше намерена играть инициативную роль в процессах экономической интеграции на пространстве СНГ. А в более широком плане — и на всем евразийском пространстве».

Международные договоры стали одним из основных инструментов гармонизации законодательства и в Содружестве Независимых Государств. В рамках СНГ Российской Федерацией подписано 228 международных договоров, в рамках Евразийского экономического сообщества — 89. 26 международных договоров составляют правовую основу Организации Договора о коллективной безопасности. Это правовое поле дополняют 1457 двусторонних документов, подписанных Россией со странами Содружества. Большинство вступивших в силу документов носят экономический или военно-экономический характер.

Но успехи в экономической интеграции на пространстве СНГ еще недостаточно влияют на рост экономической мощи входящих в него государств. В Концепции дальнейшего развития Содружества Независимых Государств, одобрен-

¹ Материал подготовлен Комитетом Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств.

ной 5 октября 2007 года Советом глав государств СНГ, особо отмечается, что одной из основных целей развития СНГ является « дальнейшее сближение национальных законодательств государств — участников Содружества в различных сферах многостороннего сотрудничества на основе общепризнанных принципов и норм международного права ». А одним из путей достижения этой цели становится « выход на единое понимание по вопросам правового статуса решений органов Содружества Независимых Государств ».

Таким образом, поставленная в Докладе Совета Федерации 2004 года задача определиться с порядком вступления в силу актов международных организаций находит определенное решение в рамках СНГ. Теперь исполнительной и законодательной властям Российской Федерации, специалистам в области юриспруденции предстоит найти адекватное решение этого вопроса в Российской Федерации.

В докладах Совета Федерации 2004—2006 годов прослеживается мысль о необходимости завершения правового закрепления в рамках СНГ режима свободной торговли без изъятий и ограничений. Можно отметить, что и в этом вопросе с правовой точки зрения наметились некоторые подвижки. В упомянутой выше Концепции подчеркивается, что « приоритетом СНГ сегодня является экономическое сотрудничество ». Намечается выработка стратегии экономического развития СНГ, механизмов сотрудничества с выделением приоритетов, направленных на содействие развитию национальных экономик государств — участников СНГ. Одним из главных, приоритетных направлений деятельности обозначено « завершение введения полномасштабного режима свободной торговли ».

Планом основных мероприятий по реализации Концепции, утвержденным решением Совета глав государств СНГ 5 октября 2007 года, предусмотрено провести анализ соответствия положений Соглашения о создании зоны свободной торговли от 15 апреля 1994 года и Протокола о внесении изменений и дополнений в вышеуказанное Соглашение от 2 апреля 1999 года нормам и правилам Всемирной торговой организации. Органам СНГ предстоит адаптировать эти документы к современным реалиям, разработать и принять меры по практическому применению их положений.

Все это потребует со стороны Российской Федерации, и прежде всего от МИД России и экономического блока Правительства, дополнительных усилий, ломки сложившихся стереотипов и выработки новых подходов к экономической интеграции на пространстве СНГ. Для стимулирования этого процесса следует использовать и такие парламентские формы, как парламентские слушания.

Пилотным проектом в интеграционных процессах на постсоветском пространстве по-прежнему является Евразийское экономическое сообщество, которому в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию ежегодно уделяется повышенное внимание. Закрепленный в упомянутой Концепции тезис о реализации в рамках Содружества разноформатных моделей взаимодействия гармонично вписывается в деятельность ЕврАзЭС.

Важным шагом этой деятельности стало реальное участие ЕврАзЭС в международном контроле над вооружениями. После ратификации Российской Федерацией вступает в силу Соглашение о едином порядке экспортного контроля государств — членов Евразийского экономического сообщества. Целью Соглашения является введение на территории государств — членов ЕврАзЭС единого порядка экспортного контроля, который предусматривает установление и едино-

образное применение гармонизированных норм и правил, регулирующих внешнеэкономическую деятельность в отношении отдельных видов сырья, материалов, оборудования, технологий и услуг, которые могут быть использованы при создании оружия массового поражения и ракетных средств его доставки, иных видов вооружений и военной техники.

Соглашением установлено, что единый порядок экспортного контроля предполагает наличие типовых списков товаров и технологий, подлежащих экспортному контролю, общих требований к порядку контроля за осуществлением внешнеэкономических операций с этими товарами и технологиями. Реализация Соглашения будет способствовать укреплению режима нераспространения оружия массового уничтожения и средств его доставки, обеспечению защиты национальных интересов и безопасности государств Сообщества, а также созданию условий для эффективного функционирования единого экономического и таможенного пространства.

Создание Таможенного союза было главным направлением в деятельности ЕврАзЭС с самого начала его образования. 6 октября 2007 года Межгосударственный совет ЕврАзЭС принял пакет документов по формированию правовой базы Таможенного союза. На первом этапе в нем участвуют Республика Белоруссия, Республика Казахстан и Российская Федерация. Были подписаны ключевые документы, необходимые для создания институциональной структуры Таможенного союза и определяющие механизм присоединения к нему других государств.

Межгосударственный совет ЕврАзЭС наделяется функциями высшего органа Таможенного союза, при этом решения по вопросам функционирования Таможенного союза принимаются его членами, тогда как остальные государства — члены ЕврАзЭС имеют право совещательного голоса. Расширена компетенция Суда ЕврАзЭС, которому передаются функции органа по разрешению споров в рамках Таможенного союза.

Государства, участвующие в Таможенном союзе, учреждают постоянно действующий регулирующий орган — комиссию, в которую входят по одному представителю от каждой стороны, являющемуся заместителем главы правительства или членом правительства. Комиссия в пределах своих полномочий принимает решения, имеющие обязательный характер для сторон. Голоса между сторонами в комиссии распределяются следующим образом: Белоруссия и Казахстан — по 21,5%, Российская Федерация — 57%. Решения принимаются большинством в 2/3 голосов. Если одна из сторон не согласна с принятым решением комиссии, вопрос вносится на рассмотрение Межгосударственного совета ЕврАзЭС, который принимает решение на основе консенсуса.

Подписан Договор о создании единой таможенной территории и формировании Таможенного союза, которым установлено, что во взаимной торговле товарами, происходящими из единой таможенной территории, а также из третьих стран и выпущенными в свободное обращение на этой таможенной территории, стороны не применяют таможенные пошлины и ограничения экономического характера, за исключением специальных, защитных, антидемпинговых и компенсационных мер. При этом стороны применяют единый таможенный тариф и другие единые меры регулирования торговли товарами с третьими странами.

Кроме подписанных 6 октября 2007 года четырех договоров, применяются уже действующие в рамках ЕврАзЭС международные договоры. Предполагается принять еще 9 документов, необходимых на стадии завершения формирования право-

вой базы Таможенного союза. Предусматривается поэтапное построение Таможенного союза в течение 2007–2010 годов. Все принятые документы подготовлены в соответствии с принципами, нормами и правилами Всемирной торговой организации.

Парламентам государств, создающих Таможенный союз, предстоит обеспечить синхронную ратификацию подписанных документов. Российским парламентариям, участвующим в деятельности Межпарламентской Ассамблеи ЕврАзЭС, можно было бы обсудить эту тему на очередной сессии Ассамблеи.

Одним из не урегулированных в правовом положении регионов долгое время оставался регион Каспийского моря, 5 прикаспийских государств никак не могли решить проблему разграничения морского пространства. Большое значение имела ратификация в феврале 2007 года Протокола о внесении изменения в Протокол к Соглашению между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование (от 6 июля 1998 года). Протокол содержит правила иные, чем предусмотрены законодательством Российской Федерации, регулирующие отношения, возникающие в процессе заключения, исполнения и прекращения действия соглашений о разделе продукции. Вносимое Протоколом изменение позволяет выбрать как общий, так и специальный режим налогообложения при совместном российско-казахстанском освоении участков недр.

Вместе с ратифицированным ранее аналогичным российско-азербайджанским соглашением от 23 сентября 2002 года, предусматривающим, что линия разграничения стыкуется с модифицированной линией разграничения дня северной части Каспийского моря, установленной Протоколом к упомянутому Соглашению с Республикой Казахстан от 13 мая 2002 года. Это создало хорошую базу для продвижения работы по определению статуса Каспия. Ратификация этих документов способствовала формированию нового правового статуса Каспийского моря на основе российской формулы «разграничиваем дно в целях недропользования — вода общая».

Вопрос о статусе Каспия стал стержневым на саммите лидеров России, Азербайджана, Ирана, Казахстана и Туркменистана, которые впервые за почти 70 лет подписали документ по Каспию. Тегеранская декларация устанавливает свод принципов поведения прикаспийских государств и является политическим ориентиром в каспийских делах до выработки Конвенции о правовом статусе моря. Страны сошлись во мнении, что Каспий — регион исключительно их юрисдикции, и договорились действовать во имя его процветания и мира.

Достигнутые договоренности создают основу и для дальнейшего развития приграничного сотрудничества в этом взрывоопасном регионе. Ведь, например, половину товарооборота с Казахстаном обеспечивают 12 приграничных российских регионов, хотя торгово-экономические отношения с казахстанскими областями поддерживают 80 субъектов Российской Федерации. В целом приграничное сотрудничество играет важную роль в развитии экономической интеграции.

В связи с этим отсутствие федерального законодательства в данной сфере правоотношений наносит реальный ущерб дальнейшему развитию международных и внешнеэкономических связей России, тормозит интеграционные процессы с нашими ближайшими соседями. Особенно ощутимо оказывается отсутствие правовой основы для участия в приграничном сотрудничестве муниципальных образований, которые, по сути, являются основным звеном этой деятельности.

Данная ситуация принципиально сужает круг участников приграничного сотрудничества, затрудняет решение многих конкретных вопросов. Кроме того, это не позволяет реализовать обязательства, взятые Российской Федерацией при присоединении в январе 2003 года к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей от 1981 года, в соответствии с которой главным звеном этой деятельности являются местные власти.

К настоящему времени правовую основу приграничного сотрудничества Российской Федерации с сопредельными государствами СНГ составляют двусторонние межправительственные соглашения с Украиной (1995 года) и Казахстаном (1995 и 1999 годов), а также подписанное в 1999 году многостороннее Соглашение об основных принципах приграничного сотрудничества, участниками которого являются государства ЕврАзЭС. Только по сущу Россия граничит с 14 странами мира, 5 из которых — государства СНГ (Азербайджан, Белоруссия, Грузия, Казахстан и Украина), следовательно, актуальной задачей является изучение возможностей заключения новых международных договоров, в том числе с Азербайджанской Республикой.

Большое значение имело подписание в 2006 году Соглашений между правительствами Российской Федерации и Украины о порядке пересечения российско-украинской государственной границы жителями приграничных районов и аналогичного Соглашения между правительствами Российской Федерации и Республики Казахстан. Эти соглашения фактически являются первыми международными документами, позволяющими решать вопросы приграничного взаимодействия в сугубо правовой плоскости. Они реально упрощают общение между населением сопредельных приграничных регионов, что, по сути, является основным условием для развития практически всего спектра приграничных связей. К сожалению, российской стороной эти документы пока не ратифицированы.

В докладе Совета Федерации 2005 года ставилась задача ускорить присоединение Российской Федерации к Дополнительному Протоколу к Европейской рамочной конвенции о приграничном сотрудничестве территориальных сообществ и властей (1995 года) и Протоколу № 2 к данной Конвенции (1998 года). В октябре 2006 года Российская Федерация присоединилась к этим документам. Однако их внесение Правительством на ратификацию неоправданно затягивается, что тормозит становление правовой основы участия российских муниципальных образований в так называемых еврорегионах, а также развитие трансграничного межрегионального сотрудничества.

Основополагающим для стран СНГ документом в сфере приграничного взаимодействия должна стать Конвенция о приграничном сотрудничестве, которая еще в ноябре 2003 года была одобрена на заседании Межпарламентской Ассамблеи государств — участников СНГ и в установленном порядке направлена на рассмотрение Совета глав государств Содружества. Но, к сожалению, фактически именно позиция российской стороны, и прежде всего МИД России, уже длительное время не позволяет подписать этот документ.

Не менее актуальной является задача заключения других многосторонних и двусторонних соглашений по конкретным направлениям приграничного взаимодействия, особенно в сфере таможенного и налогового регулирования, приграничной торговли, упорядочения миграции, перемещения техники и материалов, информационного обмена.

§ 3. Строительство Союзного государства: модели интеграции и их правовое обеспечение¹

Опыт развития межгосударственных отношений Российской Федерации и Республики Белоруссия является весьма показательным в плане правового обеспечения отношений России со странами СНГ. За 11-летний срок нашими странами были опробованы три модели интеграции от Сообщества двух государств, Союза России и Белоруссии до строительства Союзного государства, основанного на принципах суверенного равенства.

В соответствии с положениями Договора об образовании Сообщества России и Белоруссии от 2 апреля 1996 года было решено образовать глубоко интегрированное политически и экономически Сообщество двух государств в целях объединения их материального и интеллектуального потенциалов для подъема экономики, создания равных условий повышения уровня жизни народов и духовного развития личности. Для создания единого экономического пространства, эффективного функционирования общего рынка и свободного передвижения товаров, услуг, капиталов и рабочей силы стороны договорились синхронизировать этапы, сроки и глубину экономических реформ, создать единую нормативно-правовую базу для устранения любых барьеров и ограничений, образовать унифицированную систему законодательства в области налогов, инвестиций, таможенного дела, охраны труда.

Были созданы органы Сообщества, в том числе Парламентское Собрание Сообщества России и Белоруссии — постоянно действующий представительный орган Сообщества, порядок формирования, которого был основан на принципе равного представительства от национальных парламентов.

Опыт реализации такой конструкции очень скоро показал, что без более тесных правовых «обручей», которые были бы обязательны для исполнения с обеих сторон, продвинуться по пути реальной интеграции не представляется возможным. Начались поиски более жесткой модели интеграции.

После подписания (через год) Договора о Союзе Беларуси и России и Устава Союза, одной из целей которого стало сближение национальных правовых систем, формирование правовой системы Союза, возникла задача унификации и согласованного развития законодательства государств — участников Союза, развития сотрудничества в области кодификации и систематизации нормативных правовых актов. Государства-участники уже наделили Союз такими полномочиями, как, например, обеспечение равенства прав граждан Союза, создание и регулирование общего рынка в области энергетики, транспорта и связи, проведение единой таможенной политики, координация деятельности в сфере валютного регулирования, разработка, утверждение и исполнение бюджета Союза, использование его имущества.

Для реализации этих задач государства-участники договорились совместно принимать решения по формированию согласованных правовых основ экономического и социально-культурного развития стран, унификации правового режима создания и деятельности юридических лиц, денежно-кредитной, бюджетной и валютной системы, согласованию основ антимонопольного, налогового и инвестиционного законодательства (мы намеренно останавливаемся на правовом

¹ Материал подготовлен Комитетом Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств.

регулировании экономической составляющей сотрудничества двух стран, чтобы подчеркнуть динамику ее развития). Однако и эта модель оказалась нежизнеспособной ввиду отсутствия юридически оформленной политической надстройки. Начало качественно нового этапа в процессе единения народов России и Белоруссии положило вступление в силу Договора о создании Союзного государства и Программы действий Российской Федерации и Республики Белоруссия, подписанных в декабре 1999 года.

Договор вобрал в себя многие положения предыдущих документов и одной из основных целей поставил формирование единой правовой системы демократического государства. Для реализации целей Союзного государства уже были предусмотрены Высший Государственный Совет; Парламент; Совет Министров; Суд; Счетная палата, то есть властные структуры, характерные для любого государства. В Договоре определено, что владение, пользование и распоряжение движимым и недвижимым имуществом Союзного государства осуществляется на основании его нормативных правовых актов. Предметы ведения были разделены на исключительные предметы ведения Союзного государства и совместные – Союзного государства и государств-участников.

В Договоре сформулированы принципы формирования Единого экономического пространства. Государственное устройство и правовая основа Союзного государства должны были быть сформулированы в Конституционном Акте, проект которого по предложению Высшего Государственного Совета рассматривается Парламентом и передается президентами государств-участников на рассмотрение национальных парламентов, а затем выносится на референдумы.

В развитие Договора был подписан целый ряд двусторонних документов по самым разным направлениям союзного строительства. Они касаются и защиты прав граждан Союзного государства, и инвестиционной деятельности, и социально-экономических вопросов. Большое значение для реализации упомянутого Договора стала ратификация в 2007 году двух документов: Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Белоруссия о регулировании вопросов собственности Союзного государства и Протокола к Соглашению между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Белоруссия об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество.

Соглашением, подписанным в январе 2006 года, определяются основания возникновения и прекращения права собственности Союзного государства, основные положения, регулирующие вопросы создания, приобретения, управления, учета и использования объектов и имущества Союзного государства, а также устанавливается порядок урегулирования имущественных отношений между Союзным государством и государствами-участниками на переходный период до принятия Конституционного Акта Союзного государства, Основ гражданского законодательства Союзного государства и Закона о собственности Союзного государства. Соглашением предусматривается также расширение полномочий Совета Министров Союзного государства в части принятия решений, обязательных для органов государственного управления государств-участников. До вступления в силу этого документа оставались во многом неурегулированными вопросы собственности, в том числе возникающей в ходе реализации союзных программ, финансируемых за счет средств Бюджета Союзного государства.

Протокол, также подписанный в январе 2006 года, установил порядок налогообложения граждан Республики Белоруссия, работающих по найму на террито-

рии России непрерывно более полугода, и граждан Российской Федерации, работающих по найму на территории Белоруссии. Налогообложение граждан Российской Федерации, работающих в Белоруссии, не зависит от наличия или отсутствия у них статуса налогового резидента. В соответствии с Протоколом граждане Республики Белоруссия рассматриваются в качестве налоговых резидентов Российской Федерации с даты вступления в силу трудового договора, заключаемого с работодателем, в случае если выполнение работы на территории России предусматривается не менее чем в течение 183 дней в году. Ставки налогообложения для этих граждан устанавливаются равными со ставками налога на доходы физических лиц, являющихся гражданами России, то есть в размере 13%. Такой подход пока является беспрецедентным. Ставки налога для работающих по найму в России из других государств составляют в настоящее время 30%.

Вместе с тем в ходе реализации положений Договора о создании Союзного государства и соответствующей Программы, выбора путей и методов наполнения этих документов конкретным содержанием, отработки форм взаимодействия государственных институтов двух стран обозначился ряд проблем, сдерживающих интеграционные процессы между Россией и Белоруссией.

Одним из серьезных факторов, тормозящих реализацию Договора, является отсутствие Конституционного Акта Союзного государства, что отрицательно сказывается на всех направлениях союзного строительства: от определения основ государственного устройства Союзного государства, до устранения имеющих место серьезных различий в национальных законодательствах России и Белоруссии.

До настоящего времени не завершена унификация гражданского законодательства, налогово-бюджетного законодательства, а также законодательства в сфере естественных монополий, государственного регулирования тарифов, ценообразования и в других областях. Не согласован вопрос о статусе, задачах и функциях единого эмиссионного центра Союзного государства. Соответственно, не проводится и предусмотренная Программой по реализации Договора единая структурная политика, связанная с реформированием бюджетной, налоговой и производственной сфер, скоординированная торговая и таможенно-тарифная политика в отношении третьих стран, не сформировано единое научно-техническое и информационное пространство.

В своем послании Федеральному Собранию на 2007 год Президент Российской Федерации определил подход к строительству Союзного государства: «Россия открыта, — подчеркнул он, — к любым формам и моделям интеграции... Темпы строительства Союзного государства зависят только от насыщенности и реальной глубины интеграционных процессов».

Сейчас требуются конструктивные предложения со стороны России, которые способствовали бы реализации этой установки. Важно предпринять ощутимые меры по наполнению конкретным содержанием процесса формирования Союзного государства, особенно в части, касающейся практической реализации подписанных еще в январе 2006 года соглашений об обеспечении равных прав граждан обоих государств. До настоящего времени Правительство Российской Федерации не внесло на ратификацию соглашение об обеспечении равных прав граждан Российской Федерации и Республики Белоруссия на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства на территориях государств — участников Союзного государства. Между тем от положительного решения этих вопросов во многом зависит отношение к союзному строительству со стороны рядовых граждан и бизнес-структур обеих стран.

Эффективным шагом в процессе формирования Союзного государства стало бы принятие Федеральным Собранием Российской Федерации нормативной базы, необходимой для начала работы Парламента Союзного государства. Многое на этом пути было сделано. Уже в течение ряда лет на рассмотрении Государственной Думы находятся законопроекты, устанавливающие порядок делегирования членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы в Палату Союза Союзного парламента и выборах депутатов Палаты Представителей Союзного парламента. Их принятие позволило бы после согласования с белорусской стороной избрать легитимный Парламент Союзного государства и начать процесс формирования его законодательной базы.

§ 4. Правовое обеспечение гуманитарного сотрудничества и работы с соотечественниками в рамках Содружества Независимых Государств¹

Укрепление общего гуманитарного пространства в рамках СНГ, повышение эффективности работы с соотечественниками за рубежом является долговременным приоритетом, которому мы должны уделять повышенное внимание во внешнеполитической деятельности Российской Федерации, подчеркивается в Послании Президента Российской Федерации на 2007 год.

Правовую основу этой сферы сотрудничества составляет значительный массив правовых документов. В декларации о гуманитарном сотрудничестве государств — участников СНГ, принятой в канун 60-летия Победы над фашизмом, заявлено, что «государства — участники Содружества будут уделять приоритетное внимание вопросам сотрудничества в гуманитарной сфере, включая вопросы культуры, национальных традиций, языков, науки, образования, архивов, информации и массовых коммуникаций, спорта, туризма и молодежного движения».

В развитие этого тезиса в августе 2005 года главами государств СНГ было подписано Соглашение, в соответствии с которым стороны согласились принимать согласованные меры для дальнейшего развития гуманитарного сотрудничества. Для координации работы в гуманитарной сфере специальным Соглашением создан Совет по гуманитарному сотрудничеству государств — участников СНГ. В целях финансового обеспечения этой деятельности в мае 2006 года подписан Договор о создании Межгосударственного фонда гуманитарного сотрудничества.

Наличие такой нормативной базы позволило осуществить целый ряд программ, которые способствовали продвижению русского языка и культуры в странах Содружества, повысить вклад субъектов Российской Федерации в работу по поддержке соотечественников за рубежом.

Успешно реализуется Федеральная целевая программа «Русский язык (2006—2010 годы)». 2007 год объявлен Годом русского языка. Задачами программы в зарубежных странах является обеспечение эффективного функционирования русского языка как основы развития интеграционных процессов в СНГ, наиболее полного удовлетворения языковых и культурных потребностей соотечественников за рубежом. В рамках программы были проведены научные конференции и семинары (Армения и Украина), международные фестивали русского языка и дни российского образования (Азербайджан, Казахстан, Узбекистан), школьные и студенческие олимпиады (Армения, Белоруссия, Киргизия, Таджи-

¹ Материал подготовлен Комитетом Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств.

кистан). Подготовлены десятки радиопередач, ориентированных на русскоязычное население стран СНГ, выпущены сотни сборников, научно-методических пособий по обучению русскому языку в зарубежных странах. Во многих странах велось оснащение центров дистанционного обучения русскому языку.

Все более активно подключались к решению задач поддержки соотечественников субъекты Российской Федерации. Во многих из них на базе научных и учебных учреждений проводились курсы повышения квалификации учителей и преподавателей образовательных учреждений с русским языком обучения. Осуществлялись совместные проекты по изучению русского языка, организации отдыха учащихся. Развивались контакты между творческими коллективами и учреждениями культуры и искусства, проводились дни культуры и гастроли творческих коллективов, осуществлялся обмен художественными выставками и музейными экспозициями. Были открыты дома соотечественников, организованы спортивные, туристические, историко-культурные мероприятия для молодежи, досуг детей. Ряд регионов (Москва, Санкт-Петербург, Республика Татарстан), проводя мероприятия в поддержку соотечественников за рубежом, осуществляли их целевое финансирование.

Вместе с тем мониторинг реализации договоренностей о гуманитарном сотрудничестве в рамках СНГ показал, что возможности сотрудничества далеко не исчерпаны. В Совете Федерации в апреле 2007 года состоялся «круглый стол» на тему «Проблемы подготовки в российских вузах студентов и аспирантов из государств — участников СНГ». В ходе заседания «круглого стола» обращалось внимание на то, что возможности, которыми обладает российская образовательная система, используются неэффективно. По экспертным оценкам, в странах СНГ школы с обучением на русском языке ежегодно оканчивают около 500 тыс. человек, но прием в высшие учебные заведения России на бюджетной основе составляет всего 2,73 тыс. человек в год, общая численность студентов и аспирантов, обучающихся за счет федерального бюджета, — лишь 21 тыс. человек, а всего в российских вузах обучается около 67 тыс. молодых людей из стран Содружества.

Отмечалось, что стимулирование обучения соотечественников в российских образовательных учреждениях и их дальнейшее трудоустройство в России отвечает нашим стратегическим интересам, коррелируется с Государственной программой по оказанию содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом. Однако этот резерв используется недостаточно эффективно. В результате были выработаны Рекомендации «круглого стола» федеральным органам исполнительной власти по совершенствованию нормативно-правовой базы сотрудничества Российской Федерации с государствами — участниками СНГ в области образования и науки, сближению и гармонизации национальных законодательств в этих сферах.

В целях мониторинга законодательства и правоприменительной практики в области миграции и оказания поддержки соотечественникам, изъявившим желание стать участниками программы переселения в Россию, Комитетом Совета Федерации по делам СНГ проведено выездное заседание на тему «Вопросы реализации миграционной политики и переселения соотечественников, проживающих за рубежом». Была проанализирована практика применения вступившего в силу с 15 января 2007 года Федерального закона от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации». Он направлен на обеспечение миграционной привлекательности Российской Федерации и формирование качественно нового административно-правового механизма учета иностранных граждан и лиц без гражданства. Закон

содержит новые для российского законодательства правовые категории, предусматривает гибкие модели миграционного учета в зависимости от иммиграционного статуса лица. Доминантой закона является строгое соблюдение конституционных и международно-правовых стандартов в области прав человека и гражданина на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства. Однако правоприменительная практика показывает, что и этот закон нуждается в совершенствовании. Субъекты Федерации ставят вопрос о необходимости расширения их прав в реализации миграционной политики государства. Права мигрантов на свободу передвижения, социальную защиту и медицинское обслуживание недостаточно обеспечены.

В ходе анализа реализации программы переселения были выработаны рекомендации федеральным органам законодательной и исполнительной власти по совершенствованию федерального законодательства, прежде всего в вопросах приобретения переселенцами российского гражданства, по корректировке Государственной программы содействия добровольному переселению в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, в части предоставления переселенцам жилья, их профессиональной переподготовки.

Все это требует решений органов законодательной и исполнительной власти Российской Федерации по совершенствованию как международно-договорной, так и федеральной нормативно-правовой базы обеспечения гуманитарного сотрудничества и работы с соотечественниками, проживающими за рубежом.

§ 5. Актуальные вопросы законодательного обеспечения взаимоотношений России и НАТО¹

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в соответствии со своим конституционно-правовым статусом существует в политico-правовом обеспечении внешнеполитического курса нашего государства, определенного Президентом Российской Федерации. Как отмечается в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию на 2007 год, внешняя политика Российского государства направлена на совместную работу по решению насущных проблем. Современная Россия, восстанавливая свой экономический потенциал и осознавая свои возможности, стремится к равноправным отношениям со всеми странами и не ведет себя высокомерно. Мы лишь отстаиваем свои экономические интересы и используем свои конкурентные преимущества, как это делают все без исключения страны мира.

Среди 31 федерального закона, рассмотренного Комитетом Совета Федерации по международным делам в 2007 году, особо выделяется Федеральный закон «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе». Решение о приостановлении не имеет прецедентов в новейшей истории России.

Как отметил в своем выступлении в рамках «правительственного часа» на 212-м пленарном заседании Совета Федерации Министр иностранных дел Российской Федерации С.В. Лавров, подчеркивая значимость принятия Советом Федерации Федерального закона «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе», Россия прибегала к подобному шагу только в 1870 году, при канцлере Горчакове, когда она отказа-

¹ Материал подготовлен Комитетом Совета Федерации по международным делам.

лась от дискриминационных положений Парижского трактата, навязанных нашей стране по итогам Крымской войны.

Названный федеральный закон внесен Президентом Российской Федерации в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации на рассмотрение и принят 7 ноября 2007 года. Закон приостанавливает действие Договора об обычных вооруженных силах в Европе (далее — ДОВСЕ или Договор), подписанный в Париже 19 ноября 1990 года. В соответствии со статьей 2 закона решение о возобновлении Российской Федерации действия Договора будет приниматься Президентом Российской Федерации.

Так как Договор ратифицирован постановлением Верховного Совета Российской Федерации от 8 июля 1992 года № 3243-І, то в соответствии с действующим ныне законодательством решение о его приостановлении было принято в форме федерального закона.

Вместе с тем в соответствии с пунктом 4 статьи 37 Федерального закона от 15 июля 1995 года № 101-ФЗ «О международных договорах Российской Федерации» действие международного договора Российской Федерации, решение о согласии на обязательность которого для Российской Федерации принималось в форме федерального закона, может быть приостановлено Президентом Российской Федерации в случаях, требующих принятия безотлагательных мер, с обязательным незамедлительным информированием Совета Федерации и Государственной Думы и внесением в Государственную Думу проекта соответствующего федерального закона.

Президент Российской Федерации письмом от 21 июля 2007 года № Пр-1342 проинформировал Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о том, что в связи с исключительными обстоятельствами, требующими принятия безотлагательных мер, издан Указ Президента Российской Федерации от 13 июля 2007 года № 872 «О приостановлении Российской Федерации действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе и связанных с ним международных договоров». В соответствии с данным указом действие Договора и связанных с ним международных договоров будет приостановлено по истечении 150 дней с даты получения депозитариями и государствами-участниками указанных международных договоров уведомлений о принятом решении. Такое уведомление было направлено 14 июля 2007 года. Для Российской Федерации период приостановления действия Договора начался с 12 декабря 2007 года.

Необходимость приостановления действия ДОВСЕ обусловлена целым рядом исключительных обстоятельств, относящихся к Договору, которые непосредственно влияют на безопасность Российской Федерации и требуют принятия безотлагательных мер.

Приостановление Российской Федерации действия ДОВСЕ в отношениях с его государствами-участниками в практическом плане означает временное прекращение предоставления информации, приема и проведения инспекций. Россия в период приостановления не связана и какими-либо лимитами на обычные вооружения. Их реальные количественные характеристики зависят от эволюции военно-политической ситуации, в том числе от готовности других государств — участников ДОВСЕ проявлять адекватную сдержанность.

Приостановление Российской Федерации действия ДОВСЕ является актом осуществления государственного суверенитета, соответствует международному праву и не противоречит законодательству Российской Федерации.

§ 6. Применение и задачи совершенствования нового федерального законодательства в сфере миграции¹

С 15 января 2007 года вступили в силу федеральные законы, установившие новые правила в сфере миграции: от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» и от 18 июля 2006 года № 110-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и о признании утратившими силу отдельных положений Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в некоторые законодательные акты Российской Федерации». Основные нововведения были направлены на упрощение процедуры миграционного учета иностранных граждан, порядка привлечения и использования труда иностранных работников, в том числе выдачи разрешения на работу для иностранных граждан, въезжающих в Российскую Федерацию в безвизовом порядке. Одновременно с такой либерализацией были усилены меры административной ответственности за незаконное привлечение и использование иностранных работников и осуществление ими трудовой деятельности без разрешения на работу, в том числе существенно увеличены размеры штрафов за соответствующие правонарушения для юридических лиц — до 800 тыс. рублей (Федеральный закон от 5 ноября 2006 года № 189-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (в части усиления ответственности за нарушение порядка привлечения к трудовой деятельности в Российской Федерации иностранных граждан и лиц без гражданства)».

Одним из положительных результатов действия указанных выше законодательных актов за первый год их применения стало уменьшение «теневой», не поддающейся государственному учету части миграционных потоков в Российскую Федерацию, что проявилось, в частности, в значительном увеличении числа иностранных граждан, легально осуществляющих трудовую деятельность в Российской Федерации. Так, по данным Федеральной миграционной службы России (ФМС России) в 2007 году на законных основаниях в России трудилось ориентировочно в 3 раза больше иностранных работников, чем в 2006 году, когда их было около 1 млн. человек.

С другой стороны, вследствие существенного упрощения процедуры миграционного учета значительно уменьшилось общее число нелегальных мигрантов, находящихся в Российской Федерации: в 2007 году их число по сравнению с предыдущим годом сократилось приблизительно в 2 раза и составило, по оценке ФМС России, 5–7 млн. человек (в 2006 году было около 15 млн. человек). Всего в 2007 году на миграционный учет встали (данные на 18 декабря 2007 года) около 7,3 млн. иностранных граждан. Соответственно значительно сократилось количество выявленных административных правонарушений правил въезда либо режима пребывания (проживания) в Российской Федерации иностранных граждан (статья 18.8 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях): за первое полугодие 2007 года — 282 074, что на 62,5% меньше аналогичного показателя 2006 года.

¹ Материал подготовлен Комитетом Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств.

Увеличение прозрачности миграционных потоков позволяет государству осуществлять более эффективное их регулирование в национальных интересах России, включая интересы соблюдения прав и законных интересов граждан России.

Вместе с тем практика применения обновленного законодательства показала наличие ряда серьезных проблем:

1. Масштабы незаконной миграции в Российскую Федерацию при наметившейся в 2007 году тенденции их уменьшения остаются относительно большими, соразмерными с легальной миграцией, что представляет угрозу национальной безопасности Российской Федерации, экономическому и социальному развитию страны, правам и законным интересам граждан России.

2. По данным за 2007 год, большинство из всех легально находящихся на территории России иностранных граждан, приехавших на работу (около двух третей), работают нелегально либо занимаются нетрудовой деятельностью, что противоречит государственным и общественным интересам. Только по каждому третьему работнику, прибывшему в Российскую Федерацию в безвизовом порядке и получившему разрешение на работу, впоследствии работодатели направили уведомление об их привлечении (трудоустройстве).

3. По данным ФМС России, основная часть иностранных работников, получив разрешение на работу, не исполняет обязанность по предоставлению в территориальный орган ФМС России в установленный срок документа, подтверждающего отсутствие у них заболеваний наркоманией и инфекционных заболеваний, а также сертификат об отсутствии у них ВИЧ-инфекции.

4. Остаются широко распространенными нарушения работодателями трудового и налогового законодательства в отношении иностранных работников. Работодатели часто не заключают с иностранными гражданами трудовые договоры, что позволяет работодателям уклоняться от уплаты налогов.

5. Наблюдается существенная территориальная и отраслевая неравномерность в удовлетворении потребностей экономики различных субъектов Российской Федерации в иностранной рабочей силе в диапазоне от чрезмерного избытка в Москве и ряде других регионов до ее фактического отсутствия во многих субъектах Российской Федерации и их отдельных территориях, где есть явная нехватка трудовых ресурсов.

6. Значительное преобладание в структуре трудовых миграционных потоков в Российскую Федерацию низкоквалифицированных иностранных работников, что способствует демпингу на рынке труда, уменьшению возможностей для трудоустройства граждан Российской Федерации, а также деградации отечественной системы профессиональной подготовки рабочих кадров.

Следует признать, что многие негативные явления в сфере трудовой миграции вызваны недостатками трудового законодательства Российской Федерации, способствующими совершению работодателями нарушений трудовых прав работников, как иностранных, так и российских. Например, отсутствие в законодательстве адекватных мер ответственности работодателей за неоформление трудового договора в установленный законом срок, за непередачу трудового договора работнику, за выплату зарплаты «в конверте», за необеспечение надлежащих условий труда, в итоге способствует серьезным деформациям рынка труда в Российской Федерации, ущербу российской экономики, социальной сфере и обществу в целом.

Для устранения негативных явлений в сфере миграции полагаем необходимым на уровне федеральных законов:

1. Установить обязанность иностранных граждан, пребывающих в Российскую Федерацию в безвизовом порядке, при получении разрешения на работу предоставлять в территориальные органы ФМС России документ из медицинского учреждения, подтверждающий отсутствие у них заболеваний наркоманией и инфекционных заболеваний, а также сертификат об отсутствии у них ВИЧ-инфекции, что позволит предотвратить случаи работы на территории Российской Федерации иностранных граждан с инфекционными заболеваниями, представляющими опасность для окружающих.

2. Ввести требование обязательного медицинского страхования на срок 1—3 месяца для иностранных граждан, въезжающих в Российскую Федерацию в безвизовом порядке с целью осуществления трудовой деятельности (на период до оформления трудовых отношений, после чего ответственность по медицинскому страхованию возлагается на работодателя), осуществляемого страховой компанией на территории государства проживания иностранного гражданина с перестраховкой этого договора соответствующей российской страховой компанией.

3. Установить обязанность работодателя уведомлять соответствующий налоговый орган о привлечении и использовании труда иностранных работников, прибывших в Российскую Федерацию в порядке, не требующем получения визы, и имеющих разрешение на работу. Такая норма позволит уменьшить масштабы уклонения работодателей от уплаты налогов и платежей, связанных с привлечением к трудовой деятельности иностранных граждан. В настоящее время подобное уведомление предусмотрено пунктом 8 статьи 13 Федерального закона от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» только для иностранных граждан, прибывших в Российскую Федерацию в визовом порядке. При этом необходимо также установить административную ответственность работодателя в виде штрафа за невыполнение указанной обязанности.

4. Расширить объем используемого в федеральных законах понятия «работодатель, заказчик работ (услуг)» путем включения в него иностранного юридического лица, осуществляющего свою деятельность на территории Российской Федерации через созданный им филиал, аккредитованный в установленном законодательством Российской Федерации порядке и наделенный иностранным юридическим лицом полномочием привлекать иностранных работников на территории Российской Федерации.

5. Установить действенные меры административной ответственности работодателя за неоформление трудового договора с работником, за непередачу трудового договора работнику в установленный законом срок, за выплату работнику зарплаты «в конверте», за необеспечение безопасных условий труда и другие существенные нарушения трудового законодательства.

6. Выработать комплекс законодательных мер, направленных на предотвращение демпинга на рынке труда, в числе которых можно было бы рассмотреть возможность установления правила, в соответствие с которым заработная плата работников не должна быть ниже, например, 75% от средней заработной платы, установленной по отрасли для специалиста определенной степени квалификации с учетом региональных особенностей.

7. В соответствии со статьей 6 Протокола против незаконного ввоза мигрантов по суще, морю и воздуху к Конвенции ООН против транснациональной организованной преступности от 15 ноября 2000 года установить в Уголовном кодексе Российской Федерации меры уголовной ответственности за «содействие незаконному нахождению иностранных граждан и лиц без гражданства на территории Российской Федерации и осуществлению ими трудовой деятельности», а также за «умышленное создание условий для незаконного ввоза мигрантов путем изготовления поддельного документа на въезд (выезд) или удостоверения личности, приобретения или предоставления такого документа или владения им».

8. Предусмотреть особые правила регулирования миграции в городах федерального значения и примыкающих к ним субъектах Российской Федерации, а также в местах подготовки и проведения мероприятий государственного и международного значения, в частности Олимпийских игр.

В целях поддержания оптимального баланса трудовых ресурсов и содействия трудоустройству в приоритетном порядке граждан Российской Федерации считаем необходимым совершенствовать правовые, организационные механизмы и информационное обеспечение для применения квотирования в зависимости от профессии, специальности, квалификации иностранных граждан, уровня знания ими русского языка, страны их происхождения и от иных экономических и социальных критериев с учетом региональных особенностей и потребностей рынка труда¹.

Повышению эффективности осуществления государственной миграционной политики, на наш взгляд, способствовало бы принятие на федеральном уровне Концепции миграционной политики Российской Федерации, учитывающейновые задачи и подходы государственной политики в этой сфере.

В интересах Российского государства, общества и граждан Российской Федерации в сфере миграции целесообразно принять меры, направленные на создание условий и организационно-правовых механизмов для облегчения процессов внутренней трудовой миграции из российских регионов и местностей с высоким уровнем безработицы в регионы и местности, испытывающие недостаток трудовых ресурсов. При этом необходимо отдавать приоритет созданию новых рабочих мест в местностях с высоким уровнем безработицы, а также развитию малонаселенных территорий Российской Федерации, в частности в Сибири и на Дальнем Востоке.

¹ Губернатор Московской области обращает внимание на то, что Федеральным законом от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» определено, что квоты на выдачу иностранным гражданам разрешений на временное проживание, приглашений на въезд с целью осуществления трудовой деятельности, разрешений на работу ежегодно утверждаются Правительством Российской Федерации по предложениям исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом демографической ситуации в соответствующем субъекте Федерации и возможностей обустройства иностранных граждан. Вместе с тем в законодательстве, регулирующем трудовую деятельность иностранных граждан, отсутствует норма о том, чтобы Федеральная миграционная служба выдавала разрешения иностранцам на трудовую деятельность в привязке к организациям, прошедшим в установленном порядке Межведомственную комиссию, созданную в субъекте Российской Федерации в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2006 года № 783. Для сокращения числа иностранных граждан, бесконтрольно находящихся на территории субъекта Российской Федерации, предлагается внести изменения в постановление Правительства Российской Федерации от 22 декабря 2006 года № 783, в соответствии с которыми Федеральная миграционная служба будет выдавать разрешение на работу иностранным гражданам из безвизовых стран с учетом закрепленных квот за работодателями, подавшими заявку на рассмотрение в Межведомственную комиссию. (Письмо губернатора Московской области Б.В. Громова от 1 октября 2007 года № 1-13469.)

§ 7. Гармонизация законодательства Российской Федерации с международным правом¹

Процессы экономической интеграции, в которых участвуют политически независимые государства, должны объективно сопровождаться унификацией и гармонизацией их систем законодательства.

Совет Федерации уделяет постоянное внимание вопросам международных политических контактов, способных содействовать решению этих проблем. Достаточно упомянуть состоявшуюся в январе 2007 года в Москве 15-й сессию Азиатско-Тихоокеанского парламентского форума, а также проведение Советом Федерации совместно с Всекитайским Собранием Народных Представителей в июне 2007 года в Москве конференции «Китай и Россия: экономическое развитие и межрегиональное парламентское сотрудничество».

Выработка стратегии правового развития, направленной на совершенствование российского законодательства, выступает приоритетом государственной политики. Разъяснению значимости такого приоритета было посвящено интерактивное интервью, организованное при содействии Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации 29 марта 2007 года в Интернете, специальные семинары, организованные Комиссией в 2007 году².

Наиболее рельефно процессы согласования национального права с процессами экономической интеграции видны на примере гармонизации права, осуществляющейся в Европейском союзе. Именно благодаря такой гармонизации ЕС достиг к настоящему времени новой, более высокой степени интеграции. В связи с этим опыт нормотворческой деятельности Европейского союза по гармонизации законодательства заслуживает внимания с нашей стороны.

Известно, что важнейшей задачей каждого государства является создание своим предпринимателям надлежащих условий для участия во внешнеэкономической деятельности. За последние годы (2001—2007) товарооборот России с зарубежными странами увеличился более чем в 5 раз. Для формирования максимально комфортной конкурентной среды для российских предпринимателей, в том числе для привлечения инвестиций, особенно в высокотехнологичные отрасли, и для ведения бизнеса необходимо учитывать нормы, складывающиеся в международной торговой практике. Одним из важных вопросов экспорта товаров за рубеж является подчинение производителей и поставщиков нормам и правилам, нацеленным на то, чтобы ввозимые товары и иная продукция были безопасны для здоровья, соответствовали бы действующим актам о защите прав потребителей, требованиям техники безопасности и так далее. Одновременно следует избегать наполнения таких норм содержанием, подвергающим деятельность предпринимателей чрезмерным ограничениям. Сложность оптимизации подобных ограничений и определения их целесообразности соответствующими регламентами очевидна. В связи с этим заслуживает внимания практика использования в Европейском союзе принципа соразмерности для недопущения ненужных торговых барьеров в товарном обороте между ЕС и третьими странами.

¹ Материал подготовлен заведующим кафедры гражданского и трудового права Российского университета дружбы народов д.ю.н. проф. В.В. Безбахом.

² Из материалов парламентской хроники Совета Федерации.

Показательно, что круг мер, принимаемых ЕС в ходе реализации этого принципа, направлен на достижение вполне конструктивных целей, в частности на упрощение регулирования торгового оборота между ЕС и третьими странами. В целом же политика ЕС ориентирована на решение следующих задач:

избегать принятия нормативных актов, которые становятся техническими барьерами для торговли (либо уменьшать неблагоприятные последствия их принятия);

поддерживать различные степени сближения нормативного содержания актов, относящихся к внешней торговле («регулятивная конвергенция»).

Заслуживающим внимания способом достижения таких целей, применяемым в ЕС, выступают соглашения о взаимном признании (*mutual recognition agreements — MRA*). Речь идет о соглашениях, заключаемых между Евросоюзом и правительствами тех третьих стран, в которых достигнут уровень технического развития, сопоставимый с европейским, и действуют совместимые с европейскими правила оценки соответствия товаров, работ и услуг национальным стандартам. Основой заключаемых MRA служит взаимное признание их сторонами сертификатов и знаков соответствия, которые присваиваются ввозимым промышленным продуктам проверяющим органом страны ввоза на основе законодательных норм, действующих в стране вывоза. Очевидное достоинство такого способа заключается в том, что он позволяет облегчить регламентацию международного торгового оборота тем, что снижает издержки по проверке и допуску на внутренний рынок ввозимых товаров. Другой положительной чертой соглашений о взаимном признании выступает их пригодность для содействия сближению нормативного содержания актов, регулирующих в странах — контрагентах импортно-экспортные отношения¹.

Кроме того, MRA позволяют избегать дублирования проверок качества, повышают прозрачность регулирования, повышают эффективность сотрудничества в области нормотворчества между странами — участниками таких соглашений.

Наибольшую выгоду от соглашений о взаимном признании получают малые и средние предприятия, которым нередко недостает средств на ознакомление с системой правовых актов третьих стран, регулирующих ввоз производимой ими продукции, ведь MRA предоставляют им возможность опираться на систему сертификации продуктов, действующую в их собственных странах.

В число иных способов упрощения и ускорения торгового оборота с третьими странами, применяемых в Евросоюзе, входят нормативное сотрудничество (*regulatory co-operation*), признание эквивалентности (*recognition of equivalence*), международная стандартизация (*international standardisation*) и техническое содействие (*technical assistance*)². Формы и условия использования таких способов для продолжения усилий по гармонизации правового пространства, в частности, на территории стран — участниц СНГ, безусловно, требуют самого пристального изучения.

Общеизвестны успехи, которых за относительно короткий период достигла Российской Федерацией в разработке норм, относящихся к акционерному регулированию. Действующие российские стандарты корпоративного управления в целом отвечают тем, что сложились в зарубежной практике, однако сохраняется до-

¹ Общей правовой основой MRA, заключаемых Евросоюзом с третьими странами, выступает статья 133 Договора о ЕС, положения которой относятся к общей торговой политике.

² Из материалов Комиссии ЕС (The EC Commission. Working Paper, September 28th, 2001).

вольно широкий круг проблем, решение которых вряд ли достижимо в оптимальные сроки без учета опыта, накопленного в иных правопорядках, без продолжения усилий по гармонизации регулятивных подходов, закрепляемых российским правом и правом развитых зарубежных государств. К их числу относится, в частности, проблема установления баланса интересов миноритарных и мажоритарных акционеров в акционерных обществах. Эффективными механизмами защиты от корпоративного шантажа российское право пока не располагает, отсутствуют и механизмы эффективного предупреждения злоупотребления правами акционеров.

Нуждаются в совершенствовании правила, относящиеся к раскрытию сведений о заключаемых акционерными обществами сделках, прежде всего в части обоснованности установления цены таких сделок. То же относится к сведениям о лицах, входящих в одну группу с акционерным обществом.

Требуют упрощения правила, устанавливающие порядок уменьшения размера уставного капитала акционерных обществ; кроме того, действующие правила пока не предусматривают достаточной защиты акционеров.

Вряд ли количественный состав совета директоров в российских акционерных обществах должен определяться численностью акционеров. Заслуживают внимания предложения возложить осуществление контроля за численностью совета директоров на фондовые биржи. Несомненна важность для акционерного регулирования в России имеющегося в Европейском союзе опыта ведения реестра акционеров. Этот опыт свидетельствует о надежном обеспечении достоверности информации о правах на эмитированные акции.

Заслуживают поддержки предложения о совершенствовании норм процессуального законодательства, относящиеся к рассмотрению споров о действительности решений общих собраний акционерных обществ. Основу такого совершенствования мог бы составить подход, известный германскому законодательству: предъявление исков о признании решений недействительными предполагает уведомление всех остальных акционеров с тем, чтобы предоставить им возможность присоединения к процессу, если они сочтут это целесообразным.

Известно, что изменение организационно-правовой формы, в которой капитал прилагается к той или иной сфере предпринимательской деятельности, выступает важным средством перемены корпоративной стратегии. Российское акционерное законодательство достаточно подробно регламентирует порядок реорганизации акционерных обществ посредством присоединений, слияний, выделений и разделений. Однако участие в подобных реорганизационных процедурах юридических лиц неодинаковых организационно-правовых форм затрудняется отсутствием необходимого нормативного материала.

Заметные осложнения в проведение реорганизационных процедур вносят действующие российские нормы о регистрации юридических лиц, которые делают ликвидацию либо реорганизацию более сложным делом, чем создание нового общества.

Сближение норм российского корпоративного права с нормами, известными развитым зарубежным правопорядкам, позволит учесть в них и те ситуации, которые в текущей практике вызывают стремление воспользоваться юридическими средствами и приемами, получившими распространение в зарубежной практике. Международная экономическая интеграция, в процессах которой активно участвует российская экономика, стимулирует рост числа совместных предприятий,

создаваемых российскими и иностранными предпринимателями. В числе реципирируемых ими приемов представляют интерес соглашения акционеров, посредством которых участники устанавливают для себя права и обязанности, дополнительные к тем, которые определяются их учредительными документами либо законодательством. Примеры использования подобной рецепции, а равно и так называемого альтернативного регулирования отношений акционеров посредством использования иностранных холдинговых компаний, неоднократно освещались в российской специальной литературе. Вопрос здесь заключается в том, что юридическая чистота применимости таких соглашений акционеров к российским акционерным обществам остается неясной, а их принудительное исполнение — невозможным.

Прагматическая и творческая работа над выявлением всего спектра проблем, которые определяют или будут влиять на состояние российского законодательства в будущем, — важнейший приоритет в сфере российского законотворчества.

Совершенно очевидно, что в ходе такой работы потребует скорейшего разрешения и вопрос о совершенствовании юридического образования в России. Его определяемое профессиональными образовательными программами содержание, безусловно, должно охватывать курсы сравнительно-правового содержания в контексте всех основных отраслей права, и прежде всего гражданско-правовых, прямо касающихся правового регулирования отношений экономического оборота. В разработке соответствующих образовательных стандартов нового поколения, предполагаемых к нормативному закреплению, это должно найти свое отражение.

Заключение

Основное внимание в настоящей главе было уделено теме законодательного обеспечения взаимоотношений Российской Федерации со странами Содружества Независимых Государств. Это подтверждает безусловную приоритетность данного направления во внешнеполитической деятельности нашего государства, которое сохранит свою актуальность и в дальнейшем.

Готовность России играть инициативную роль в процессах экономической интеграции на пространстве Содружества должна подкрепляться на законодательном уровне. Это относится и к вопросам укрепления общего гуманитарного пространства, проблемам соотечественников, миграции, миротворчества и так далее.

Несмотря на все сложности переходного этапа в деятельности СНГ, ее необходимость и востребованность в обновленном виде не вызывает сомнений. Поэтому наши основные усилия, в том числе и в сфере законодательной деятельности, должны быть направлены на правовое обеспечение конкретных путей модернизации СНГ и повышения эффективности Содружества.

Модернизация отношений России со странами СНГ не означает, что ее интересы ограничены только ближним зарубежьем. Безусловно, внешняя политика России включает в себя дальнейшее развитие отношений с США, Европейским союзом, Китаем, со странами Азиатско-Тихоокеанского региона, Латинской Америки, Ближнего и Среднего Востока, Африки и другими государствами. Все эти отношения, конечно, нуждаются в соответствующей правовой поддержке в 2008 году.

Глава 6

Правовое обеспечение комплексных общенациональных проблем

Введение

В настоящей главе по традиции рассматриваются состояние и перспективы развития законодательства в таких комплексных сферах государственной политики, как борьба с коррупцией, молодежная политика, политика в отношении Севера, морская политика, а также правовое обеспечение решения демографической проблемы и проблемы бедности. Кроме того, новеллой является включение в данную главу положений, связанных с мониторингом законодательного обеспечения мероприятий по подготовке зимних Олимпийских игр в 2014 году в городе Сочи.

Очевидно, что противодействие коррупции — одна из самых важных, действительно комплексных общенациональных проблем. Эффективность государственного управления, устойчивость социально-экономического развития страны зависит от того, насколько действенным является антикоррупционное законодательство.

Требуют комплексного законодательного обеспечения и проблемы молодежной политики. Их актуальность обусловлена отсутствием программы мер по реализации стратегии государственной молодежной политики страны, а также необходимостью закрепления правового статуса учреждений, организаций и органов по делам молодежи в условиях формирования новой системы разграничения полномочий между федеральными, региональными органами власти и органами местного самоуправления.

Остается актуальным дальнейшее развитие законодательных основ морской политики страны. Эта проблема не может рассматриваться вне связи с реализацией Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года, которая определяет основы национальной морской политики, направленной на обеспечение государственных интересов России в сфере освоения и использования ресурсов и пространств Мирового океана.

Общенациональной проблемой является обеспечение устойчивого развития северных территорий. Президент Российской Федерации В.В. Путин неоднократно подчеркивал особую роль Севера и Арктики в экономике России и их значение для обороны страны. В будущем их роль будет, несомненно, возрастать. Это обусловлено не только возрастающей потребностью в сырьевых ресурсах, но и транзитно-транспортным потенциалом этого региона.

Доклады Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» особое внимание уделяют интегрированным подходам к формированию законодательных основ решения комплексных национальных проблем.

§ 1. Основные направления правового регулирования государственной региональной политики Российской Федерации

Для Российской Федерации, как и для большинства федераций мира, важнейшим приоритетом в деятельности органов государственной власти и управления является государственная региональная политика. Несмотря на то что в каждой стране она носит индивидуальный характер в силу исторических, географиче-

ских, культурных и иных особенностей, в основе ее лежит экономическая и политическая составляющие, которые и определяют основной вектор социально-экономического развития как отдельных субъектов, так и федерации в целом.

Разграничение полномочий и перенос значительной полноты ответственности на уровень регионов должны обеспечить большую самостоятельность субъектам Федерации в решении ключевых вопросов государственного управления. Задача состоит в том, чтобы как можно быстрее укрепить региональный уровень власти, перевести вектор устойчивого развития с федерального на уровень субъектов Российской Федерации. Было время, когда Минфин России полностью контролировал вопросы межбюджетных отношений, Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации курировало программно-целевые методы. Отдельные вопросы развития регионов были рассредоточены по иным ведомствам. А Минрегион России (казалось бы, одно из важнейших в федеративном государстве) во многом играл роль стороннего наблюдателя, констатирующего все более возрастающую дифференциацию регионов, но не обладало достаточными рычагами влияния на разрешение ситуации.

С восстановлением управляемости страной ситуация коренным образом изменилась. Вопросы региональной политики выходят на первый план. Главное, что основные рычаги влияния сосредоточены в руках одного ведомства — Министерства регионального развития Российской Федерации.

В нашей стране правовое регулирование региональной политики еще находится на начальном этапе развития. При этом основополагающим нормативным правовым актом в данной сфере и по сей день остается Указ Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 года № 803 «Об основных положениях региональной политики в Российской Федерации», в котором ее содержание раскрывается через перечень из 9 задач — от укрепления экономических основ территориальной целостности и стабильности государства до совершенствования экономического районирования страны.

На определенном этапе развития страны этот документ сыграл свою роль. В нем была сформулирована цель региональной политики, дано ее определение, названы главные задачи. Однако дальнейшего правового регулирования региональная политика не получила.

Большинство специалистов совершенно справедливо сходятся во мнении, что этот нормативный акт не позволил четко определить конкретное содержание региональной экономической политики России. Его оказалось явно недостаточно для создания полноценной законодательной основы эффективного осуществления региональной политики.

Это потребовало подготовки новых законопроектов — «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации», «Об основах федеральной поддержки депрессивных территорий Российской Федерации», «О федеральных целевых программах регионального развития», принятых Государственной Думой в двух чтениях.

Базовый законопроект «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации» был призван установить основные понятия и принципы деятельности государства по развитию регионов и росту благосостояния населения. С установлением новой системы разграничения полномочий между уровнями государственной власти и реформой местного самоуправления, а также с внесением концептуальных изменений в базовые законо-

дательные акты бюджетного и налогового законодательства многие положения указанного законопроекта утратили свою значимость и теперь требуют корректировки.

Вместе с тем сохраняется актуальность принятия законодательного акта, посвященного закреплению основ государственной региональной политики. Позитивным итогом 2007 года явилось то, что в стране был начат процесс реализации крупных проектов, например, по развитию города Сочи и близлежащих районов, а также Дальнего Востока и другие. Эти проекты основаны на принятии решений по воссозданию инфраструктуры регионов, повышению уровня их социально-экономического развития и другим наиболее существенным проблемам. Под эти цели выделяются средства бюджетов различных уровней.

Однако реализация принятых на высшем уровне решений не имеет комплексного характера и не распространяется на всю территорию страны. Существует некоторая избирательность в выборе точек территориального развития. Нет объективных критериев оценки состояния и возможностей регионов по достижению поставленных целей их развития, механизмов привлечения государственных инвестиций для решения существующих проблем и реализации наиболее значимых проектов.

В правовом акте о региональной политике должны быть отражены вопросы о конкретных механизмах регионального развития — целевых программах, государственных инвестициях, поддержке региональных проектов по развитию инфраструктуры и другие. Причем правовое регулирование не должно осуществляться исключительно в виде закона; это, например, может быть нормативный акт Президента Российской Федерации, на базе которого должна осуществляться подготовка долгосрочной Стратегии региональной политики в стране.

Нечеткость и неконкретность целевых установок государственной региональной политики не способствуют определению государством стратегических приоритетов регионального развития, снижает эффективность межрегиональных прогнозов, концепций и программ социально-экономического развития регионов, таких как Основные направления социально-экономического развития Российской Федерации на долгосрочную перспективу (до 2010 года) и Программа социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2006—2008 годы), не содержащих ни солидного обоснования прогнозной части, ни системной проработки механизмов реализации.

Решение ключевой проблемы региональной политики — выравнивание уровней социально-экономического развития территорий — осуществляется путем оказания отдельным регионам селективной поддержки за счет средств федерального бюджета и внебюджетных источников. Однако процедура, на основании которой принимаются решения об оказании поддержки субъектам Российской Федерации, не опирается на единую, строго определенную нормативными и правовыми актами базу. Используемые правовые нормы рассредоточены по множеству нормативных правовых документов, относятся к различным отраслям законодательства, при этом акты подзаконного характера фактически преобладают над собственно федеральными законами.

Сложившийся подход привел к появлению ряда негативных факторов в сфере регионального развития:

во-первых, «недовольство» наиболее богатых регионов, у которых изымаются ресурсы в пользу более бедных;

во-вторых, негативное отношение субъектов Российской Федерации к существующей тенденции централизации на федеральном уровне доходов от использования имеющихся ресурсов регионов;

в-третьих, наличие политических, экономических и иных преференций в отношении некоторых регионов;

в-четвертых, отсутствие возможности самостоятельного развития у депрессивных регионов без участия федерального центра.

Политика социально-экономического развития регионов, ориентированная на финансовое (бюджетное) выравнивание, неизбежно влечет приоритетное финансирование депрессивных регионов за счет дополнительной концентрации в них бюджетных средств, получаемых из наиболее развитых регионов. В итоге потенциальные «точки роста» в российских регионах теряют стимул зарабатывать и инвестировать средства в развитие. В депрессивных регионах возникают иждивенческие настроения.

Однако за последние 7 лет в стране были проведены существенные преобразования: осуществлено законодательное разграничение полномочий между уровнями публичной власти, внесены корректизы в сферы межбюджетных, имущественных, земельных, налоговых отношений. Все это позволило сместить акценты государственной региональной политики с решения проблем выживания и преодоления дезинтеграции страны на создание условий, обеспечивающих поступательное развитие регионов, создание сбалансированной системы взаимоотношений всех уровней власти.

Центральным звеном государственной региональной политики стали средства планирования и программирования. Федеральные целевые программы, региональные программы позволили концентрировать усилия и ресурсы на решении наиболее актуальных задач территориального развития.

Вместе с тем нельзя не отметить, что сегодня допускается недооценка комплексного характера развития регионов. Принимаемые в регионах программы имеют низкую результативность и слабо согласованы с соответствующими федеральными программами. Так, среднесрочная программа развития страны в целом не подкреплена соответствующими среднесрочными программами социально-экономического развития регионов. Существующие система межбюджетных отношений, механизм финансирования федеральных целевых программ развития регионов не способствуют достижению поставленных целей. При отсутствии необходимых критериев территориального развития отмечается произвольность в выборе «точек роста». Имеющихся доходных источников в большинстве регионов недостаточно для исполнения возложенных полномочий, тем более для развития.

Это выдвигает на передний план задачу по поиску новых подходов для выработки законодательного обеспечения региональной политики на современном этапе, тем более что в ряде субъектов Российской Федерации имеется опыт по решению вопросов собственного развития, сформированы механизмы реализации инвестиционных проектов, в том числе межрегиональных, с привлечением бюджетных и внебюджетных средств.

Поэтому особенно важно, чтобы законодательство обеспечивало условия, способствующие как можно более полному использованию ресурсного и хозяйственного потенциала каждого региона, обеспечению достойного уровня и качества жизни граждан.

Исходной нормативной правовой базой федеральной региональной политики должно выступать тщательно проработанное федеральное законодательство, обеспечивающее регионам необходимые условия устойчивого развития. Базовым в этой сфере должен стать федеральный закон о государственной региональной политике в Российской Федерации.

§ 2. Законодательное обеспечение новых мер социально-демографической политики

В связи с утверждением Президентом Российской Федерации Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года определены основные цели, принципы и приоритетные направления разработки и реализации указанной политики.

Согласно Концепции демографическая стратегия Российской Федерации должна быть направлена на увеличение продолжительности жизни населения, сокращение уровня смертности и рост рождаемости, регулирование внутренней и внешней миграции и улучшение на этой основе демографической ситуации в стране.

Целями демографической политики являются стабилизация численности населения и последующий его рост, сохранение каждого из народов, населяющих Россию, а также повышение продолжительности и качества жизни населения.

В основу демографической политики должны быть положены принципы комплексности решения демографических задач снижения смертности, повышения рождаемости и решения демографических проблем в их взаимосвязи.

Главным приоритетом демографической политики должно стать сокращение заболеваемости и смертности населения. Данный принцип тесным образом перекликается с приоритетным национальным проектом «Здоровье» и включает в себя:

- сокращение уровня смертности от заболеваний сердечно-сосудистой системы за счет создания системы профилактики факторов риска, ранней диагностики и лечения заболеваний, внедрения образовательных программ, направленных на предупреждение указанных заболеваний.

Решение этой задачи отчасти зависит и от процесса, направленного на развитие физических качеств человека с учетом вида его деятельности и социально-демографических характеристик, восстановление (в том числе коррекция и компенсация) нарушенных или временно утраченных функций организма человека и способностей к общественной и профессиональной деятельности инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья с использованием средств и методов адаптивной физической культуры и адаптивного спорта, которые направлены на устранение или возможно более полную компенсацию ограничений жизнедеятельности, вызванных нарушением здоровья. Данное направление социально-демографической политики нашло законодательное закрепление в Федеральном законе от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»;

- снижение смертности и травматизма от дорожно-транспортных происшествий за счет повышения качества дорожной инфраструктуры, дисциплины на дорогах, организации дорожного движения.

Решение этой задачи частично определено в принятых федеральных законах — от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» и от 9 февраля 2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности», которые предусматривают меры, направленные на улучшение качества дорог, расширение дорожной сети и улучшение состояния придорожного сервиса и обеспечения безопасности на дорогах и в транспортных средствах;

- сокращение уровня смертности и травматизма от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний за счет введения экономической мотивации для улучшения работодателем условий труда и создания системы управления профессиональными рисками (включая информирование работников о соответствующих рисках, создание системы выявления, оценки контроля таких с рисков);

- сокращение смертности от самоубийств за счет повышения профилактической работы с гражданами из групп риска, направленной на предупреждение случаев суицида;

- сокращение смертности от онкологических заболеваний на основе скрининговых программ раннего выявления онкологических заболеваний и профилактических программ;

- сокращение смертности от ВИЧ (СПИД), туберкулеза на основе совершенствования программ профилактики и лечения этих заболеваний.

Для сокращения уровня материнской и младенческой смертности, укрепления репродуктивного здоровья населения, здоровья детей и подростков необходимо обеспечить:

бесплатность и качество медицинской помощи женщинам во время беременности и родов, а также новорожденным;

доступность и качество лечения репродуктивного здоровья, в том числе вспомогательных репродуктивных технологий;

качественное двухразовое питание школьников, учащихся начального и среднего профессионального образования и студентов вузов, в том числе бесплатного питания для детей из малообеспеченных семей;

обязательность и увеличение часов занятий физической культурой и спортом в образовательных учреждениях.

В целях создания условий формирования мотивации для ведения здорового образа жизни, существенного снижения уровня социально-значимых заболеваний следует решить следующие задачи:

разработать меры, направленные на ограничение курения и снижение уровня потребления алкоголя в обществе, ужесточение контроля за качеством табачной и алкогольной продукции, регулирование производства, продажи и потребления табака и алкогольной продукции, осуществление в образовательных учреждениях программ, направленных на недопущение потребления алкоголя и табачной продукции детьми и подростками.

В мае 2003 года была принята Рамочная конвенция Всемирной организации здравоохранения по борьбе против табака. Россия в числе других стран — участниц ВОЗ принимала активное участие в разработке Конвенции. В связи с этим ряд положений Конвенции планируется включить в российское законодательство, в частности в Федеральный закон «Об ограничении курения табака». В связи с этим

6 июня 2007 года Государственной Думой принят в первом чтении законопроект, предусматривающий в целях снижения вредного воздействия на курильщика смолы и никотина поэтапное снижение их количества до нормативов, предлагаемых ЕС.

Для более полного информирования граждан о вреде курения предлагается увеличить площадь предупредительных надписей до 30%, что будет являться очередным этапом в борьбе с курением, особенно среди детей, подростков и молодежи.

Некоторые нормы, предлагаемые в законопроекте, уже внедрены в нашу жизнь, например, полный запрет курения на воздушном транспорте;

обеспечить формирование у населения, в том числе среди детей и молодежи, мотивации здорового образа жизни, привлечение к занятиям физической культурой, туризмом и спортом, организацию здорового отдыха и досуга, поддержку общественных инициатив, направленных на укрепление здоровья населения.

Решение этой задачи отчасти зависит и от процесса, направленного на развитие физических качеств человека с учетом вида его деятельности и социально-демографических характеристик, восстановление (в том числе коррекция и компенсация) нарушенных или временно утраченных функций организма человека и способностей к общественной и профессиональной деятельности инвалидов и лиц с ограниченными возможностями здоровья с использованием средств и методов адаптивной физической культуры и адаптивного спорта, которые направлены на устранение или возможно более полную компенсацию ограничений жизнедеятельности, вызванных нарушением здоровья. Данное направление социально-демографической политики нашло законодательное закрепление в Федеральном законе от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»;

- обеспечить профилактику инвалидности, создать безбарьерную среду жизнедеятельности для инвалидов, условия их медицинской, социальной и трудовой реабилитации и интеграции в общество;

- развивать комплексные оздоровительные и реабилитационные программы, услуги, предоставляемые санаторно-курортными организациями и оздоровительными учреждениями.

Не менее значимым, чем снижение смертности населения приоритетом демографической политики, должно стать повышение рождаемости, создание благоприятных условий для полной реализации потребностей семей в детях, укрепление института семьи, создание благоприятных условий для успешного функционирования.

Решение задачи повышения рождаемости включает в себя:

увеличение материальной поддержки семей в связи с рождением и воспитанием детей (увеличение размеров пособий на детей, особенно многодетным, малообеспеченным семьям, семьям с инвалидами и замещающим семьям (взявшим детей на усыновление, под опеку (попечительство), приемным и патронатным семьям).

Большой вклад в повышение демографии был сделан с введением социальной инновации — материнского капитала, предусмотренного Федеральным законом от 29 декабря 2006 года № 256-ФЗ «О дополнительных мерах государственной поддержки семей, имеющих детей»;

полное обеспечение потребности семей в услугах детских дошкольных учреждений, их доступность для всех категорий семей;

обеспечение работающим родителям возможности рождения и воспитания детей независимо от форм собственности (предоставление отпусков по беременности и родам и по уходу за детьми, удобных режимов труда, переподготовка и повышение квалификации женщин после отпусков по уходу за детьми);

укрепление социальной инфраструктуры для обеспечения развития детей по месту жительства (детские дошкольные учреждения, образовательные учреждения, включая музыкальные, художественные, спортивные, рекреационные и досуговые учреждения).

Современная миграционная стратегия России заключается в обеспечении миграционной мобильности населения России и иммиграционного прироста населения страны в соответствии с потребностями социально-экономического развития, российского рынка труда, а также демографического развития страны.

Очень важно обеспечить контролируемость иммиграционных процессов. Для этого прежде всего следует разработать простые и доступные методы регистрации мигрантов, гибкие и простые методы оформления иностранной рабочей силы.

Этот шаг требует меньших затрат средств, чем постоянная иммиграция и интеграция иммигрантов в российский социум. Другое преимущество — минимальные затраты на подготовку кадров и создание социальной инфраструктуры. Вместе с тем с временной трудовой иммиграцией связаны вывоз заработанных средств мигрантами из России в страны их рождения, обострение криминальной ситуации.

Очевидно, что для нормативно-правового обеспечения указанных задач потребуется проведение скоординированной работы Правительства России, Федерального Собрания Российской Федерации, Совета при Президенте Российской Федерации по приоритетным национальным проектам и демографии, федеральных министерств, агентств и служб, а также региональных органов власти и муниципальных образований.

В Концепции демографической политики Российской Федерации на период до 2025 года признается необходимость привлечения мигрантов в соответствии с потребностями демографического и социально-экономического развития с учетом необходимости их социальной адаптации и интеграции. Для этого предполагается: содействие добровольному переселению соотечественников, проживающих за рубежом; стимулирование возвращения в страну эмигрантов; привлечение квалифицированных иностранных специалистов, в том числе выпускников российских ВУЗов, на постоянное место жительства; привлечение молодежи из иностранных государств для обучения и стажировки с возможным предоставлением преимуществ в получении гражданства по окончании учебы. Предполагается к 2016 году уменьшить отток квалифицированных специалистов, увеличить объемы привлечения на постоянное место жительства в Российскую Федерацию соотечественников, проживающих за рубежом, квалифицированных иностранных специалистов и молодежи, обеспечить на этой основе миграционный прирост на уровне не менее 200 тыс. человек ежегодно.

В Концепции признается необходимым совершенствование миграционного законодательства Российской Федерации, что, в свою очередь, даст возможность законодателям сформировать стратегию правового развития в области демографической политики, по крайней мере, на среднесрочную перспективу, в частности, совместно с Правительством России принять пакет нормативных правовых документов, направленных на разработку социально-экономических мер по

повышению миграционной привлекательности территорий, откуда происходит отток населения и которые имеют приоритетное значение для национальных интересов, разработку и внедрение программ, направленных на создание благоприятных условий для адаптации иммигрантов к новым условиям и интеграции их в российское общество.

В соответствии с поправками, принятыми Федеральным законом от 6 января 2007 года № 2-ФЗ, временно пребывающий в России иностранец может осуществлять трудовую деятельность только на территории того субъекта Федерации, который выдал ему разрешение на работу, а временно проживающий — на территории субъекта Федерации, где ему разрешено временное проживание. Порядок получения разрешительных документов для осуществления иностранцами трудовой деятельности регулируется Федеральным законом № 115-ФЗ «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» и постановлением Правительства Российской Федерации от 15 ноября 2006 года № 681.

С 15 января 2007 года вопросы миграционного учета и контроля за проживанием и временным пребыванием иностранцев на территории Российской Федерации полностью переданы в ведение Федеральной миграционной службы и ее территориальных органов. Учет ведется на основании Федерального закона от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации».

В 2007 году был принят ряд постановлений Правительства Российской Федерации, конкретизирующих положения перечисленных законов и направленных на совершенствование механизмов регулирования и учета миграционных процессов.

В текущем году под эгидой предстоящего Года семьи Советом Федерации Федерального Собрания подготовлен проект федерального закона «Об основах государственной поддержки семьи в Российской Федерации». Законопроект носит рамочный характер и направлен на реализацию основ государственной поддержки семьи как важного направления государственной демографической политики. Кроме того, законопроект конкретизирует конституционно-правовые нормы, связанные с обеспечением государством необходимых условий для осуществления семьей ее функций и повышением качества жизни семьи.

Таким образом, российским парламентариям и Правительству с учетом важности проблем в сфере демографической политики необходимо принять меры для их разрешения. Органам государственной власти всех уровней потребуется предпринять усилия для внедрения и закрепления здорового образа жизни, роста уровня рождаемости и благосостояния граждан, повышения качества социальных услуг в области здравоохранения и оказания эффективной медицинской помощи.

§ 3. Законодательное обеспечение борьбы с коррупцией¹

В посланиях Федеральному Собранию Президент Российской Федерации отмечал, что нам крайне необходимо эффективное государство, однако «наше чиновничество еще в значительной степени представляет собой замкнутую и подчас просто надменную касту, понимающую государственную службу как разновидность бизнеса. И потому задачей номер один для нас по-прежнему остается повышение эффективности государственного управления, строгое соблюдение

¹ Материал подготовлен Комитетом Совета Федерации по обороне и безопасности.

чиновниками законности, предоставление ими качественных публичных услуг населению».

Президент Российской Федерации не мог не констатировать, что «несмотря на предпринимаемые усилия, нам до сих пор не удалось устраниТЬ одно из самых серьезных препятствий на пути нашего развития — коррупцию. Считаю, что социальная ответственность должна быть основой деятельности и чиновников, и представителей бизнеса, и они обязаны помнить, что источником благополучия и процветания России является народ». Результатом такого явления, как коррупция, может стать полная государственная стагнация, а «коррупция, безответственность и непрофессионализм будут стремительно нарастать, возвращая нас на путь деградации экономического и интеллектуального потенциала нации и все большего отрыва власти от интересов общества, нежелания госаппарата слышать запросы людей».

Коррупция как социально-политическое явление особо опасна для национальных интересов страны. Коррупция способствует распространению организованной преступности и терроризма, подрывает доверие общества к органам власти и дестабилизирует экономику, расшатывает устои правовой системы.

Коррупция стала основным препятствием политического, экономического и духовного возрождения, породила диспропорции не только в системе управления и функционирования государственных институтов, но и привела к серьезным сдвигам в сознании граждан, которые все больше и больше утрачивают доверие к власти и веру в справедливость. Укоренилось мнение, что без «стимулирования» того или иного должностного лица практически невозможно решить ни одной проблемы.

В сфере экономики уровень коррупции в России сопоставим с бюджетом государства и оценивается в 240 млрд. долларов ежегодно. Таким образом, коррупция негативно влияет на имидж страны в глазах ее политических и экономических партнеров, ухудшает инвестиционный климат.

Рост коррупции снижает реальный рост валового национального продукта на душу населения, понижает экономический рост путем сокращения потока инвестиций, вовлечения талантливых людей в непродуктивную деятельность, неэффективного управления богатыми естественными ресурсами. Кроме того, коррупция является фактором отсрочки структурных реформ, направленных на повышение экономического роста и улучшения благосостояния большей части населения.

К сожалению, сегодня коррупции подвержены практически все жизненно важные сферы деятельности государства: жилищно-коммунальная, правоохранительная, налоговая, таможенная, судебная сферы, здравоохранение и образование.

Наиболее болезненно гражданами воспринимаются факты взятки, вымогательства и других злоупотреблений коррупционного характера в сфере здравоохранения. При этом речь идет уже не о мелких взятках в виде подношений врачам за лечение, а об участившихся в последние годы более опасных проявлениях — получение врачами бонусов от фирм-производителей за рекомендацию больным лекарств конкретных фирм.

Все чаще отмечаются факты вымогательства за проведение формально бесплатных операций. Особенно кощунственны те случаи, когда речь идет о проведении операций в связи с угрозой жизни больных. По существу, медицинские учреждения трансформируются в коммерческие.

В области образования главным проявлением коррупции являются взятки за поступление в высшие учебные заведения. Суммы взяток открыто публикуются в СМИ и достигают размеров, не доступных гражданам со средними доходами. С введением системы Единого государственного экзамена отмечаются факты взяток за обеспечение высоких баллов.

В сфере жилищно-коммунального хозяйства система многоступенчатого оформления документов приводит к коррупции и взяткам за их оформление, особенно при покупке и продаже жилья. Аферы в сфере жилищного строительства, не обходящиеся без поддержки чиновников муниципального уровня, плодят обманутых вкладчиков. Широкие масштабы приобрела сдача муниципальных нежилых помещений за «откаты» соответствующим должностным лицам. Чиновники нередко получают коррупционную ренту с представителей малого и среднего бизнеса путем проведения проверок и выставления различных требований для получения разрешений на использование объектов ЖКХ.

В области социального обеспечения развита практика выселения из квартир одиноких пенсионеров через систему патроната и незаконного отъема у них жилья. При этом происходит не только противоправное взаимодействие муниципальных чиновников с сотрудниками правоохранительных органов, но и их «сращивание» с представителями криминальных структур. Не без участия представителей органов власти на местах происходит и расхищение средств, выделяемых на содержание инвалидов и пенсионеров. Скрытые формы такого хищения — закупка медикаментов, продуктов питания и других предметов потребления по повышенным ценам, а также с истекающими или истекшими сроками годности.

В сфере землепользования и купли-продажи земельных участков отдельные чиновники, объединив свои интересы с представителями монопольных строительных фирм и зарубежными спекулянтами землей, производят скупку за минимальные деньги огромных земельных участков, что впоследствии приводит к необходимости выкупать их реальными застройщиками по завышенным ценам. Аналогично происходит выкуп сельскохозяйственных угодий в регионах для их последующей сдачи в аренду сельхозпроизводителям. Громадные участки сельскохозяйственных земель выводятся из производственного оборота в спекулятивный сектор экономики, что ведет к дальнейшему обнищанию сельских жителей и сокращению производства сельскохозяйственных продуктов.

Множество случаев коррупции и взяточничества связано с системой призыва в Вооруженные Силы России. Зачастую устанавливается «такса» за незаконное освобождение от службы в армии. В коррупционной схеме задействованы сотрудники военкоматов и члены призывных комиссий. Следствием этого является ярко выраженная дискриминация граждан по призыву, в результате которой на службу попадают преимущественно выходцы из бедных слоев населения.

Отсутствие четкой регламентации оказания услуг в различных сферах деятельности, в том числе при решении конкретных вопросов, по которым граждане обращаются непосредственно в органы власти, приводит к злоупотреблениям. В результате у населения страны постепенно складывается стереотип коррупции как этически приемлемой формы разрешения проблем, размывается понимание общественной опасности этого явления, снижается порог моральной терпимости населения к взяточничеству и поборам.

Наибольшую опасность для общества представляет коррупция в органах государственной власти и местного самоуправления, прежде всего в сфере принятия

решений. Ее широкое распространение и системный характер привели к тому, что государственная и региональная политика зачастую напрямую связана с частными интересами. В органах государственной власти работают лица с не снятыми судимостями, в том числе за преступления, связанные с их непосредственной деятельностью. Определенная часть работников государственных и муниципальных органов власти поражена коррупцией в ее самом распространенном проявлении — взяточничестве. По экспертным оценкам, ежегодные потери экономики от коррупции составляют в стране десятки миллиардов долларов.

Фирмы, задействованные в коррупционных и «отмывочных» схемах, обеспечивают стабильный доход чиновникам. Зачастую «теневые» доходы составляют основную часть дохода чиновников, находящихся на разных уровнях иерархической лестницы и нередко объединенных друг с другом коррупционными связями и круговой порукой. Коррупционное поведение становится нормой в экономической и иной деятельности, связанной с управлением финансовыми потоками. Такая деятельность приводит к заведомо неэффективным решениям и огромным финансовым потерям государства.

Распространена практика извлечения личной выгоды из пользования государственным или муниципальным имуществом в форме сдачи ее за взятки в аренду по заниженным ставкам, приобретения служащими государственного имущества за символическую плату, его прямого расхищения и присвоения.

Отмечаются многочисленные факты занятий чиновников коммерческой деятельностью, приобретения собственности, непринятия мер по фактам нарушения законодательства, в том числе налогового, привлечения членов семей к управлению разного рода подконтрольными структурами, оказания им содействия в получении незаконных льгот и привилегий.

При непосредственном участии представителей власти происходит передел собственности. Как правило, в таких действиях замешаны законодательные, исполнительные, судебные органы. Причастные к подобным злоупотреблениям высокопоставленные должностные лица весьма редко несут наказания за совершаемые ими коррупционные преступления и иные правонарушения.

Многие коррупционные отношения служат источником других тяжких преступлений — заказных убийств и терроризма.

Коррупция в политической сфере может проявляться в ходе предвыборных кампаний в законодательные и представительные органы власти всех уровней, в деятельности ангажированных политических партий и движений, а также в политическом лоббизме.

В силу того что по результатам выборов формируются властные структуры, коррупция в ходе предвыборных кампаний и собственно выборов особенно опасна. Могут наносить значительный ущерб и коррупционные проявления, выражавшиеся в лоббировании и торможении законопроектов в интересах конкретных финансово-промышленных групп.

Если посчитать все социальные обязательства государства — от закона о ветеранах до закона об образовании, — то они составят два с половиной консолидированных бюджета. Их объем достигает 70 млрд. долларов, или 50% ВВП. Государство реально финансирует лишь 10—15% этих обязательств. Возникает прекрасная почва для субъективных решений чиновников, «сидящих» на распределении государственных ресурсов. Неплатежи государства потянули за собой цепочку других неплатежей. Появилось несколько видов расчетов: бартер-

ные расчеты, векселя, безналичные расчеты через банки — проводники налоговых платежей, где деньги совершенно спокойно могут «потеряться».

В сфере государственных заказов наблюдается практика выделения финансовых средств на конкретные проекты за так называемые откаты, которые получают как чиновники профильных министерств и ведомств, так и представители депутатского корпуса за включение таких проектов в бюджетное финансирование. «Откатная» система настолько укоренилась в сфере управления экономикой, что многие компании в завуалированной форме закладывают в свой бюджет расходы, необходимые для «стимулирования» решения того или иного вопроса, связанного с получением финансовых средств.

Политическую коррупцию и коррупцию в органах государственной власти можно классифицировать как элитарную коррупцию, которая обладает скрытым и согласительным характером. Если коррупция в других сферах повседневно посягает на материальное благосостояние населения, то элитарная коррупция поглощает огромные куски государственной и частной экономики.

Коррупция и взяточничество в области кадровой политики привели к системному кризису управления, профессиональной деградации, перенасыщению управлеченческих структур людьми, имеющими сомнительный опыт в бизнесе и управлении, а также с низкими моральными качествами.

Исключительную опасность для общества представляют коррупционные процессы в судебных, правоохранительных и контролирующих органах, представители которых сами должны противостоять преступности и коррупции. Это приводит к разложению конституционных основ государства.

Население и мелкие предприятия часто боятся обращаться в суд, потому что они твердо знают: их интересы суд не защитит, поскольку руководствуется не законом, а интересами региональных начальников.

В налоговых органах отмечаются факты взяток за проведение заказных налоговых проверок. Практикуется занижение размеров налогообложения, оказание содействия предпринимателям в выборе способов уклонения от налогов. Отдельные сотрудники налоговых органов и служб банковского надзора обеспечивают так называемую крышу банкам и структурам, задействованным в «отмывочных» схемах.

В системе таможенных органов выявляются факты создания частных структур, которые занимаются растаможиванием грузов с резко сниженной ставкой таможенной пошлины. Неединичны случаи образования частных таможенных терминалов, финансово стимулирующих противоправную деятельность работников таможни.

Коррупционные явления получили распространение и в судебной системе. Известны факты, когда судьи в арбитражах и судах общей юрисдикции решают дела в пользу более обеспеченной стороны. Отмечаются случаи затягивания дел по ходатайствам заведомо проигрывающей стороны процесса, что часто используется рейдерами для удержания незаконно захваченной собственности.

Таким образом, коррупция, включающая откровенный рэкет со стороны государственных структур, грубые нарушения прав граждан России, достигла в нашей стране невиданных «высот», стала значительной составляющей организованной преступности и условием ее активной деятельности в России, превратилась в серьезнейшую угрозу национальной безопасности Российской Федерации.

На парламентских слушаниях, совещаниях и семинарах, проведенных в Совете Федерации, отмечались следующие причины сложившегося положения:

крайне либеральное федеральное законодательство, в том числе и уголовное, в отношении лиц, совершающих коррупционные действия¹;

отсутствие целенаправленной государственной политики по противодействию коррупции и ее профилактики;

эпизодичность борьбы с коррупцией и ее рекламный характер;

большой разрыв между богатыми и бедными слоями населения;

необоснованная приватизация, проведенная со значительными нарушениями; незаконченность и несовершенство административной реформы;

состояние общественной морали, насаждение новых (западных) нравственных ценностей;

правовая неграмотность подавляющей части населения страны;

неэффективность функционирования большинства институтов власти;

отсутствие развитого гражданского общества, демократических традиций.

Совет Федерации неоднократно отмечал, что эффективность противодействия коррупции напрямую зависит от состояния правового регулирования в этой сфере.

Многогранность и полиаспектность коррупционной деятельности требует комплексного подхода к юридической регламентации вопросов борьбы с ее проявлениями. Сегодня они отражены во многих нормативных правовых актах как на национальном, так и на международном уровнях.

В феврале 2007 года Российская Федерация присоединилась к Группе стран против коррупции (ГРЕКО), которая была создана Советом Европы.

Ключевой составляющей законодательной основы противодействия коррупции являются правовые акты, устанавливающие преступность таких деяний и регламентирующие ответственность за их совершение.

В последние годы в этой сфере значительно активизировалась законотворческая работа. В 2006 году были приняты два федеральных закона — от 8 марта 2006 года № 40-ФЗ «О ратификации Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции» и от 25 июля 2006 года № 125-ФЗ «О ратификации Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию».

Присоединение России к названным конвенциям, законы об их ратификации определили необходимость совершенствования национального антикоррупционного законодательства и приведения его положений в соответствие с международными стандартами.

¹ Серьезным препятствием для эффективного использования правовых средств противодействия коррупции, по замечанию Генеральной прокуратуры Российской Федерации, является расширительное толкование конституционной нормы о презумпции невиновности. Хотя согласно статье 49 Конституции Российской Федерации презумпция невиновности действует исключительно лишь в сфере уголовно-правовых, уголовно-процессуальных отношений, ее применение нередко необоснованно распространяют на другие сферы правоотношений, связанные с реализацией норм административного, финансового, налогового, трудового, гражданского, предпринимательского и других отраслей права. Это препятствует оптимальному решению в отраслевом законодательстве, с учетом интересов борьбы с коррупцией, вопросов о бремени доказывания, о толковании сомнений в виновности физических и юридических лиц и других. В целом для внесения полной ясности в этот основательно запутанный вопрос предлагается целесообразным инициировать в установленном порядке обращение в Конституционный Суд Российской Федерации для официального толкования статьи 49 Конституции Российской Федерации. (Письмо заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Е.Л. Забарчука от 28 сентября 2007 года.)

Работа в этом направлении предполагает создание эффективного механизма контроля доходов служащих всех ветвей власти, в том числе судей и сотрудников правоохранительных органов; разработку действенной процедуры выявления незаконных фактов получения денежных средств должностными лицами через банки; повышенный финансовый контроль за определенной категорией должностных лиц; запрет гражданским служащим в течение определенного срока занимать должности и выполнять работу в организациях частного сектора, в отношении которых они осуществляли функции государственного управления либо контроля.

На настоящий момент единственным и весьма значимым законодательным изменением в связи с этим является введение в Уголовный кодекс Российской Федерации (УК РФ) главы 15.1 «Конфискация имущества». Она предполагает конфискацию денег, ценностей и иного имущества, а также любых доходов от этого имущества, полученных в результате совершения ряда преступлений, в том числе коррупционной направленности: злоупотребление должностными полномочиями (статья 285 УК РФ), получение взятки (статья 290 УК РФ).

Кроме того, исходя из положений и требований международных конвенций статьей 104.3 УК РФ установлено, что при решении вопроса о конфискации имущества в первую очередь решается вопрос о возмещении ущерба, причиненного законному владельцу.

Закрепление в уголовном законодательстве положений о конфискации имущества является действенным механизмом по противодействию коррупции внутри страны, а также необходимым условием для международного сотрудничества в этих целях. Последнее имеет особое значение, поскольку положения Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции закрепляют возможность оказания государствами-участниками взаимной правовой помощи в деле исполнения судебных решений о конфискации имущества на территории иностранного государства и его последующего возврата.

Вместе с тем в законодательстве до сих пор отсутствует правовая дефиниция «коррупции», а также не определены преступные деяния, под нее подпадающие. Под коррупционными преступлениями традиционно понимаются преступные деяния, регламентированные главой 30 УК РФ «Преступления против государственной власти, интересов государственной службы и службы в органах местного самоуправления», а именно — злоупотребление должностными полномочиями (статья 285), превышение должностных полномочий (статья 286), получение взятки (статья 290) и другие, в то время как коррупция может охватывать гораздо больший спектр незаконных действий представителей власти. Создание единых стандартов толкования, понимания и правоприменения этого термина положительно скажется на работе правоохранительных органов по выявлению и профилактике таких преступлений.

Следующим важным шагом в совершенствовании правовой базы по борьбе с коррупцией должно стать присоединение России к Конвенции Совета Европы 1999 года «О гражданско-правовой ответственности за коррупцию». Имплементация ее положений в национальное законодательство позволит регламентировать важные вопросы, касающиеся гражданско-правовых процедур возмещения ущерба, причиненного коррупцией:

закрепить конкретные основания, при которых пострадавший имеет право требовать возмещение ему ущерба, нанесенного коррупционной деятельностью;

установить специальные сроки исковой давности для подачи такого рода иска; предусмотреть особый порядок судебного разбирательства по таким делам, который бы предусматривал оказание гражданам содействия со стороны государственных органов в предоставлении сведений, доказывающих коррупционную деятельность, и так далее.

Помимо защиты имущественных и неимущественных прав, применение института возмещения ущерба может принести и дополнительный эффект — стимулировать граждан и юридических лиц к обращению в правоохранительные органы с заявлениями об актах коррупции, что, в свою очередь, будет способствовать снижению латентности данного правонарушения.

Другим важным направлением национальной политики в области противодействия коррупции является совершенствование законодательной основы деятельности на этом поприще государственных органов.

Нужно четко зафиксировать в законодательстве механизмы принятия решений органами государственной власти и местного самоуправления в отношении граждан, юридических лиц и общественных объединений, сделав их более прозрачными и публичными; разработать Кодекс чести государственных служащих, ввести его в действие указом Президента Российской Федерации.

Большое значение для повышения качества расследования коррупционных преступлений и улучшения следствия в целом имеет принятый Федеральный закон от 5 июня 2007 года № 87-ФЗ «О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации». Он направлен на создание Следственного комитета при прокуратуре России и подведомственных ему структурных подразделений. Это позволило разграничить надзорную и следственную функцию прокуратуры, что является важным механизмом, препятствующим злоупотреблениям должностными полномочиями в этом ведомстве. Кроме того, повысилась самостоятельность следователей всех правоохранительных служб в вопросах возбуждения уголовных дел и расследовании преступлений по горячим следам.

Впоследствии на базе Следственного комитета при прокуратуре России может быть создана единая федеральная структура по расследованию преступлений, в которую войдут следственные органы всех правоохранительных ведомств. Таким образом, следственная работа будет преобразована в централизованную функцию государства, что позволит скоординировать действия всех структур ее реализующих и исключить ненужную, «вредную» конкуренцию между субъектами уголовного процесса на стадии предварительного расследования.

Помимо совершенствования уголовно-процессуальной деятельности, серьезные изменения коснулись и полномочий правоохранительных органов на проведение ряда оперативно-розыскных мероприятий.

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 211-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму» установил правомерность прослушивания телефонных и иных переговоров, а также проведения оперативного эксперимента при расследовании не только тяжких и особо тяжких преступлений, а также преступных деяний средней тяжести. Таким образом, правоохранительные ведомства получили возможность проводить эти оперативно-розыскные мероприятия при расследовании практических всех преступлений, имеющих коррупционную направленность.

Следует также отметить позитивные результаты в борьбе с коррупцией, которые дало действие законодательных актов, принятых несколько лет назад. Очевидную пользу приносит реализация Федерального закона от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма». Его принятие было обусловлено присоединением России к Страсбургской конвенции о борьбе с легализацией и изъятии доходов, полученных преступным путем в 2001 году.

В соответствии с Федеральным законом от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ была создана Федеральная служба по финансовому мониторингу, ставшая координирующими органом в борьбе с легализацией преступных доходов, которые неотъемлемо связаны с коррупцией в финансовом секторе. Одним из главных полномочий службы является право на получение информации, содержащей банковскую тайну, а в случае обнаружения в ней признаков преступления передачи ее в правоохранительные органы. Это оказывает серьезную поддержку в расследовании многих коррупционных преступлений, поскольку сами правоохранительные структуры ограничены в правах на преодоление банковской тайны до возбуждения уголовного дела.

Результат действия указанного федерального закона иллюстрирует тот факт, что если еще 5 лет назад не было ни одного случая, чтобы государство применило меры наказания за отмывание преступных доходов, то только в 2006 году службой было проведено более 400 тысяч финансовых расследований, по результатам которых было возбуждено более 2 тыс. уголовных дел. Кроме того, с 2003 года Россия является полноценным членом Международной группы по борьбе с финансовыми злоупотреблениями (ФАТФ), что свидетельствует о повышении ее авторитета среди развитых стран мира, повышении доверия в мире к национальной финансовой и банковской системе.

В то же время борьба с коррупцией на стадии уже совершенного преступления требует наибольших усилий государства, поэтому весьма значимым является создание таких правовых условий функционирования властного механизма, которые бы минимизировали возможность ее появления и развития. Особое значение в связи с этим придается законодательству, регулирующему систему организации и работы государственных органов.

Здесь следует отметить Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Он направлен на совершенствование государственной службы Российской Федерации и создание единой правовой основы государственной гражданской службы на федеральном уровне и уровне субъектов Российской Федерации.

В качестве элементов антикоррупционного механизма федеральным законом от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ предусмотрены:

обязанность гражданского служащего ежегодно представлять представителю нанимателя сведения о доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера;

запрет на занятие предпринимательской деятельностью, а также на приобретение в случаях, установленных федеральным законом, ценных бумаг, по которым может быть получен доход;

запрет на получение в связи с исполнением должностных обязанностей вознаграждения от физических и юридических лиц (подарки, денежное вознаграж-

дение, ссуды, услуги, оплату развлечений, отдыха, транспортных расходов и иные вознаграждения);

ограничение на замещение в течение двух лет должности, а также выполнение работы на условиях гражданско-правового договора в организациях, если отдельные функции государственного управления данными организациями непосредственно входили в его должностные обязанности;

запрет на разглашение или использование в интересах организаций либо физических лиц сведений конфиденциального характера или служебной информации, ставших ему известными в связи с исполнением должностных обязанностей, и так далее.

Ограничения такого же характера были установлены и для муниципальных служащих Федеральным законом от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»¹.

Вместе с тем не все перечисленные антикоррупционные меры распространяются на иные виды государственной службы. В настоящее время активно обсуждается вопрос о необходимости декларирования доходов судьями и сотрудниками правоохранительной системы. Такой механизм способствовал бы повышению эффективности в выявлении недобросовестных судей и служащих правоохранительных ведомств, а также имел бы действенный профилактический характер.

Однако в ходе разработки и принятия данных мер, особенно в части изменения правового статуса судей, необходимо обратить внимание на недопущение нарушения основополагающего принципа осуществления правосудия — независимости судей и постановки последних в административную зависимость от других органов власти. Особое значение следует придать и правовой защите информации о доходах судебного корпуса, поскольку в случае ее утечки она может быть использована в целях политической борьбы и стать доступной для криминалиста.

С другой стороны, только ужесточением требований и запретов проблему коррупции не решить. Одновременно необходимо существенно повысить заработную плату государственным служащим, обеспечить им достойный материальный и социальный статус, способствуя тем самым росту престижа государственной службы.

Первые шаги в этом направлении уже сделаны. Так, в 2007 году и на следующие 3 года федеральным бюджетом предусмотрена ежегодная индексация заработной платы государственных служащих. Кроме того, с 1 января 2007 года вступил в силу Указ Президента Российской Федерации от 26 декабря 2006 года № 1459 «О дополнительных мерах по повышению эффективности использования средств на оплату труда работников федеральных органов исполнительной власти». В соответствии с этим документом руководители федеральных органов исполнительной власти получили возможность за счет сокращения численности работников своего ведомства увеличивать заработную плату оставшихся служащих. Принятые меры уже дают результаты. По данным Росстата, рост реальной заработной платы в государственном секторе составил в 2007 году около 28%, что на 10% больше аналогичного показателя прошлого года.

¹ Генеральной прокуратурой Российской Федерации также предлагается ускорить работу над проектом федерального закона «О государственной правоохранительной службе Российской Федерации» с включением в него аналогичных ограничений и для работников правоохранительной службы. (Письмо заместителя Генерального прокурора Российской Федерации Е.Л. Забарчука от 28 сентября 2007 года.)

В то же время какой бы ни была заработка плата госслужащего, она всегда будет гораздо меньше той материальной выгоды, которую можно получить путем нарушений («откатов») при освоении средств федерального, региональных и местных бюджетов.

В целях противодействия коррупции в этой сфере изменениям подверглось бюджетное законодательство Российской Федерации, а также Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Только в 2007 году названный закон был дополнен важными антикоррупционными положениями:

для обеспечения прозрачности процесса закупок с 1 января 2010 года начнет работу единый общероссийский портал в Интернете, куда все заказчики будут давать информацию о размещении госзаказа;

установлен предквалификационный отбор строительных компаний при проведении аукционов на размещение госзаказа, что предполагает обеспечение дополнительных гарантий качества строительства;

определенна формула расчета объективных и субъективных критериев при выборе победителя конкурса, при этом максимальный вес субъективных критериев не должен в совокупности превышать 20%, а для работ и услуг с повышенной степенью субъективизма (аварийно-спасательные работы, медицинские услуги, реставрация памятников, НИОКР) — не более 45% и так далее.

Наряду с уже принятыми поправками Советом Федерации в сентябре 2007 года на рассмотрение в Государственную Думу были внесены изменения в Федеральный закон от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ, направленные на введение новых требований отбора кандидатов на получение госзаказа посредством аукциона. Так, помимо предложения лучшей цены контракта потенциальный подрядчик должен иметь в распоряжении необходимые производственные мощности, трудовые и иные ресурсы и так далее. Кроме того, предлагается закрепить за отечественными предпринимателями преимущественное право на получение госзаказов перед иностранцами.

Антикоррупционная политика имеет многоотраслевую нормативно-правовую основу и находится в постоянной взаимосвязи с другими видами государственной политики: уголовно-правовой, административной, экономической и другими. Очевидно, что назрела необходимость разработки и принятия единого федерального закона в этой сфере, который стал бы концептуальной основой и координирующим звеном всей национальной антикоррупционной правовой системы.

Эффективная борьба с коррупцией возможна только при использовании комплекса экономических, политических, правовых, социальных и информационно-пропагандистских мер.

Необходима разработка и реализация комплексной программы государственной политики по противодействию коррупции. Программа должна включать систему взаимосвязанных, взаимодополняющих мер по профилактике, противодействию и пресечению коррупции.

Основу государственной политики по противодействию коррупции должна составить нормативная правовая база. Отечественное антикоррупционное законодательство должно строиться на комплексном законе прямого действия.

На сегодняшний день в нашей стране фактически нет антикоррупционного законодательства. В течение почти 5 лет законопроект о противодействии коррупции не смог дойти до второго чтения. За это время его положения устарели и нуждаются в пересмотре, в том числе с учетом принятых Российской Федерацией обязательств перед мировым сообществом.

Таким образом, эффективность мер антикоррупционного противодействия со стороны государственных органов оказывается крайне низкой, не адекватной масштабам этого явления и угрозам национальной безопасности России.

В новой редакции закона целесообразно отразить следующие основные вопросы противодействия коррупции:

дать четкое, универсальное определение понятия «коррупция», закрепить ее основные признаки;

классифицировать коррупционные действия в зависимости от причиненного ущерба как уголовно-наказуемые деяния, административные правонарушения и дисциплинарные проступки;

закрепить обязательность увольнения гражданина с государственной и муниципальной службы при совершении им правонарушения или дисциплинарного проступка коррупционной направленности;

в качестве дополнительных наказаний и ограничений для лиц, совершивших коррупционные преступления, следует предусмотреть пожизненное лишение права на занятие должностей государственной и муниципальной службы и возможности быть избранным в представительные органы власти, а в случае совершения особо тяжких преступлений в этой сфере — лишать права на государственную пенсию, а также государственных наград и почетных званий;

предусмотреть создание уполномоченного федерального органа власти по борьбе с коррупцией, являющего координатором работы всех государственных служб в этой области (по примеру Росфинмониторинга или Национального антитеррористического комитета);

руководитель уполномоченного органа должен назначаться главой государства и подчиняться ему напрямую;

данной государственной структуре следует предоставить широкие полномочия на получение сведений, составляющих государственную, служебную, банковскую, коммерческую тайну, в случае если они раскрывают факты коррупции;

руководитель органа должен иметь полномочия приостанавливать операции с денежными средствами или иным имуществом, являющимся предметом коррупционных действий;

следует обязать государственные и муниципальные органы предоставлять СМИ информацию о фактах коррупции в их ведомствах;

создать единый общегосударственный информационный портал в Интернете, где будет содержаться информация обо всех государственных и муниципальных служащих, привлеченных к уголовной, административной и дисциплинарной ответственности за коррупцию;

закрепить обязательность проведения антикоррупционной экспертизы законопроектов, касающихся освоения бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов, а также нормативных правовых актов, регулирующих полномочия должностных лиц в сфере экономической и хозяйственной деятельности;

закрепить механизм упрощенной и эффективной компенсации причиненного ущерба гражданам, пострадавшим от коррупционных действий, за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, и так далее.

Нуждаются в законодательном регулировании и такие вопросы, как лоббирование, доступ граждан к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления.

Шагом по противодействию коррупции может стать создание национальной системы противодействия коррупции, предполагающей соединение усилий государства и общества.

В качестве организационно-административных мер целесообразно:

сформировать специализированный федеральный орган по противодействию коррупции при Президенте Российской Федерации или Совете Безопасности Российской Федерации; специализированное управление (комитет) по борьбе с коррупцией в структуре Федеральной службы безопасности России;

разработать и принять этические кодексы поведения для всех ветвей и уровней власти в Российской Федерации;

значительно сократить государственный аппарат и одновременно увеличить зарплаты чиновникам, установив их на уровне зарплаты среднего менеджерского состава крупных корпораций (пусть даже до 100—150 тыс. рублей), чтобы стимулировать конкуренцию за эти места;

разработать системы мониторинга возможного проявления коррупционных действий в государственных и общественных организациях, и строгого контроля за деятельностью лиц, работающих в этих структурах;

организовать систему подбора лиц на должности, опасные с точки зрения коррупции.

Одновременно требуется:

повышение уровня технического обеспечения правоохранительных органов, внедрение в их работу современных информационных технологий, гарантия их безопасности, существенное повышение заработной платы государственных работников;

привлечение СМИ к формированию антикоррупционного мировоззрения и популяризации антикоррупционной деятельности, разработка и обнародование в СМИ индексов уровня коррумпированности, позволяющих сравнивать между собой регионы, отрасли, крупные предприятия, решения органов власти и деятельность конкретных их представителей; внедрение стандартов журналистского расследования.

Для борьбы с коррупцией необходимо задействовать институты гражданского общества. Нужно проводить ежегодный мониторинг состояния коррупции в России и противодействия ей, а также координировать деятельность общественных, в том числе правозащитных, организаций в этой сфере.

Необходимо периодически проводить оценку действующего законодательства и ведомственных правовых документов, а также административных мер с точки зрения их коррупциогенности, особое внимание при этом уделяя тем положениям, которые позволяют неоднозначно толковать установленные правила, процедуры, порядок, содержащие отсылочные нормы, входящие в противоречие с принятаемым законом, и так далее.

Судебная реформа должна состоять в укреплении материально-финансовой базы судов и «перенарезке» судебных округов, чтобы они не совпадали с округа-

ми административными. Необходимо покончить с ситуацией, когда у каждого администратора есть собственный судья.

Национальные антикоррупционные программы не должны ограничиваться фактом принятия соответствующих комплексных законодательных актов, затрагивающих все отрасли права и учреждением необходимых институтов. В первую очередь необходимо выработать реальный механизм имплементации новых международных конвенций против коррупции и осуществлять мониторинг их исполнения.

Кроме того, безусловно эффективным инструментом против коррупции является прозрачность всех сфер деятельности государства.

§ 4. Законодательное обеспечение государственной политики по борьбе с бедностью

Начиная с 2003 года в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации задача борьбы с бедностью рассматривалась как стратегическая на ближайшее десятилетие. В Послании на 2007 год Президент России подтвердил свою приверженность стратегии социального развития России, высказанной в предыдущих посланиях. Это — повышение качества и уровня жизни всех россиян. В.В. Путин отметил, что главные достижения социальной политики с 2000 года — удвоение реальных доходов населения и такое же сокращение масштабов бедности. Президент подчеркнул, что необходимо продолжить работу в этом направлении, обратив особое внимание на преодоление недопустимо большого разрыва в доходах между бедными и богатыми.

В числе важных социальных приоритетов на ближайшую и среднесрочную перспективу В.В. Путин выделил необходимость решения проблемы повышения уровня пенсионного обеспечения, для чего за период 2007—2010 гг. необходимо повысить средний размер пенсий на 65%.

Отмечая, что за чертой бедности проживает значительное число пенсионеров, Президент России поставил задачу по существенному улучшению пенсионного обеспечения, особенно «северных» пенсий.

В Российской Федерации под бедностью принято понимать такое финансово-экономическое и материальное положение семьи или отдельно проживающего гражданина, при котором располагаемые ресурсы и средства (деньги, товары, имущество) крайне недостаточны для удовлетворения их минимальных потребностей.

Основными федеральными законами, регулирующими вопросы определения бедности, являются: «О прожиточном минимуме в Российской Федерации», «О государственной социальной помощи», «О порядке учета доходов и расчета среднедушевого дохода семьи и дохода одиноко проживающего гражданина для признания их малоимущими и оказания им государственной социальной помощи» и некоторые другие.

На данном этапе уровень бедности определяется уровнем прожиточного минимума. Согласно нормам законодательства Российской Федерации к малоимущим (бедным) гражданам, имеющим право на получение социальной помощи и поддержки, относятся семьи (граждане), располагающие среднедушевым доходом ниже величины прожиточного минимума, установленного в соответствую-

шем субъекте Российской Федерации (то есть стоимостной оценки потребительской корзины, включающей минимальный набор продуктов питания, непродовольственных товаров и услуг, необходимых для жизнеобеспечения человека).

Совет Федерации, проанализировав законодательное поле и практику работы субъектов Федерации, определил, что сдерживающими факторами для повсеместного введения социальной помощи малоимущим все еще остаются отсутствие четкого и конкретного разграничения предметов ведения и полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления в вопросах оказания социальной поддержки отдельных групп населения, в том числе по финансированию социальных выплат; недостаточность финансовых ресурсов, которые могли быть выделены в регионы на эти цели; сохранение действующей системы многочисленных социальных льгот различным категориям граждан, предоставляемых без учета факторов нуждаемости.

В группы социального риска стать бедными скорее попадают неполные и многодетные семьи; семьи с большим числом иждивенцев, матери-одиночки, одинокие пенсионеры старших возрастов; инвалиды; безработные; семьи беженцев и вынужденных переселенцев; полные семьи с 1–2 детьми, среди которых более половины имеют доходы ниже прожиточного минимума; «работающие бедные»; сельские жители, жители небольших городов и некоторые другие граждане.

Проводимая в Российской Федерации в последние годы социальная политика позволила повысить уровень и качество жизни российских граждан. В течение последних 5 лет отмечается устойчивый рост реальных денежных доходов населения. Так, в Программе социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную перспективу (2005–2008 гг.) приоритетной целью выступает сокращение масштабов бедности.

По данным Федеральной службы государственной статистики (Росстат), увеличился объем денежных доходов населения в первом квартале 2007 года по сравнению с тем же периодом 2006 года на 21,5%. В среднем на душу населения доходы в марте 2007 года выросли до 10 950 рублей, что на 20,7% больше, чем годом раньше. Средняя зарплата по стране увеличилась в марте 2007 года до 12 580 рублей.

Ликвидацию бедности предлагается осуществлять двумя путями: последовательного проведения социально-инвестиционных реформ и развития социально ориентированного законодательства.

Государственная политика по борьбе с бедностью является основой для совместного участия органов государственной власти Российской Федерации и ее субъектов, органов местного самоуправления, институтов гражданского общества в обеспечении комплексного решения проблем сбалансированного и результативного влияния на причинные комплексы бедности населения страны.

Бедность в российском обществе на современном этапе развития государства — по сути результат неравенства на рынке труда. Фактически до начала 2000-х годов федеральное законодательство определяло только общие принципы и условия защиты малоимущих и работающих бедных. Региональное законотворчество в этой части оказывается более мобильным.

Государственная политика в области борьбы с бедностью является составной частью национальной безопасности Российской Федерации, развивает и конkre-

тизирует положения соответствующей государственной стратегии с учетом интересов населения в сфере защиты основных прав и свобод граждан, по разным причинам оказавшихся без средств к существованию.

Борьба с бедностью (под которой главным образом понимается уровень доходов ниже определенного минимума) на практике включает в себя прежде всего решение государством трех взаимосвязанных между собой задач: социальной защиты населения, социальной помощи нуждающимся и социального обеспечения. В этом проявляется своеобразие выбора приоритетов социальной политики государства. В связи с этим законодательные органы государственной власти Российской Федерации в 2007 году приняли ряд нормативных правовых актов, стимулирующих рост благосостояния граждан, например, Федеральный закон от 25 октября 2007 года № 233-ФЗ «О внесении изменений в федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей», который предусматривает право на единовременное пособие беременной жене военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, срок беременности которой составляет не менее 180 дней. Кроме того, закон содержит норму, на основании которой матери ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, ежемесячное пособие на ребенка военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, выплачивается со дня рождения ребенка, но не ранее дня начала отцом ребенка военной службы по призыву. Выплата указанного пособия прекращается по достижении ребенком военнослужащего, проходящего военную службу по призыву, возраста трех лет, но не позднее дня окончания отцом такого ребенка военной службы по призыву. Данная поправка в указанный федеральный закон существенно повысит уровень семьи военнослужащего, проходящего военную службу по призыву.

Государство выступает главным гарантом борьбы с бедностью, и поэтому основные цели государственной политики были связаны с регулированием действий социальных групп, граждан и их организаций по созданию условий и механизмов устранения напряженных форм бедствования лиц, оказавшихся в трудных жизненных обстоятельствах. В рамках реализации данного направления деятельности Федеральное Собрание Российской Федерации приняло Федеральный закон от 1 ноября 2007 года № 244-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения уровня материального обеспечения отдельных категорий граждан», которым увеличивается размер базовой части трудовой пенсии по старости до 1,56 тыс. рублей в месяц. Кроме того, законодатели предусмотрели, что лицам, достигшим возраста 80 лет или являющимся инвалидами, имеющими ограничение способности к трудовой деятельности III степени, размер базовой части трудовой пенсии по старости устанавливается в сумме 3,12 тыс. рублей в месяц и так далее. Помимо этого, закон предусматривает увеличение ежемесячных пособий другим категориям слабо защищенных слоев населения, например, инвалидам вследствие чернобыльской катастрофы; детям и подросткам в возрасте до 18 лет, проживающим в зоне отселения и зоне проживания с правом на отселение, эвакуированным и переселенным из зон отчуждения, отселения, проживания с правом на отселение, включая тех, которые на день эвакуации находились во внутриутробном состоянии, и так далее.

Эффективная программа борьбы с бедностью в России предусматривает ряд мер, направленных на обеспечение достойного существования человека и граж-

данина: выход государства из экономического и финансового кризиса; разработка более активных антикризисных программ социальных и экономических систем; предоставление государственных гарантий гражданам в области уровня жизни и повышения ее качества; формирование низовой работы, связанной с предоставлением адресной социальной помощи особо нуждающимся в социальной защите категориям граждан на территориях, и так далее.

Формируя систему по борьбе с различными формами и видами бедности (экономическая, социальная, духовная и другая), государственные органы в первую очередь сосредоточивают усилия на ряде факторов, например, перераспределяют доходы в рамках социальной защиты населения; модернизируют систему социальных льгот; возрождают систему социального страхования, располагающую страховыми средствами адресной социальной направленности, и так далее; частично изменяют систему социальных льгот; проводят работу по развитию нормативной правовой базы в области доходов населения и реализации принятых федеральных законов (в области актуализации потребительской корзины; адресной социальной помощи малоимущим гражданам; упорядочения социальных выплат и льгот; предоставления государственных гарантий и компенсаций северянам) и так далее.

На основании вышеизложенного были приняты нормативные правовые акты, среди которых Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 184-ФЗ (в ред. от 23 ноября 2007 года) «О бюджете федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов». С 1 января 2008 года вступает в силу Федеральный закон «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов». По сравнению с 2007 годом новым законом увеличена сумма, из которой будет исчисляться размер единовременной страховой выплаты по обязательному социальному страхованию от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний. В соответствии со статьей 14 закона в 2008 году эта сумма составит 50,2 тыс. рублей, в 2009 г.— 53,5 тыс. рублей, в 2010 г.— 56,7 тыс. рублей. Учрежден также максимальный размер ежемесячной страховой выплаты: в 2008 году — до 38,5 тыс. рублей, в 2009 г.— до 41 тыс. рублей, в 2010 г. — до 43,5 тыс. рублей. Кроме того, закон содержит новые нормы по стоимости пребывания одного ребенка в сутки в детских санаториях и санаторных оздоровительных лагерях круглогодичного действия, расположенных на территории Российской Федерации, и так далее.

С 1 января 2007 года вступил в силу Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 255-ФЗ «Об обеспечении пособиями по временной нетрудоспособности, по беременности и родам граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию», предусматривающий право на пособия по временной нетрудоспособности, по беременности и родам для граждан, подлежащих обязательному социальному страхованию на случай временной нетрудоспособности и в связи с материнством, при соблюдении ряда условий, предусмотренных федеральными законами.

Государственная политика в сфере борьбы с бедностью эффективна только в том случае, если она опирается на созданные государством условия, позволяющие работающему населению получать доход, достаточный для того, чтобы семья не пребывала в состоянии бедности; на эффективную систему поддержки социально уязвимых групп населения (престарелые, инвалиды, семьи с высокой

иждивенческой нагрузкой и так далее); на противостояние дискриминации бедных при доступе к бесплатным или дотируемым социальным услугам.

При всей разнице форм организации адресной социальной помощи в регионах существует общий подход к решению таких проблем, как вскрытие фактов реальной нуждаемости, поэтапный переход от оказания поддержки отдельным категориям населения к помощи конкретным домохозяйствам с учетом проверки их нуждаемости, постепенный отказ от многообразных видов социальных льгот и выплат. Однако во многих субъектах Федерации преобладал категориальный подход к распределению государственной социальной помощи, адресные формы социальной поддержки находились в стадии становления. В целях более четкого и детального распределения государственной социальной помощи был принят Федеральный закон от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий». Данный нормативный правовой акт предусматривает полномочия Российской Федерации в области оказания государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, переданные для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации. Так, к полномочиям Российской Федерации в области оказания государственной социальной помощи в виде набора социальных услуг, переданным для осуществления органам государственной власти субъектов Российской Федерации, относятся следующие полномочия по организации обеспечения граждан, включенных в Федеральный регистр лиц, имеющих право на получение государственной социальной помощи и не отказавшихся от получения социальной услуги, лекарственными средствами, изделиями медицинского назначения, а также специализированными продуктами лечебного питания для детей-инвалидов: организация размещения заказов на поставки лекарственных средств, изделий медицинского назначения, а также специализированных продуктов лечебного питания для детей-инвалидов; заключение по итогам размещения государственных заказов на поставки лекарственных средств соответствующих государственных контрактов; организация обеспечения населения лекарственными средствами, закупленными по государственным контрактам. Причем средства на осуществление переданных полномочий предусматриваются в виде субвенций из федерального бюджета и определяются на основании Методики, утвержденной Правительством Российской Федерации. Также законодатель предусмотрел ответственность за использования средств не по целевому назначению.

Федеральное Собрание совместно с органами исполнительной власти на основе предложений Президента Российской Федерации В.В. Путина планирует продолжать программу по снижению уровня бедности среди работающего населения, в частности проводить мероприятия по повышению минимального размера оплаты труда и уровня оплаты труда работников бюджетных учреждений, в первую очередь врачей, учителей, для которых вопрос увеличения заработной платы стоит особенно остро. В настоящее время согласно Федеральному закону от 20 апреля 2007 года № 54-ФЗ (в ред. от 22 июня 2007 года) «О внесении изменений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» и другие законодательные акты Российской Федерации» размер минимальной оплаты труда составляет 2,3 тыс. рублей в месяц. Кроме того, закон предусматривает, что в субъекте Российской Федерации региональным соглашением о минимальной за-

работной плате может устанавливаться размер минимальной заработной платы самостоятельно.

Размер минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации может устанавливаться для работников, работающих на территории соответствующего субъекта Российской Федерации, за исключением работников организаций, финансируемых из федерального бюджета.

Размер минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации устанавливается с учетом социально-экономических условий и величины прожиточного минимума трудоспособного населения в соответствующем субъекте Российской Федерации. Кроме того, размер минимальной заработной платы в субъекте Российской Федерации не может быть ниже минимального размера оплаты труда, установленного федеральным законом.

Размер минимальной социальной пенсии в настоящее время равен 76,4% от минимального прожиточного уровня пенсионера, что составляет 2,28 тыс. рублей (с 1 августа 2008 года социальная пенсия будет составлять 2804 рубля (85,7%) от прожиточного минимума). К 2010 году планируется эти параметры уравнять. В целях повышения жизненного уровня пенсионеров планируется рост уровня пенсионного обеспечения за счет формирования дополнительных пенсионных накоплений гражданами, в рамках системы обязательного пенсионного страхования и негосударственного обеспечения, а также работодателями для лиц, занятых в особых условиях труда, в рамках профессиональных пенсионных систем при условии обеспечения долгосрочной финансовой, политической и социально-экономической стабильности в стране, эффективного развития и повышения надежности финансовых рынков, на которых размещаются средства пенсионных накоплений. Кроме того, для снижения уровня бедности среди пенсионеров предполагается разработать законодательные меры по переводу базовой части трудовой пенсии в систему государственного пенсионного обеспечения и ее адресного повышения нуждающимся пенсионерам, суммарный размер материального обеспечения которых с учетом выплат по обязательному пенсионному страхованию и иных мер социальной поддержки не обеспечивает прожиточный минимум пенсионера в Российской Федерации, для доведения суммарного размера обеспечения до этой величины. Размер социальной пенсии предусматривается довести до прожиточного минимума пенсионера к концу 2008 года.

Сокращение бедности и ликвидация голода стали основными целями развития тысячелетия, адаптированными для России; так, Российская Федерация обязалась перед мировым сообществом сократить до 2015 года уровень общей бедности в 2 раза и ликвидировать экстремальную бедность среди немаргинальных групп населения. С точки зрения законодательного обеспечения данного направления органы государственной власти добились положительных результатов.

§ 5. Законодательное обеспечение государственной молодежной политики¹

Законодательному обеспечению государственной молодежной политики (далее — ГМП) в 2007 году уделялось пристальное внимание. Необходимы новые эффективные, действенные механизмы гражданского и социального становления молодежи.

¹ Материал подготовлен Комиссией Совета Федерации по делам молодежи и спорту.

Знаменательно, что Президент Российской Федерации В.В. Путин в своем обращении к молодым гражданам России еще в июне 2003 года назвал государственную молодежную политику важнейшим направлением деятельности государства, приоритетная задача которой — «дать возможность молодым людям реализовать себя, найти свое призвание и место в жизни».

В посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию были отмечены следующие приоритетные направления обеспечения государственной молодежной политики:

государственное содействие образованию молодежи и его доступности;
создание условий для решения жилищных проблем молодежи;
 осуществление гарантий в сфере труда и занятости молодежи;
государственная поддержка молодых семей;
охрана здоровья молодых граждан и их качественного медицинского обслуживания;

государственная поддержка молодежных общественных объединений;

В связи с формированием в стране механизма ГМП и поисками оптимальной структуры федеральных органов исполнительной власти Указом Президента Российской Федерации от 24 сентября 2007 года № 1274 «Вопросы структуры федеральных органов исполнительной власти» образован Государственный комитет Российской Федерации по делам молодежи (далее — Госкомитет), руководство деятельностью которого поручено осуществлять Правительству Российской Федерации.

В соответствии с данным указом на Госкомитет возложены функции по определению государственной молодежной политики, созданию во взаимодействии с общественными организациями и движениями, представляющими интересы молодежи, условий для обеспечения здорового образа жизни молодежи, занятия спортом, нравственного и патриотического воспитания, реализации молодежью своих профессиональных возможностей, а также по координации деятельности в данной сфере органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 27 октября 2007 года № 706 утверждено положение о Государственном комитете Российской Федерации по делам молодежи. Определено, что деятельность Госкомитет будет осуществлять как непосредственно, так и через подведомственные ему организации во взаимодействии с другими федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, организациями местного самоуправления, общественными объединениями и иными организациями.

Одновременно указанным постановлением Правительства Российской Федерации вносятся изменения в иные нормативные правовые акты в части исключения из ведения Министерства образования и науки Российской Федерации вопросов молодежной политики.

Другим значимым событием стала разработка проекта федерального закона № 428343-4 «О государственной молодежной политике в Российской Федерации», внесенного 8 мая 2007 года депутатами Государственной Думы и членом Совета Федерации.

Актуальность разработки и принятия закона о молодежной политике России предопределется тем, что реализация мероприятий сферы государственной мо-

лодежной политики, являясь предметом ведения федерального и регионального уровней, должна прежде всего опираться на федеральный закон. В отсутствии отдельного рамочного федерального закона о ГМП законотворческая активность субъектов Российской Федерации (в регионах сформирован значительный нормативный массив по вопросам ГМП) ведет к мозаичности в формировании законодательной базы, лишает ее целостности, является сдерживающим фактором социального и политического признания молодежи, ограничивает возможности реализации социальных функций этой категории населения.

Названный проект федерального закона направлен на установление правовых основ формирования и реализации в Российской Федерации целостной государственной молодежной политики. В нем определяются цели, принципы и основные направления ГМП, механизм ее разработки и реализации; создание социально-экономических, правовых и организационных условий и гарантий для социального становления молодых граждан; развития и реализации потенциала молодежи в интересах государства.

В законопроекте даны определения основных понятий, используемых при осуществлении государственной молодежной политики: молодые граждане (молодежь), молодая семья, молодежное общественное объединение, работа с молодежью, федеральный уполномоченный орган по работе с молодежью, уполномоченный орган по работе с молодежью субъекта Российской Федерации.

При рассмотрении законопроекта на заседании Комиссии Совета Федерации по делам молодежи и спорту, а также в Государственной Думе на заседании «круглого стола», посвященном обсуждению данного законопроекта, основные и принципиальные замечания касались верхней возрастной границы отнесения к молодежи и финансирования ГМП.

В законопроекте к молодежи относятся граждане Российской Федерации в возрасте от 14 до 25 лет включительно. В то же время Стратегия государственной молодежной политики в Российской Федерации, утвержденная распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2006 года № 1760-р, ориентирована на граждан Российской Федерации в возрасте от 14 до 30 лет. В законодательных актах о молодежи практически всех субъектов Российской Федерации к молодежи также относятся граждане в возрасте от 14 до 30 лет.

Актуален вопрос о финансировании государственной молодежной политики. По данным Министерства образования и науки Российской Федерации, финансирование мероприятий по реализации Стратегии государственной молодежной политики Российской Федерации на 2008–2010 годы в целом не обеспечено на 637 575,4 тыс. рублей. Однако, как следует из пояснительной записки, дополнительных средств из федерального бюджета на его реализацию не потребуется. Декларативность ряда положений законопроекта, отсутствие в нем норм прямого действия является следствием его незатратного характера. В действительности реализация законопроекта потребует ежегодного выделения средств из федерального, регионального и местных бюджетов. Государственная молодежная политика как самостоятельная сфера управления должна иметь отдельную строку в федеральном бюджете. Это означает необходимость внесения изменений в статью 21 Бюджетного кодекса Российской Федерации, в которой молодежная политика в настоящее время находится в составе сферы образования и финансируется по разделу 07 «Образование», подраздел 07 «Молодежная политика и оздоровление детей».

Следует отметить, что настоящий законопроект имеет ряд существенных недостатков концептуального и содержательного характера. В настоящее время законопроект готовится ответственным комитетом Государственной Думы к рассмотрению на пленарном заседании.

В 2007 году был принят ряд федеральных законов, регулирующих отдельные вопросы по улучшению положения детей, подростков и молодежи, защите их прав и законных интересов путем внесения изменений в действующее законодательство.

Федеральный закон от 10 мая 2007 года № 70-ФЗ «О внесении изменений в статьи 214 и 244 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 20.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» направлен на совершенствование уголовного законодательства и законодательства об административных правонарушениях в части противодействия экстремизму.

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 211-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму» также направлен на противодействие экстремизму и касается совершенствования законодательства в части уголовной и административной ответственности за экстремистскую деятельность.

Актуальность указанных федеральных законов обуславливается необходимостью профилактики и пресечения проявления экстремизма в молодежной среде.

Федеральный закон от 24 октября 2007 года № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части установления уровней высшего профессионального образования) устанавливает уровни высшего профессионального образования. Переход к двухуровневой системе высшего профессионального образования будет способствовать повышению эффективности использования бюджетных средств, улучшению качества высшего образования, востребованности получивших его специалистов экономикой и социальной сферой страны, а значит, решению проблем трудоустройства выпускников по специальности.

Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 194-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования», разработанный в соответствии с поручением Президента Российской Федерации В.В. Путина от 10 декабря 2005 года № Пр-2065, устанавливает обязательность получения гражданами Российской Федерации всех трех ступеней общего образования — начального общего, основного общего и среднего (полного) общего образования. Данный федеральный закон направлен на защиту прав молодых граждан, в том числе находящихся в трудных жизненных ситуациях, на получение бесплатного общего образования.

Целью разработки законопроекта «О внесении изменения в статью 17 Федерального закона «Об основах системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних» является совершенствование нормативного правового обеспечения деятельности учреждений органов по делам молодежи. Указанный законопроект согласован с Минэкономразвития России, Минфином России, Минздравсоцразвития России, Минрегионом России. Получено положительное заключение Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации и Минюста России. Также полу-

жительные заключения на законопроект получены от 36 органов государственной власти субъектов Российской Федерации. Законопроект принят в первом чтении.

Также вносятся изменения в Закон Российской Федерации от 19 апреля 1991 года № 1032-І «О занятости населения в Российской Федерации», касающиеся квотирования рабочих мест для несовершеннолетних, повышения возможностей для трудоустройства выпускников учреждений начального и среднего профобразования, ищущих работу впервые.

В соответствии с планом законопроектной деятельности Минобрнауки России на 2007 год министерством подготовлены и направлены на согласование в Правительство Российской Федерации концепция и проект технического задания на разработку проекта федерального закона «О внесении изменений в статью 50 Закона Российской Федерации «Об образовании» и в статью 16 Федерального закона «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» (в части установления правового статуса студенческих отрядов).

Вопросы организации занятости студентов в настоящее время приобретают особую актуальность и соответствуют приоритетным направлениям Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации. Одним из положений Стратегии является проект «Карьера», основными целями которого являются самоопределение молодежи на рынке труда, развитие моделей и форм вовлечения молодежи в трудовую и экономическую деятельность, направленную на решение вопросов самообеспечения молодежи.

Проведенный анализ развития движения студенческих отрядов на современном этапе позволяет сделать вывод об их стремительном развитии и требует соответствующего закрепления статуса студенческого отряда на уровне федерального законодательства.

Внесены и находятся на рассмотрении законопроекты, направленные на защиту подрастающего поколения от вовлечения в занятия попрошайничеством и бродяжничеством, на профилактику алкогольной зависимости и зависимости от табакокурения молодежи, а также на защиту жилищных прав несовершеннолетних.

Минобрнауки России также разработан и согласован с Минюстом России, Минэкономразвития России, Минфином России проект указа Президента Российской Федерации «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 6 апреля 2006 года № 325 «О мерах государственной поддержки талантливой молодежи» (далее — проект указа).

Проект указа разработан в целях реализации приоритетного национального проекта в сфере образования и предусматривает конкретные меры государственной поддержки талантливой молодежи в возрасте от 14 до 25 лет в форме присуждения премий. Основной задачей проекта указа является государственная поддержка талантливой молодежи в 2009—2010 годах. В плановом периоде в федеральном бюджете на 2009 и 2010 годы предусмотрены средства, необходимые на выплату премий для поддержки талантливой молодежи.

Кроме того, нормативно-правовое регулирование сферы молодежной политики проводилось на основе нормативных актов Минобрнауки России. В период с 1 января по 1 октября 2007 года в сфере молодежной политики Министерством образования и науки Российской Федерации было издано 15 приказов, которые регламентировали деятельность Межведомственной комиссии по молодежной

политике и Совета по вопросам студенческого самоуправления в образовательных учреждениях высшего и среднего профессионального образования; определяли комплекс мероприятий по реализации Стратегии государственной молодежной политики в Российской Федерации, утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 18 декабря 2006 года № 1760-р, а также мероприятий по формированию и подготовке национальной российской команды, представляющей Россию на форуме «молодежной восьмерки» в рамках проведения в 2007 году саммита «Группы восьми» в Хайлигендамме (ФРГ), по проведению молодежных научных форумов, олимпиад и иных конкурсных мероприятий, по итогам которых присуждались премии для поддержки талантливой молодежи в 2007 году.

Принятые нормативные правовые акты направлены на содействие развитию творческого, научного и профессионального потенциала молодежи, повышению ее конкурентоспособности на рынке труда, а также формированию в российском обществе и за рубежом позитивного имиджа России.

В настоящее время стратегия законодательного обеспечения государственной молодежной политики должна предусматривать как создание основополагающего закона в данной сфере, так и включение соответствующих статей, поправок в законодательные акты Российской Федерации, которые затрагивают проблемы молодежи. Это прежде всего законодательство, регулирующее вопросы социального обеспечения и страхования, образования, науки, охраны здоровья, физической культуры, спорта и туризма, общественных объединений, международные отношения. Действующее сегодня законодательство в сфере государственной молодежной политики нуждается в дальнейшем совершенствовании и развитии. Исходя из изложенного, представляется необходимым:

систематизировать российское законодательство о государственной молодежной политике — упорядочить действующие нормативные правовые акты в данной сфере, объединить их в единую, стройную, внутренне согласованную систему¹;

проводить экспертизу законодательства России о государственной молодежной политике, то есть организовать комплексное исследование всех правовых норм в части молодежи и государственной молодежной политики. Нужна объективная картина реализации конституционных прав и свобод молодых граждан.

В условиях накопления значительного числа федеральных и региональных законов и подзаконных актов, напрямую или косвенно касающихся молодежи, задача их комплексного изучения и упорядочения, нахождения оптимального варианта их претворения в жизнь на основе Конституции Российской Федерации

¹ В предложениях к докладу 2007 года администрации Алтайского края говорится о необходимости разработки и принятия федерального закона о государственной молодежной политике, который должен явиться правовой основой формирования и реализации государственной молодежной политики в Российской Федерации и определить цели, принципы и приоритеты государственной молодежной политики как важного направления федеральной политики в области социально-экономического, культурного и национального развития Российской Федерации. Отмечается, что в законе целесообразно было бы закрепить такие понятия, как «молодежь», «государственная молодежная политика», определить цели, принципы, механизмы, организационные и финансовые основы обеспечения гарантий прав молодежи и реализации государственной молодежной политики, установить государственные минимальные стандарты основных показателей качества жизни молодежи, принять меры по государственной поддержке молодых семей, по оказанию социальных услуг молодежи и созданию молодежных социальных служб, а также по обеспечению здорового образа жизни молодежи, ее воспитания и образования, условий охраны ее здоровья. (Письмо главы администрации Алтайского края А.Б. Карлина от 16 августа 2007 года № 2113.)

становится первоочередной и требует незамедлительного решения. Кроме того, в разрабатываемом законодательстве важно предусматривать действенные механизмы контроля исполнения принятых нормативных правовых актов.

§ 6. Законодательное обеспечение национальной морской политики Российской Федерации¹

Морская политика во многом определяет национальную безопасность государства в экономической, военной, международной и других сферах, вносит существенный вклад в развитие экономики России и одновременно стимулирует инновационные процессы. В связи с этим активное участие России в освоении морских пространств и ресурсов является долгосрочной стратегической задачей.

В целях обеспечения экономической и военной безопасности национальная морская политика должна быть нацелена на эффективную защиту морских ресурсов, действенную охрану морской экологической среды, обеспечение долговременного пользования морскими ресурсами и морской средой, достижение согласованности в развитии сферы морской деятельности, снижение административных барьеров для реализации прав и свобод граждан, предпринимательской инициативы и раскрытия творческого потенциала людей.

Высшим руководством страны в 2007 году был принят ряд важных решений, направленных на реализацию Морской доктрины Российской Федерации, решение крупных системных проблем сферы морской деятельности. В связи с этим необходимо отметить Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 27 апреля 2007 года, Указ Президента Российской Федерации от 21 марта 2007 года № 394 «Об открытом акционерном обществе «Объединенная судостроительная корпорация», решения, принятые на совместном заседании президиума Государственного совета и Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации в Мурманске 2 мая 2007 года, заседании президиума Государственного совета в Астрахани 31 августа 2007 года, заседаниях Морской коллегии при Правительстве Российской Федерации 11 июля 2007 года в Новороссийске и 25 сентября 2007 года в Находке.

Эти решения задали вектор развития национальной морской политики России на среднесрочную перспективу и определили механизмы их реализации.

Сегодня морская политика России отстает от вызовов времени, существенного продвижения в реализации приоритетных направлений не произошло. Качество ее нормативно-правового обеспечения остается низким и не отвечает реальным потребностям. Нерешенность проблем является следствием отсутствия необходимых законов, их несоответствия стратегическим целям развития государства, невозможности их эффективного применения.

В 2007 году произошел рост активности законотворческой деятельности. Наиболее значимыми из принятых федеральных законов, регулирующих вопросы морской деятельности, являются федеральные законы: от 8 ноября 2007 года № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 30 октября 2007 года № 240-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 29 ноября 2007 года № 285-ФЗ «О внесении из-

¹ Материал подготовлен Комиссией Совета Федерации по национальной морской политике.

менений в главу 25.1 части второй Налогового кодекса Российской Федерации», от 6 декабря 2007 года № 333-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов», от 9 февраля 2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности».

Учитывая почти всегда международный характер деятельности морского транспорта, в числе первоочередных задач Морская доктрина определяет формирование нормативной правовой базы морской деятельности, соответствующей нормам международного права и интересам России. Россия участвует в большинстве международных договоров в области торгового мореплавания. Однако не всегда взятые на себя по этим договорам международно-правовые обязательства выполняются в полной мере.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 26 апреля 2007 года определены приоритетные направления развития сферы морской деятельности. Это рыбопромышленный комплекс, судостроение и судоремонт, морской и речной транспорт вместе с портами и гидротехническими сооружениями на внутренних водных путях. Для нормального функционирования этих отраслей недостаточно законодательного решения только технических аспектов. В первую очередь требуется совершенствование существующего бюджетного, налогового, таможенного, земельного и водного законодательства.

В российском законодательстве в сфере морской деятельности, которое сформировалось в исторически короткие сроки в условиях масштабных социально-экономических изменений, накопился массив отысканных норм, способных спровоцировать при их реализации коррупционные проявления. Сегодня очевидна необходимость существенной ревизии законодательства в сфере морской деятельности.

Анализ состояния законодательного обеспечения основных направлений национальной морской политики показал наличие системных проблем в функционировании морских портов Российской Федерации. Рассмотрению ситуации было посвящено совместное заседание Президиума Госсовета и Морской коллегии 2 мая 2007 года в Мурманске. В своем выступлении Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил: «Российские грузопотоки продолжают идти через иностранные порты. Причины здесь известны — наши порты не отвечают сегодня современным требованиям и не соответствуют потребностям российской экономики. Кроме того, нужно создавать все условия, чтобы грузы доставлялись в срок и без ущерба для их качества».

Некоторые причины имеют объективный характер — географическое положение портов, малые глубины, наличие ледовой обстановки, наличие протяженных подходных каналов, а также удаленность от главных океанских торговых путей. Эти факторы приводят к дополнительным расходам судовладельцев и грузоотправителей и удорожанию портовых услуг.

В то же время отдельные причины недостаточной конкурентоспособности российских морских портов можно отнести к «управляемым». Конкурентоспособность отечественных портов снижается вследствие не соответствующего международной практике количества направлений, объема, глубины, длительности и сложности процедур контроля при оформлении грузов и судов, несовершенства тарифной политики и налогообложения. Существующее таможенное законодательство и деятельность таможенных органов направлены на выполнение бюджетных планов, что фактически приводит к более значительным убыткам бюджет-

та, потерям на макроэкономическом уровне, не позволяет развивать судостроение и судоремонт, сдерживает расширение перевозок грузов на судах под российским флагом и контейнерных перевозок.

Не решены проблемы, связанные с землепользованием, управлением имуществом. Большинство портов не имеют зарегистрированных границ.

Сдерживание притока иностранных инвестиций в морскую сферу деятельности обуславливается также низким организационным уровнем. Непроизводительные потери на оформление формальностей пограничными, таможенными и другими властями могут занимать более 50% времени грузовых операций, что приводит к удорожанию стоимости захода судна в порт от 500 до нескольких тысяч евро. Контейнеры простояивают в портах по 9–12 суток. В этой связи целесообразно законодательно закрепить систему оформления прихода/отхода судов в рамках грузовых операций, как это делается в крупнейших портах мира.

До конца не урегулирован вопрос помещения припасов, необходимых для обеспечения нормальной эксплуатации и технического обслуживания морских (речных) судов в пути их следования или в пунктах промежуточной остановки либо стоянки, под таможенный режим перемещения припасов.,

Российская Федерация приняла на себя определенные обязательства по открытию для международного сообщения транспортной речной системы, которая в соответствии с Европейским соглашением входит в состав важнейших внутренних водных путей международного значения. Вместе с тем, многолетнее недофинансирование привело к критической ситуации на внутренних водных путях.

Меры, принятые по выполнению поручений Президента Российской Федерации от 20 марта 2003 года и от 1 августа 2006 года о преодолении критической ситуации в функционировании системы гидротехнических сооружений и в целом на внутренних водных путях, в том числе в части финансирования и совершенствования нормативной правовой базы, положение дел в состоянии гидротехнических сооружений кардинально не исправили¹.

Без принятия новых нормативных актов, обеспечения безопасности гидротехнических сооружений, ликвидации ступенчатости глубин и выравнивания пропускной способности основных участков ВВП добиться серьезного увеличения грузопотока из регионов Балтийского моря на Единую глубоководную систему внутренних водных путей России невозможно.

В последние годы капитальные вложения на восстановление ВВП увеличиваются, и можно ожидать положительных изменений в состоянии судоходных гидросооружений и водных путей. В этом отношении важная роль принадлежит Федеральному закону от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О Федеральном бюджете на 2008 года и на плановый период 2009 и 2010 годов». Однако проблемы, сущест-

¹ Глава администрации Архангельской области обращает внимание на несогласованность законодательства в сфере морского и речного транспорта в части разграничения водных путей. В Архангельске это привело к тому, что протоки дельты реки Северная Двина, по которой осуществляются перевозки пассажиров, не входят в перечень внутренних водных путей Российской Федерации. В то же время эти протоки находятся на акватории Архангельского морского порта. В результате не были выставлены средства навигационного оборудования, в то время как эти водные пути являются федеральной собственностью. Для разрешения сложившейся ситуации Архангельская область в целях обеспечения безопасности движения судов была вынуждена финансировать установку средств навигационного оборудования на федеральных водных путях, что не предусмотрено федеральным законодательством. (Письмо главы администрации Архангельской области Н.И. Киселева от 15 октября 2007 года № 06-01/842.)

вующие в сфере развития водного транспорта, требуют комплексного решения и дополнительного финансирования.

Большое значение для повышения безопасности морского судоходства и уровня гарантий прав моряков имеет Федеральный закон от 25 ноября 2006 года № 194-ФЗ «О ратификации Конвенции, пересматривающей Конвенцию 1958 года об удостоверениях личности моряков (Конвенция № 185)».

Несмотря на появившиеся положительные тенденции развития рыбохозяйственного комплекса и рост уловов, отрасль продолжает оставаться в кризисном состоянии. Средства федерального бюджета, предусмотренные на мероприятия по воспроизведству водных биоресурсов, в несколько раз ниже потребностей отрасли. Уровень финансирования отраслевой науки недостаточен для решения стоящих перед ней задач.

Наиболее значимыми проблемами, препятствующими развитию рыбохозяйственного комплекса и требующими безотлагательных решений, являются:

сокращение сырьевой базы российского рыболовства, вследствие ухудшения состояния запасов в исключительной экономической зоне России и ухода отечественного флота из удаленных районов Мирового океана;

неэффективное для рыбного хозяйства в целом использование флота, выраженное в его избыточном количестве в российской экономической зоне и недостаточном за ее пределами;

низкая экономическая эффективность использования сырьевой базы, выражающаяся в высокой доле теневого оборота рыбопродукции; росте сырьевой направленности российского экспорта рыбопродукции и потере создающейся при последующей переработке сырья добавленной стоимости; несогласованности действий российских производителей, приводящей к демпингу цен на российскую продукцию за рубежом;

высокий уровень налогообложения, снижающий возможности капитальных вложений и развития, ведущий к росту зависимости от заемного, преимущественно иностранного капитала;

недостаточный уровень государственно-частного партнерства в инициировании и поддержке важнейших для отрасли инвестиционных программ;

отсутствие мер экономического стимулирования по доставке сырца на российский берег;

отсутствие поддержки российского производителя мерами таможенно-тарифного регулирования, льготного кредитования и другими.

Для решения этих проблем необходима эффективная правовая база, внедрение мер экономического стимулирования, создание условий для поставок технологического оборудования. Программой действий на этом направлении являются поручения Президента Российской Федерации по итогам заседания президиума Госсовета, посвященном рыбной отрасли, в Астрахани 31 августа 2007 года. Важное место в выполнении поручений Президента Российской Федерации принадлежит Федеральному закону от 6 декабря 2007 года № 333 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и отдельные законодательные акты Российской Федерации». Федеральный закон направлен на совершенствование управления водными биологическими ресурсами и создание благоприятных экономических условий для предприятий и организаций рыбохозяйственного комплекса путем внесения новых понятий и норм отыскочных и прямого действия, уточнения ряда положе-

ний действующей редакции Федерального закона от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов» и внесения изменений в Гражданский кодекс Российской Федерации, Уголовный кодекс Российской Федерации, Бюджетный кодекс Российской Федерации, Налоговый кодекс Российской Федерации, Таможенный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации, Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации, федеральные законы от 24 апреля 1995 года № 52-ФЗ «О животном мире», от 30 ноября 1995 года № 187-ФЗ «О континентальном шельфе Российской Федерации», от 17 декабря 1998 года № 191-ФЗ «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации», от 4 ноября 2006 года № 188-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» и Федеральный закон «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации».

Изменения, внесенные в Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ и другие указанные выше законодательные акты Российской Федерации, позволили достичь сбалансированности государственных методов регулирования и рыночных механизмов в области использования водных биоресурсов. Законодательно закреплен баланс частных и общественных интересов в целях более эффективного использования водных биоресурсов в интересах всего общества.

Вместе с тем ряд внесенных изменений, касающихся аукционных механизмов оборота долей, создает опасность потери долей квот добросовестно работающими российскими предприятиями, в связи с отсутствием механизма преимущественного права традиционных пользователей.

Изменения, внесенные в Федеральный закон от 20 декабря 2004 года № 166-ФЗ по вопросам прибрежного рыболовства, устраниют государство от регулирования доступа к водным биоресурсам и оставляют это в сфере действия рыночных механизмов. В результате рыбопромышленные комплексы ряда регионов Крайнего Севера и Дальнего Востока могут потерять ресурсную базу, рабочие места, что вызовет отток постоянного населения.

Отсутствие опыта работы товарных бирж по реализации водных биологических ресурсов и продуктов их переработки в Российской Федерации, а также каких-либо нормативных правовых актов по данному вопросу вызывает тревогу у коллективов рыбопромысловых организаций. Вышеперечисленные недостатки принятого закона необходимо оперативно устранить путем внесения поправок в данный федеральный закон.

Анализ реализации задач в области изучения и освоения минеральных и энергетических ресурсов Мирового океана показывает, что геолого-геофизическая изученность континентального шельфа России остается крайне неоднородной и в целом очень низкой.

Учитывая начавшееся бурное развитие и освоение арктического побережья в части разработки месторождений и добычи углеводородного сырья, необходимо решить проблемы определения внешней границы континентального шельфа Российской Федерации в Арктике за пределами 200 морских миль и законодательного подтверждения статуса Северного морского пути.

Существующее законодательство и нормативно-правовая база не обеспечивают в полной мере проведение эффективной государственной политики по освое-

нию континентального шельфа. Она нуждается в правовой, организационной, технической и технологической поддержке со стороны государства.

Не определен правовой статус морских платформ, отгрузочных терминалов и других сооружений в территориальном море и прилежащей зоне, континентальном шельфе, а также в исключительной экономической зоне Российской Федерации и их морских акваторий. Стационарные буровые платформы не подпадают под применение требований Международного Кодекса по охране судов и портовых средств (ОСПС).

Не разграничена ответственность федеральных и региональных органов государственной власти в части согласующих, разрешительных и контрольных функций деятельности на континентальном шельфе.

В освоении шельфовых территорий существует комплекс проблем в вопросах навигационно-гидрографического обеспечения районов добычи и подходов к ним. Действующее законодательство не в полной мере решает вопросы по обеспечению безопасности судоходства в арктических морях и надежной работы ледокольного флота.

Возрождению отечественного судостроения руководством страны было уделено самое пристальное внимание. Указ Президента Российской Федерации от 21 марта 2007 года № 394 «Об открытом акционерном обществе «Объединенная судостроительная корпорация», Стратегия развития судостроительной промышленности до 2020 года и на дальнейшую перспективу, проект Федеральной целевой программы «Развитие гражданской морской техники на 2009—2016 годы» предусматривают комплекс мероприятий по превращению судостроения в перевовую высокотехнологичную и конкурентоспособную отрасль.

Для реализации поставленных задач необходимо решение следующих проблем:

структурные диспропорции судостроительной промышленности — несоответствие масштаба и структуры, ее научно-технического и производственного потенциала объему и структуре платежеспособного спроса на основную продукцию отрасли;

несовершенство отечественного законодательства и финансовой инфраструктуры гражданского судостроения.

Для успешного развития отечественного судостроения необходимо принять меры по следующим основным направлениям:

структурные преобразования и оптимизация потенциала отрасли;

законодательное обеспечение развития судостроения;

развитие научно-технического и производственного потенциала.

Важнейшими условиями успешного развития судостроения являются качество и полнота нормативной правовой базы его функционирования. Существующее законодательство не обеспечивает проведение эффективной государственной политики по развитию отечественного судостроения.

Тяжелое положение, сложившееся сегодня в российском судостроении, вызвано отсутствием стимулов для инвестирования строительства судов на отечественных верфях и неравными с судостроением зарубежных стран экономико-правовыми условиями работы, что требует безотлагательного принятия на государственном уровне решений, способствующих изменению сложившегося положения.

Существующие финансово-экономические условия заведомо ставят наших судостроителей в проигрышное положение по сравнению с их зарубежными конкурентами. Законопроекты должны быть направлены прежде всего на создание благоприятных экономических условий для развития отечественной судостроительной промышленности и предусматривать внесение изменений в Бюджетный, Налоговый кодексы Российской Федерации, Закон о таможенном тарифе, Кодекс торгового мореплавания, Кодекс внутреннего водного транспорта и Федеральный закон «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». Требуется устраниить неравные финансово-экономические условия работы отечественных судостроителей по сравнению с иностранными.

Совершенствование нормативно-правовой базы в целях создания условий для развития отечественного судостроения должно быть направлено на решение следующих первоочередных задач:

снижение до 0% ставки НДС на суда всех типов, строящиеся на верфях Российской Федерации;

освобождение от НДС и ввозной таможенной пошлины судового комплектующего и технологического оборудования, не производимого в Российской Федерации;

освобождение от налога на имущество и от земельного налога специальных сооружений и построек на местах предприятий судостроения по перечню, утверждаемому Правительством Российской Федерации;

сохранение за российскими компаниями, выводящими из эксплуатации морские рыбопромысловые суда иностранной постройки и изношенные сверх нормативного срока суда отечественной постройки, соответствующих объемов долгосрочных промышленных квот на добычу биоресурсов — при размещении строительства для них новых морских рыбопромысловых судов на российских судостроительных предприятиях,

целевое закрепление доли промышленных квот (в размере не менее 10% от общего объема промышленных квот) за российскими рыбопромысловыми компаниями, осуществляющими строительство новых рыбопромысловых судов на российских судостроительных предприятиях.

Учитывая важность для России освоения углеводородных месторождений шельфа, целесообразно утвердить разработанные заинтересованными органами исполнительной власти основы государственной политики в сфере изучения и освоения нефтегазового потенциала континентального шельфа Российской Федерации и комплексного плана действий по ее реализации. Кроме того, представляется целесообразным рассмотреть следующие предложения:

разработка комплекса мер по освоению морского шельфа, предусматривающих закрепление за российской промышленностью приоритетного права создания необходимых средств разведки, добычи, хранения и транспортировки углеводородов и обслуживания месторождений при условии сопоставимости технических, эксплуатационных и ценовых параметров мировому уровню;

включение в число приоритетных направлений науки, техники и технологий, утвержденных Президентом Российской Федерации, самостоятельного направления «Освоение энергоресурсов морского шельфа».

В целом итоги реализации Морской доктрины Российской Федерации указывают на необходимость разработки государственного административно-правово-

го механизма реализации морской политики. Эта проблема может быть разрешена в рамках Стратегии развития морской деятельности до 2020 года и на более отдаленную перспективу, которая в настоящее время разрабатывается.

Также необходимо активизировать выполнение мероприятий Федеральной целевой программы «Мировой океан», которая является одним из важных инструментов реализации положений Морской доктрины.

В целях решения проблем сферы морской деятельности необходимо:

продолжить работу по систематизации и повышению качества нормативной правовой базы, регламентирующей морскую деятельность, в целях повышения эффективности управления и стимулирования развития отраслей морского сектора экономики с внедрением механизмов максимально публичной общественной экспертизы каждого нового проекта нормативного правового акта;

объединить усилия законодательных и исполнительных органов власти, общественных организаций и предприятий морской сферы деятельности по углубленному мониторингу законодательства и подготовке законодательных инициатив;

ввести порядок осуществления государственного контроля в портах, соответствующий международной практике (основные виды контроля: портовый, таможенный; миграционный — уведомительный; остальные виды контроля — санитарный, фитосанитарный и другие — по распоряжению капитана порта) с определением ответственности должностных лиц за его нарушение или превышение полномочий;

совершенствовать бюджетную и финансово-кредитную политику и расширить практику использования государственно-частного партнерства при реализации инвестиционных проектов в морской деятельности при создании основных морских производительных сил: кораблей, судов, буровых платформ и портов России;

усилить контроль за реализацией положений Морской доктрины Российской Федерации на период до 2020 года в действующих федеральных и ведомственных целевых программах, в том числе ФЦП «Мировой океан».

§ 7. Законодательное обеспечение развития арктических и северных территорий Российской Федерации¹

Развитие нормативного регулирования в области социально-экономического развития арктических и северных территорий Российской Федерации в общем процессе формирования российского законодательства в последние годы характеризовалось стремлением к их унификации в целях обеспечения единобразия правового регулирования всех сфер общественных отношений российского государства.

Эта тенденция нашла выражение в принятии нормативных актов без полного учета в них особенностей развития северных регионов или «северной» специфики регулируемых правоотношений, в исключении из действующих нормативных актов уже существующих норм, предусматривающих особые гарантии и компенсации северным регионам и проживающим в них гражданам, или существенной ревизии этих норм, значительно снижающей их эффективность.

¹ Материал подготовлен Комитетом Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов.

Основывалась такая правовая позиция на ошибочном представлении о том, что в общем экономическом пространстве российского государства должно осуществляться единое нормативное регулирование, обеспечивающее равные условия для развития всех его субъектов независимо от их социально-экономического положения и природно-климатических условий.

В докладах Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» предыдущих лет отмечалось наличие этой негативной тенденции в области законодательного регулирования развития арктических и северных территорий Российской Федерации.

Анализ принятого в 2007 году законодательства показывает, что в настоящее время данный подход к законодательному обеспечению развития северных регионов полностью не преодолен. Во всем массиве принятого в этот период законодательства норм, отражающих «северную» специфику, крайне мало, в ряде случаев они недостаточно конкретны или прогнозируемо малоэффективны.

В то же время нельзя не отметить, что в отношении к северным регионам в последнее время произошли существенные положительные изменения, что позволяет рассчитывать на более пристальное внимание федеральных органов государственной власти к решению их проблем.

Президентом Российской Федерации в последние годы неоднократно говорилось о необходимости ускорения социально-экономического развития северных территорий, особенно Дальнего Востока России. Значительной внимание этим вопросам было уделено в посланиях Президента России Федеральному Собранию в 2006 и 2007 годах, а также в ряде нормативных документов и поручений президента.

На основе этого в 2007 году продолжался начатый в прошлом году процесс подготовки и принятия законодательных и иных нормативных правовых актов и решений, направленных на реализацию поручений Президента Российской Федерации: создана во главе с Председателем Правительства Российской Федерации государственная комиссия по вопросам социально-экономического развития Дальнего Востока, Республики Бурятия, Иркутской и Читинской областей, образована Правительственная комиссия по обеспечению российского присутствия на архипелаге Шпицберген, принят ряд правительенных документов по внесению изменений в федеральные целевые программы и так далее.

В целях реализации положений Конвенции ООН по морскому праву 1982 года в 2007 году на Северном полюсе работала российская экспедиция «Артика—7», одной из задач которой было доказать, что подводные арктические хребты Ломоносова и Менделеева Северного Ледовитого океана являются продолжением Сибирской платформы, то есть выступают продолжением российского континентального шельфа. Если это будет доказано, то Россия получит право на разработку колоссальных месторождений нефти и газа в географическом треугольнике Чукотка — Мурманск — Северный полюс.

Существенное значение для северных регионов в 2007 году имело то обстоятельство, что на реализацию программ их социально-экономического развития стало выделяться значительно больше финансовых ресурсов.

Особенно заметно это на примере принятия первого трехлетнего бюджета страны — Федерального закона от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов», в котором преду-

смотрено значительное увеличение объема средств, направляемых на решение ряда проблем северных территорий.

Так, на решение одной из самых острейших социальных проблем — переселение из северных регионов пенсионеров, инвалидов, больных и безработных практически в шесть раз по сравнению с последними годами увеличены бюджетные назначения на реализацию Федерального закона от 25 октября 2002 года № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей». В составе программы «Жилище» на эти цели предусмотрено в 2008 году 7485,35 млн. рублей, в 2009 году — 8450,25 млн. рублей и в 2010 году — 8717,7 млн. рублей.

На предстоящую бюджетную трехлетку в значительной степени — с 203,3 млн. рублей до 1 млрд. рублей ежегодно — увеличен объем передаваемых Пенсионному фонду Российской Федерации средств на оплату стоимости проезда пенсионерам к месту отдыха и обратно один раз в два года в соответствии с Законом Российской Федерации «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях». А Федеральным законом от 17 июля 2007 года № 132-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2007 год» до такого же объема были увеличены бюджетные ассигнования на 2007 год.

Почти в пять раз по сравнению с последними годами увеличиваются объемы субсидий аэропортам, расположенным в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях. Предлагаемый объем средств позволит принять меры, необходимые для улучшения авиационного сообщения во многих северных районах.

Значительный объем средств в 2008—2010 годах предусматривается направить на мероприятия по реструктуризации угольной промышленности и на реализацию программ местного развития и обеспеченности занятости для шахтерских городов и поселков, что позволит в основном завершить технические работы, связанные с реструктуризацией отрасли, и обеспечить решение связанных с ней социальных вопросов.

Впервые за последние три года в федеральном бюджете предусмотрены средства на государственную поддержку северного оленеводства и табунного коневодства. Так, Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ на эти цели предусмотрены средства в объеме 250 млн. рублей ежегодно. В 2007 году из федерального бюджета на эти цели было выделено 250 млн. рублей, что, конечно, не обеспечивает потребностей этих отраслей хозяйства в финансовых ресурсах, но является хорошим признаком изменения отношения государства к этой проблеме.

Предусматривается значительное увеличение инвестиций в экономику и социальную сферу северных и дальневосточных территорий через федеральные целевые программы. Так, на реализацию программы «Экономическое и социальное развитие Дальнего Востока и Забайкалья на 1996—2005 годы и до 2010 года» предлагается направить 35,1 млрд. рублей в 2008 году, 23,7 и 32,3 млрд. рублей в 2009 и 2010 годах соответственно.

Вместе с тем в сфере законодательного регулирования социально-экономического развития Севера Российской Федерации в 2007 году произошли некоторые изменения. В этот период было принято несколько федеральных законов, отдельными нормами которых определяются особенности регулирования правовых от-

ношений в северных регионах или которые имеют для их развития особо важное значение.

Федеральным законом от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» установлены особенности организации местного самоуправления в муниципальных образованиях, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции). В соответствии с ранее установленным порядком полномочия по размещению и исполнению заказа на поставки товаров и оказание услуг, необходимых для обеспечения жизнедеятельности населения муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, возлагались на органы местного самоуправления данных муниципальных образований. Совершенно очевидно, что для каждого органа местного самоуправления отдаленной территории нередко самостоятельно решать вопросы проведения конкурсов на поставки продукции, заключения договоров, доставки, финансирования, хранения и так далее необходимой для жизнеобеспечения продукции. Поэтому указанным федеральным законом органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации было предоставлено право на осуществление централизованных поставок и оказание связанных с такими поставками услуг, для муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов.

Этим же федеральным законом была решена очень важная для северных субъектов Российской Федерации задача, поставленная в 2007 году в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, — о передаче части аэропортов, находящихся в федеральной собственности, в собственность или управление субъектов Российской Федерации. В принятом федеральном законе определены условия и порядок такой передачи. Актуальность решения данного вопроса для многих северных регионов определяется тем, что в них авиация является единственным возможным видом транспортного сообщения.

В Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год поставлена задача приоритетного обеспечения автомобильными дорогами Сибири и Дальнего Востока, большая часть территории которых отнесена к районам Севера.

Большое значение для реализации этой задачи имеет принятие в 2007 году Федерального закона от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Актуальность данного федерального закона для северных регионов определяется тем, что занимаемая ими площадь составляет более 60 процентов территории Российской Федерации, а протяженность автомобильных дорог составляет только 140 тыс. километров, или 15% от общей протяженности автодорог, при этом их плотность составляет 3,2 километра на 1000 кв. километров территории, что в 10 раз ниже, чем в целом по Российской Федерации.

Федеральный закон в числе прочих регулирует вопрос создания автомобильных дорог на платной основе, при этом определяется, что протяженность автомобильных дорог и (или) их участков, обеспечивающих движение по альтерна-

тивному бесплатному проезду, не должна превышать более чем в три раза протяженность платной автомобильной дороги, за исключением случая, когда строительство платной автомобильной дороги осуществляется в одном или нескольких районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Представляется, что для нашего государства, имеющего большие расстояния между городами и другими населенными пунктами, этот норматив должен быть значительно уменьшен, а для северных регионов он должен быть даже ниже, чем для других районов страны, поскольку условия проезда в них в связи с их экстремальными природно-климатическими особенностями намного тяжелее, а затраты — в несколько раз выше. При этом альтернативных видов транспорта в них, как правило, нет.

В указанном федеральном законе также не решен важный для Севера вопрос о финансировании строительства автомобильных дорог и оказании финансовой помощи высокодотационным субъектам Российской Федерации, учитывая низкий уровень обеспеченности автомобильными дорогами северных регионов.

Отсутствуют в законе и нормы по вопросам безопасности движения, в частности, информирование участников движения о наиболее опасных участках дороги, о способах вызова аварийно-спасательных служб на участках дороги, а также требования к наличию на дорогах пожарно-спасательных подразделений, минимально необходимого набора сервисных услуг участникам дорожного движения.

Наличие данных положений особенно важно для дорожного движения в районах Крайнего Севера и приравненных к ним районах, где очень большие расстояния между населенными пунктами, в связи с чем актуально требование обеспечения оказания технических и сервисных услуг участникам дорожного движения.

Важным элементом транспортного комплекса страны являются морские порты, от деятельности которых во многом зависит нормальная работа других видов транспорта. Большие возможности для развития северных территорий обеспечивает принятие Федерального закона от 8 ноября № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», учитывая, что больше половины морских портов находится на Крайнем Севере и в Заполярье.

В то же время значение данного федерального закона для развития северных регионов могло бы быть весомее, если бы в нем были отражены особенности функционирования морских портов в условиях Крайнего Севера, а также более полно определены полномочия субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления в регулировании этой сферы деятельности.

Значительную роль для активизации деятельности морских портов должен сыграть Федеральный закон от 30 октября 2007 года № 240-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации», в котором регулируется создание в портах особых экономических зон. Поскольку большая часть морского побережья относится к северным территориям и их экономика в значительной степени зависит от морского транспорта и работы портов, этот федеральный закон также будет иметь большое значение для развития северных регионов.

В конце 2006 года и в 2007 году были приняты федеральные законы, внесшие необоснованные изменения в правовой статус коренных малочисленных народов Севера.

Так, Федеральным законом от 4 ноября 2006 года № 188-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О континентальном шельфе Российской Федерации» и Федеральный закон «Об исключительной экономической зоне Российской Федерации» из названных законов исключены нормы, устанавливающие преимущественное право на использование живых ресурсов на континентальном шельфе и в исключительной экономической зоне Российской Федерации представителей коренных малочисленных народов и этнических общностей Севера и Дальнего Востока Российской Федерации, а также населения Севера и Дальнего Востока Российской Федерации и населения в местах постоянного проживания на территориях, прилегающих к морскому побережью, образ жизни, занятость и экономика которых традиционно основываются на промысле живых ресурсов.

Исключение из законодательства такой правоустанавливающей нормы существенно ограничило возможность решения споров в сфере использования водных биоресурсов в административном и судебном порядке для указанных категорий граждан.

Федеральным законом от 26 июня 2007 года № 118-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации» внесены изменения в Федеральный закон «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» и в Федеральный закон «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

Этими изменениями были исключены нормы, предоставляющие лицам, относящимся к малочисленным народам, и их общинам право на безвозмездное владение землями различных категорий, что необходимо для осуществления их традиционного хозяйствования и занятия традиционными промыслами, а также право на безвозмездное пользование земельными участками и другими обособленными природными объектами в пределах границ территорий традиционного природопользования.

Формально эти изменения соответствуют нормам Земельного кодекса Российской Федерации, который устанавливает требование внесения арендной платы за пользование землей для этой категории лиц. Однако на практике данный порядок не соотносится ни с традиционной правовой культурой аборигенных народов, ни с их экономическими возможностями вносить арендную плату за огромные земельные участки, занимаемые оленями пастьбящими и охотничими угодьями.

В целях решения данной проблемы Советом Федерации в 2007 году в Государственную Думу был внесен проект федерального закона «О внесении изменений в статью 24 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 10 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения», который был Государственной Думой без достаточных оснований возвращен Совету Федерации.

Важнейшим в сфере законодательного регулирования вопросом, решенным в 2007 году, стал вопрос об увеличении размеров пенсионного обеспечения российских граждан.

С 1 октября 2007 года увеличился размер базовой части трудовой пенсии по старости, который сейчас составляет 1260 рублей. В конце 2007 года был принят Федеральный закон от 1 ноября 2007 года № 244-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в целях повышения

уровня материального обеспечения отдельных категорий граждан», которым с 1 декабря 2007 года предусматривается установить размер базовой части трудовой пенсии по старости в размере 1,56 тыс. рублей, а с 1 августа 2008 года — 1794 рублей.

Указанные законы улучшили также материальное положение северян, однако в них не был решен ряд проблем их льготного пенсионного обеспечения, включая необходимость сохранения для выехавших с севера пенсионеров начисленной ранее с учетом районного коэффициента «северной» пенсии, о чем неоднократно указывалось в публичных выступлениях Президента Российской Федерации, а также в его Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2007 года.

В целях решения данной задачи был принят Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 312-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», которым предусматривается повышение с 1 января 2008 года размеров базовых частей трудовой пенсии по старости и по инвалидности лицам, проработавшим не менее 15 календарных лет в районах Крайнего Севера, на коэффициент 1,5, а для лиц проработавших не менее 20 календарных лет в местностях, приравненных к районам Крайнего Севера, на коэффициент 1,3, при наличии страхового стажа не менее 25 лет у мужчин и не менее 20 лет у женщин.

По действующему законодательству всем гражданам, выезжающим за пределы северных регионов, прекращается учет районных коэффициентов при расчете базовой части трудовой пенсии. В новом федеральном законе предусмотрено, что при выезде из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей базовая часть трудовой пенсии в повышенных фиксированных размерах будет сохраняться.

Недостатком данного федерального закона является то, что им устанавливается разный порядок определения размеров базовых частей пенсий для пенсионеров, выехавших из северных регионов и продолжающих жить в этих регионах, что вызовет обоснованные протесты выехавших пенсионеров, права которых данный порядок ущемляет.

Советом Федерации в октябре 2005 года в Государственную Думу вносился проект федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» и в Федеральный закон «Об увеличении базовой части трудовой пенсии лицам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях». В нем предлагалось определять для пенсионеров-северян размер базовой части трудовой пенсии с учетом районных коэффициентов независимо от места их жительства. Данный законопроект лишен вышеуказанных недостатков принятого федерального закона, однако до настоящего времени он не был рассмотрен Государственной Думой.

Серьезной проблемой для северных регионов является закрытие расположенных здесь неэффективных производств, ликвидация населенных пунктов, образованных на базе закрываемых предприятий, что влечет негативные социальные последствия для проживающего здесь населения.

В целях обеспечения социальной защиты работников организаций угольной промышленности при осуществлении мер по ее реструктуризации в 1996 году был принят Федеральный закон от 20 июня 1996 года № 81-ФЗ «О государствен-

ном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности».

В 2007 году в него были внесены изменения Федеральным законом от 24 июля 2007 года № 213-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании в области добычи и использования угля, об особенностях социальной защиты работников организаций угольной промышленности».

В данном федеральном законе было снято временное ограничение (продажа до 1 января 2005 года пакета акций, находящегося в федеральной собственности, организаций по добыче угля), на финансирование за счет средств федерального бюджета мероприятий по реструктуризации угольной промышленности и формированию социальной политики в отношении увольняемых работников, что позволит продолжить обеспечение бесплатным пайковым углем более 40 тыс. человек, или 67% от получивших это право при ликвидации шахт (разрезов), подразделений военизированных аварийно-спасательных частей.

Также федеральным законом право на дополнительное пенсионное обеспечение (негосударственные пенсии) за счет средств федерального бюджета было распространено на работников, имеющих право на пенсионное обеспечение в соответствии с законодательством Российской Федерации и стаж работы не менее 10 лет, при увольнении из организаций по добыче (переработке) угля (горючих сланцев) до продажи пакета акций этих организаций, находящегося в федеральной собственности.

В то же время федеральный закон не в полной мере обеспечивает реализацию мер по реструктуризации угольной промышленности и социальной защите граждан при ее проведении, а в ряде случаев может ухудшить их правовое положение.

Так, возложение согласно закону обязанности финансирования мер социальной поддержки работников, уволенных из организаций по добыче угля, до продажи пакета акций этих организаций, находящегося в федеральной собственности, на новых собственников этих организаций может привести к ущемлению социальных прав граждан, поскольку собственники не всех предприятий указанной категории смогут их обеспечить.

Неудовлетворительное положение в области законодательного обеспечения развития арктических и северных территорий Российской Федерации связано также с тем, что в 2007 году остался нерешенным ряд важных для этих регионов вопросов.

К их числу относится вопрос дальнейшего функционирования особой экономической зоны в Магаданской области. Указанная особая экономическая зона была создана в 1999 году со сроком действия до 2014 года. Ее функционирование оказало положительное влияние на социально-экономическое положение этого фактически анклавного района. Но весь период функционирования особой экономической зоны действие ряда налоговых льгот для ее участников приостанавливалось, а с 2007 года налоговый режим должен был измениться. Поэтому возникла потребность изменения действующего режима особой экономической зоны.

Президентом Российской Федерации еще в 2005 году было дано поручение о подготовке новой редакции Федерального закона от 31 мая 1999 года № 104-ФЗ «Об особой экономической зоне в Магаданской области». Такой законопроект был принят Государственной Думой и после согласительной комиссии одобрен Советом Федерации, но был отклонен Президентом.

При важных положительных подвижках в решении проблемы переселения, связанных со значительным увеличением объема средств на эти цели в Федеральном законе от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ, многие вопросы в этой области еще остались нерешенными.

В первую очередь необходимо обеспечить эффективное использование выделенных средств, учитывая, что в последние три года эти средства использовались не полностью. В этих целях необходимо внести изменения в порядок предоставления жилищных субсидий, установленный Федеральным законом от 25 октября 2002 года № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей».

Кроме того, очевидно, что даже при значительном увеличении средств на переселение из северных районов инвалидов, пенсионеров, больных и безработных, решить данную проблему в ближайшие годы только таким путем будет не реально. Поэтому по-прежнему остается актуальным предложение Совета Федерации о необходимости разработки и реализации комплекса дополнительных мер (предоставление для переселяющихся муниципального жилья на условиях найма, строительство для них жилья за счет консолидации бюджетных и частных средств и так далее), направленных на решение этой проблемы.

Правительству Российской Федерации также необходимо принять решение о дальнейшем порядке исполнения pilotного проекта социального реструктурирования районов Крайнего Севера, осуществляющегося за счет займа МБРР, используемого на цели переселения. Ход реализации данного проекта по предложению Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов в 2007 году был проверен Счетной палатой Российской Федерации и признан недовлетворительным.

Осталась нерешенной в 2007 году проблема обеспечения права пенсионеров-северян на компенсацию расходов на оплату стоимости проезда один раз в два года к месту отдыха на территории Российской Федерации и обратно, предусмотренного статьей 34 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях».

В целях реализации данной нормы Правительством Российской Федерации было принято постановление от 1 апреля 2005 года № 176, которым были утверждены Правила компенсации расходов на оплату стоимости проезда пенсионерам, являющимся получателями трудовых пенсий по старости и по инвалидности и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, к месту отдыха на территории Российской Федерации и обратно.

Установленный этими правилами порядок предоставления компенсации проезда к месту отдыха и обратно существенно ограничил возможность пенсионеров-северян на ее получение, поскольку в них было определено, что расходы по проезду пенсионеров оплачиваются только в том случае, если они выезжают на отдых в санатории, профилактории, дома отдыха, на туристические базы либо в иные места, где им были предоставлены услуги по организации отдыха.

В результате большая часть пенсионеров не может воспользоваться своим правом на компенсацию проезда на отдых, поскольку не имеет возможности приобретения путевок в места организованного отдыха или желает провести свой отдых в других местах (проживания их родственников и других).

Право всех пенсионеров на получение компенсации независимо от способа проведения отдыха было подтверждено определением Конституционного Суда Российской Федерации от 2 февраля 2006 года № 38-0 по запросу Думы Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа о проверке конституционности утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 1 апреля 2005 года № 176 Правил компенсации расходов на оплату стоимости проезда пенсионерам, являющимся получателями трудовых пенсий по старости и по инвалидности и проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, к месту отдыха на территории Российской Федерации и обратно. Однако Правительство Российской Федерации до настоящего времени не внесло изменение в свое постановление.

Целый комплекс проблем для жителей северных регионов возник в связи с принятием Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым из Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4520-1 и других законодательных актов был исключен ряд норм, устанавливающих северные гарантии и компенсации.

К их числу относятся: норма, предусматривающая выплату молодежи (лицам в возрасте до 30 лет) процентной надбавки к заработной плате в полном размере с первого дня работы в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, если они прожили в указанных районах и местностях не менее 5 лет; норма, устанавливающая право на бесплатный проезд авиационным транспортом один раз в год туда и обратно иногородним студентам очной формы обучения и аспирантам государственных, муниципальных высших учебных заведений, обучающимся по очной форме, постоянно проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, в Сибири и на Дальнем Востоке, и другие.

В связи с принятием данного федерального закона также возникла проблема применения районного коэффициента к установленным этим законом ежемесячным денежным выплатам гражданам, проживающим в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях.

Все эти проблемы были поставлены перед Государственной Думой путем внесения соответствующих законопроектов, но в 2007 году их в законодательном порядке решить не удалось¹.

Много нерешенных проблем остается в области защиты прав коренных малочисленных народов Севера. Одна из них связана с реализацией федеральной целевой программы «Экономическое и социальное развитие коренных малочисленных народов Севера до 2011 года». Из-за слабой работы государственного заказчика программы — Минрегиона России — ее реализация неоднократно признавалась неудовлетворительной. Ситуация с данной программой осложнена тем, что, хотя постановление Правительства Российской Федерации об утвер-

¹ Глава администрации Архангельской области предлагает восстановить прежнюю редакцию статей 4, 6, 11 и 22 Закона Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4520-1 «О государственных гарантиях и компенсациях для лиц, работающих и проживающих в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях». (Письмо главы администрации Архангельской области Н.И. Киселева от 15 октября 2007 года № 06-01/842.)

ждении этой программы на срок до 2011 года не было отменено, Минрегионом России в 2007 году разрабатывалась новая версия этой программы до 2015 года, при этом в федеральном бюджете на 2009 и 2010 годы финансирование на ее реализацию не было предусмотрено.

Одной из основных нерешенных проблем, которая в последние годы стоит перед северными регионами, является слабая бюджетная обеспеченность большей части этих регионов.

В докладе Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» 2006 года говорилось о трудностях при решении проблем, связанных с бюджетной обеспеченностью северных регионов, в частности неэффективности принятой три года назад нормы статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации об определении объема Федерального фонда финансовой поддержки субъектов Российской Федерации на очередной год исходя только из прогнозируемого уровня инфляции.

В 2007 году указанное ограничение статьи 131 Бюджетного кодекса Российской Федерации было отменено, общий объем дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации увеличен на 26% в 2008 году и на 6,8% и 6,5% — в 2009 и 2010 годах соответственно, то есть фактически на уровень прогнозируемой инфляции.

Однако этого недостаточно для исправления ситуации. Фактического увеличения бюджетной обеспеченности (даже с учетом финансовой помощи) наиболее дотационных регионов в 2008 году не происходит, а в 2009 и 2010 годах она снижается и впервые за последние годы опускается ниже 0,6.

Из 20 полностью или частично отнесенных к северным районам субъектов Российской Федерации, которым предусматриваются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности, у 15 регионов в 2008 году бюджетная обеспеченность с учетом финансовой помощи составит менее 70%, у 18 — бюджетная обеспеченность будет ниже уровня 2007 года. У 19 северных регионов прогнозируется снижение бюджетной обеспеченности в планируемый период, и в 2010 году у 14 из них она будет ниже 65%, а у 5 — ниже 60%.

Последовательно снижается объем финансовой помощи даже в номинальном выражении высокодотационному Камчатскому краю по сравнению с ранее выделяемыми суммами Камчатской области и Корякскому автономному округу. При увеличении общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в 2008 году по сравнению с 2007 годом на 26%, 9 северным регионам, в том числе ряду высокодотационных, объем дотаций увеличивается в меньшей степени, а у 2 сокращается и в номинальном выражении.

Снизилась бюджетная обеспеченность Республики Коми и Томской области, которые начиная с 2008 года переходят из разряда регионов-«доноров» в дотационные субъекты Российской Федерации.

Вызывает сомнение и порядок расчета дополнительной дотации, направленной на доведение объема дотаций на 2008 год до уровня 2007 года и учет выполнения мер по сокращению кредиторской задолженности и увеличения поступлений доходов в бюджет субъекта Российской Федерации. Анализ показывает, что его применение привело к сокращению суммы дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности у большинства высокодотационных регионов по сравне-

нию с результатами расчетов по индексу налогового потенциала и индексу бюджетных расходов.

Важно, чтобы дотации на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности способствовали росту бюджетных доходов субъектов Российской Федерации. Но их главной задачей все-таки должно быть повышение бюджетной обеспеченности дотационных регионов, особенно высокодотационных и депрессивных, не имеющих собственного потенциала для развития, до уровня, позволяющего таким регионам выполнять расходные обязательства, закрепленные за ними федеральным законодательством. В настоящее время ни по объему средств, ни по порядку их распределения дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации в полной мере такой задачи не выполняют.

Остается нерешенной проблема бюджетной обеспеченности Сахалинской области, на территории которой реализуются соглашения о разделе продукции, заключенные до вступления в силу Федерального закона от 30 декабря 1995 года № 225-ФЗ «О соглашениях о разделе продукции». Регион недополучает ожидаемые доходы не только потому, что хуже запланированного реализуются сами соглашения о разделе продукции, но и потому, что изменились пропорции распределения доходов между федеральным бюджетом и бюджетом области.

Большая часть нерешенных проблем в области законодательного обеспечения социально-экономического развития северных регионов связана с недостатками в практике осуществления законотворческой деятельности федеральными органами государственной власти.

Ежегодно в Государственную Думу субъектами права законодательной инициативы направляются законопроекты по различным вопросам развития северных регионов. В 2007 году на рассмотрении Государственной Думы находился ряд законопроектов о внесении изменений в Закон Российской Федерации от 19 февраля 1993 года № 4520-І, в Федеральный закон от 25 октября 2002 года № 125-ФЗ «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей», в нормы отраслевого законодательства, регулирующие вопросы развития Севера. Ни на один из этих законопроектов (за исключением внесенных федеральными органами исполнительной власти) не было дано положительного заключения Правительства Российской Федерации, и они не были своевременно рассмотрены и приняты Государственной Думой. В связи с этим сейчас особую актуальность приобретают вопросы совершенствования законотворческой деятельности федеральных органов государственной власти.

Приоритетной задачей законотворческой деятельности в области социально-экономического развития Севера на ближайшую перспективу должны стать: принятие уже разработанных и разработка новых проектов федеральных законов: об оленеводстве, об обязательном страховании жизни и здоровья граждан, выезжающих на работу в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности, об установлении социальных стандартов для проживающего в этих регионах населения, об Арктической зоне Российской Федерации, о проведении этнологической экспертизы хозяйственной деятельности в местах проживания коренных малочисленных народов Севера, об усилении ответственности за загрязнение окружающей среды северных регионов и другие.

Большая роль в нормативном обеспечении социально-экономического развития северных регионов принадлежит Правительству Российской Федерации, ко-

торое в настоящее время определяет государственную политику в данной области. Хотя многие позиции Правительства Российской Федерации в этом вопросе в последние годы подвергались жесткой критике, в настоящее время имеются признаки того, что Правительство начинает поворачиваться лицом к проблемам северных субъектов Российской Федерации.

Так, в 2004 году МПР России была разработана «Долгосрочная государственная программа изучения недр и воспроизводства минерально-сырьевой базы России на основе баланса потребления и воспроизводства минерального сырья (2005—2010 годы и до 2020 года)». Особое значение реализация данной программы имеет для северных регионов, в которых находятся основные запасы сырьевых ресурсов. Однако эффективность данной программы вызывала сомнение из-за недостаточного объема финансовых ресурсов, выделяемых на ее реализацию.

В постановлении Совета Федерации от 2 февраля 2007 года № 33-СФ «О предложениях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по формированию концепции федерального бюджета на 2008 год и на период до 2010 года» Правительству Российской Федерации рекомендовалось предусмотреть увеличение бюджетных расходов на воспроизводство минерально-сырьевой базы, прежде всего непосредственно на геолого-разведочные работы.

В настоящее время Минприроды России подготовлены решения по актуализации вышеуказанной программы, предусматривающие значительное увеличение объема государственных инвестиций, направляемых на воспроизводство минерально-сырьевых ресурсов, в том числе в 1,5 раза — в производство геолого-разведочных работ.

В целях создания механизма реализации прав коренных малочисленных народов, закрепленных в федеральных законах, Заместителем Председателя Правительства Российской Федерации А.Д. Жуковым 9 октября 2007 года ряду министерств было дано поручение о разработке нормативных правовых актов по вопросам: отнесения граждан Российской Федерации к коренным малочисленным народам; утверждения перечня территорий традиционного проживания и хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов; утверждения Положения о территориях традиционного природопользования федерального значения коренных малочисленных народов; регистрации родовых, семейных общин коренных малочисленных народов и определения перечня видов их традиционной хозяйственной деятельности¹; возмещения ущерба исконной среде обитания и традиционному образу жизни коренных малочисленных народов, нанесенных деятельностью хозяйствующих субъектов и физических лиц.

Таким образом, для обеспечения социально-экономического развития арктических и северных территорий Российской Федерации в 2008 и в последующие годы необходимо осуществить комплекс финансовых, законодательных и организационных мер на всех уровнях исполнительной и законодательной власти.

¹ Постановлением Архангельского областного Собрания депутатов от 15 марта 2007 года № 1144 была выдвинута законодательная инициатива проекта федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов». Разработка и внесение данной законодательной инициативы были обусловлены необходимостью принятия законодательных мер по восстановлению конституционных прав граждан, не относящихся к малочисленным народам, но постоянно проживающих на территориях традиционного природопользования в прибрежных субъектах Российской Федерации, в том числе в Архангельской области, на пользование водными биологическими ресурсами в связи с несогласованностью и противоречием имеющихся правовых норм. (Письмо главы администрации Архангельской области Н.И. Киселева от 15 октября 2007 года № 06-01/842.)

§ 8. Законодательное обеспечение мероприятий по подготовке зимних Олимпийских игр в Сочи в 2014 году¹

Важным событием 2007 года было принятие Международным олимпийским комитетом решения о проведении XXII Олимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи. Это потребовало дополнительных усилий законодателей в плане расширения правовой базы для реализации взятых Россией в этой связи обязательств. В целях подготовки и проведения олимпийских игр были приняты следующие законы:

Федеральный закон от 30 октября 2007 года № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта»;

Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 310-ФЗ «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, развитии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

Федеральным законом от 30 октября 2007 года № 238-ФЗ предусмотрено создание Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта (далее — Корпорация) — единого центра по строительству олимпийских объектов, необходимых для проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в Сочи. Законом устанавливается правовое положение, принципы организации, цели создания и деятельности, порядок управления деятельностью, порядок реорганизации и ликвидации Корпорации. Исходя из этого статьей 3 установлены следующие функции Корпорации:

обеспечение осуществления мероприятий, связанных со строительством олимпийских объектов;

организация эксплуатации олимпийских объектов;

осуществление отбора исполнителей работ (услуг), привлекаемых за счет средств Корпорации;

установление порядка выбора и выбор оценщиков, осуществляющих оценку земельных участков, подлежащих изъятию для федеральных нужд в целях строительства олимпийских объектов.

Выполнение Корпорацией указанных функций предусмотрено законом за счет средств имущественных взносов Российской Федерации, доходов, получаемых от деятельности Корпорации, пожертвований, а также за счет других законных поступлений.

Законом предусмотрен механизм контроля и отчетности Корпорации, а также мониторинга ею строительства олимпийских объектов, что позволит обеспечить эффективное использование выделяемых средств.

Органами управления Корпорации являются наблюдательный совет (высший орган управления Корпорацией), правление и президент Корпорации. Состав наблюдательного совета назначается Правительством Российской Федерации.

Целью Федерального закона «Об организации и о проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, раз-

¹ Материал подготовлен при участии Комиссии Совета Федерации по делам молодежи и спорту.

витии города Сочи как горноклиматического курорта и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» является создание правовых основ решения комплекса вопросов, связанных с организацией и проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи. Закон позволит выполнить обязательства Российской Федерации, которые предусмотрены Соглашением, заключенным Международным олимпийским комитетом с Олимпийским комитетом России и с городом Сочи как организатором Олимпийских игр, а также Олимпийской хартией. Правления закона направлены на регулирование рекламной и торговой деятельности; порядка въезда, выезда и трудовой деятельности на территории Российской Федерации иностранных граждан, участвующих в организации и обслуживании игр, спортсменов, членов МСФ, МОК и других официальных лиц; а также регулирование налогообложения доходов, полученных организациями и иностранными гражданами в связи с проведением и обслуживанием игр, взимания таможенных платежей в отношении товаров, перемещаемых через таможенную границу в целях использования для организации и проведения игр.

Кроме того, закон позволяет решить проблемы, связанные с распределением земельных участков для строительства (реконструкции, модернизации) спортивных объектов, а также с привлечением инвесторов, осуществляющих строительство (реконструкцию, модернизацию) спортивных объектов. Отдельные нормы посвящены ответственности инвесторов за возможные срываы сроков подготовки олимпийских игр.

Во исполнение федеральных законов от 30 октября 2007 года № 238-ФЗ и от 1 декабря 2007 года № 310-ФЗ:

1. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2007 года № 1544-р президентом Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи назначен С.М. Вайншток.

2. Распоряжением Правительства Российской Федерации от 12 ноября 2007 года № 1604-р утвержден состав наблюдательного совета Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи, а Д.Н. Козак назначен председателем этого совета.

3. Постановлением Правительства Российской Федерации от 29 декабря 2007 года № 991 утверждена Программа строительства олимпийских объектов и развития города Сочи как горноклиматического курорта.

4. Наблюдательным советом Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи — утвержден целый ряд документов, в том числе:

положение о правлении Корпорации;

положение о филиале Корпорации;

положение о ревизионной комиссии Корпорации;

положение об аудите Корпорации;

регламент работы наблюдательного совета Корпорации;

порядок отбора инвестора в целях строительства олимпийского объекта;

порядок отбора оценщиков, осуществляющих оценку объектов недвижимости, подлежащих изъятию в целях строительства олимпийских объектов;

положение о порядке проведения открытого конкурса по отбору аудиторской организации для проведения обязательной аудиторской проверки ведения бухгалтерского учета и финансовой (бухгалтерской) отчетности Корпорации;

положение о критериях и порядке размещения временно свободных средств Корпорации.

5. На стадии рассмотрения и утверждения находятся:

порядок отбора исполнителей работ (услуг), связанных с проектированием олимпийских объектов;

порядок отбора исполнителей работ (услуг) по строительству (реконструкции) олимпийских объектов и исполнителей работ (услуг) по техническому надзору;

положение о резервном фонде Корпорации.

6. Подготовлено к подписанию Соглашение о порядке (регламенте) взаимодействия с Оргкомитетом «Сочи-2014».

В 2008 году работа по расширению законодательной базы подготовки и проведения XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи должна быть продолжена¹, особенно в части принятия подзаконных нормативных актов, принятие которых обусловлено положениями Федерального закона от 1 декабря 2007 года № 310-ФЗ².

Заключение

Мониторинг законодательной и правоприменительной деятельности в указанной сфере показал, что основные усилия законодательной и исполнительной власти еще недостаточны для серьезного продвижения в этой области. Остались неурегулированными многие правовые аспекты решения комплексных национальных проблем.

Как показал анализ, результаты которого представлены в данной главе, законодательство в указанной сфере требует дальнейшего развития, и прежде всего продолжения практического внедрения пакетного принципа разработки и принятия законов, обеспечивающих регулирование отдельных сфер общественных отношений.

Необходимо совершенствовать в первую очередь такой специальный законодательный прием, как интегральное правовое регулирование. Как показал мониторинг правового пространства, эффективность применения такого законодательного приема напрямую зависит от того, насколько адекватно определены концептуальные основы и стратегия реализации каждой комплексной национальной проблемы.

¹ Администрация Краснодарского края обращает внимание на задачу совершенствования законодательства в целях создания в Сочи особых условий экономической деятельности на основе специальных принципов налогообложения, таможенного контроля и миграционного регулирования. (Письмо заместителя главы администрации Краснодарского края В.И. Кондратьева от 21 августа 2007 года № 05-445/07-03.)

² Письмо вице-президента Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи по правовым вопросам А.Н. Комарова от 1 февраля 2008 года.

Часть III

ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИИ ПРАВОВОГО РАЗВИТИЯ РОССИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ¹

Введение

Основной целью реформ современного Российского государства, в том числе и на уровне регионов, является повышение качества и стандартов жизни, сокращение уровня бедности, что в свою очередь ставит перед государством в целом, и отдельных регионов, в частности, инновационные, социально значимые задачи, ориентированные на развитие человеческого потенциала. Региональная ситуация в России чрезвычайно разнообразна: велики различия природных и социально-культурных условий, уровень экономического и демографического развития субъектов Российской Федерации и так далее. Тем не менее регионы, несмотря на разнообразие региональных приоритетов развития, возможностей влияния на повышение качества жизни населения, стремятся успешно реализовывать национальные проекты, государственные, региональные, муниципальные программы для достижения единой цели — достойной жизни граждан России.

В рамках данной части доклада Советом Федерации проанализированы представленные по просьбе Совета Федерации аналитические обзоры материалов о социально-экономическом развитии и проблематике, касающейся человеческого потенциала, 72 субъектов Федерации. В рамках анализа поступившей из регионов информации рассмотрены ключевые индикаторы человеческого развития, ряд которых рассчитан на основе региональных статистических данных с учетом специфики того или иного региона и особенностей его экономического уклада, состояния инфраструктуры и социальной сферы, развития институтов гражданского общества, экологической устойчивости и других аспектов, воздействующих на развитие человеческого потенциала. В аналитических данных субъектов Российской Федерации содержится информация и об отрицательных тенденциях воздействия неравенства регионального развития на формирование и использование человеческого потенциала, неравенство благосостояния населения, возможности получения качественных государственных и общественных услуг, в частности медицинских, образовательных, социальных, и так далее.

В складывающихся условиях остро проявляется потребность в обновлении правового поля современной региональной политики, законодательном урегулировании ее базовых основ. Законодательство должно создавать условия, при ко-

¹ Положения данной части доклада подготовлены с участием специалистов Института регионального законодательства (г. Воронеж), директор Т.Д. Зражевская.

торых ресурсный и хозяйственный потенциал каждого региона был бы использован для целей социально-экономического роста, обеспечения достойного уровня и качества жизни граждан.

Стратегию правового развития Российского государства можно определить как обобщенную модель действий в условиях динамического изменения внутренней и внешней среды, связанную с выбором правовых приоритетов, альтернатив, предпочтений, созданием потенциала правового будущего. Стратегия правового развития России — это осуществление миссии по нормотворчеству, правоприменению и мониторингу законодательства — как российского, так и зарубежного.

Однако учитывая сложный процесс принятия законов и управленческих решений, необходимо учитывать и прогнозировать стратегические ошибки, различные отклонения в целевой установке, реализации, проектировании, оценке управления, приносящие существенный, непоправимый вред обществу и государству; такое состояние правового поля может быть связано и со стратегической неожиданностью, возникающей внезапно и спонтанно, вопреки ожиданиям и прогнозам, не соответствующей прошлому опыту и требующей нового способа деятельности.

Стратегическое управление правовым полем в условиях быстрых изменений, новых вызовов времени вобрало в себя долгосрочное и стратегическое планирование законотворческой деятельности, правоприменения и мониторинга; способ удовлетворения стратегических потребностей в ситуации возрастающей открытости правовой системы; способ перехода от выживания к развитию.

Как показывает опыт субъектов Российской Федерации, применение стратегического планирования законотворческой деятельности способствует повышению позитивной ответственности региональных органов государственной власти за качество законодательства субъектов, обеспечивает системную обоснованность законодательного процесса и позволяет упорядочить процедуры разработки проектов нормативных правовых актов. Целесообразно развивать этот опыт, особенно в части более широкого применения среднесрочного планирования (в сочетании с краткосрочным), интеграцию стратегических планов законотворческих работ с комплексной стратегией социально-экономического развития¹.

Глава 1

Цели и приоритеты законодательной деятельности субъектов Российской Федерации

§ 1. Послания высших должностных лиц законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации как форма мониторинга результативности правового обеспечения региональной политики

Институт посланий высших должностных лиц существует во многих странах, но их роль и значение не везде одинаковы. Помимо общей для всех посланий ин-

¹ В данной части доклада представлен неполный анализ материалов, поступивших из субъектов Российской Федерации, из всего существенного объема. В целях анализа в настоящее время рассматривается предложение о подготовке самостоятельного документа, который включит в себя всеобъемлющий комплексный анализ законодательства субъектов Российской Федерации. Предложения по его концепции и по участию в этой работе можно направлять в Центр мониторинга права.

формационно-аналитической составляющей, в ряде стран им придается статус главного политического документа, показывающего обществу основные задачи и приоритеты развития государства. В этом плане Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации и послания высших должностных лиц субъектов Российской Федерации законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации являются документами, оказывающими прямое политическое влияние на происходящие в обществе процессы, хотя как таковой императивностью они не обладают.

Во многих субъектах Российской Федерации институт посланий, в том числе бюджетных, представляемых в форме ежегодных докладов высших должностных лиц, закреплен в конституциях (уставах), законах субъектов Российской Федерации (Республика Башкортостан, Чувашская Республика, Пермский край, Калининградская, Свердловская, Тамбовская области и другие). С юридической точки зрения послание не является нормативным актом, но является комплексным политико-правовым документом, устанавливающим приоритеты, программные цели и задачи органов государственной власти субъектов Федерации, в том числе в сфере законодательной деятельности, и может рассматриваться не только как инструмент текущего и стратегического целеполагания, но как форма мониторинга результативности правового обеспечения региональной политики.

Задачи, которые ставятся в посланиях, традиционно становятся основой программы законопроектной работы и действий законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации на предстоящий период.

Так, например, в послании губернатора Тюменской области в 2006 году была определена главная цель для органов государственной власти области — улучшение качества жизни в регионе. Для этого были предложены стратегические приоритеты деятельности органов государственной власти Тюменской области: экономическая политика, политика безопасности, социальная политика.

Для достижения главной цели были определены следующие задачи: увеличение роли внутренних факторов в обеспечении экономического роста; возрастание реальных доходов населения; улучшение инфраструктуры жизнеобеспечения; повышение безопасности условий жизни населения; повышение уровня здоровья населения; обеспечение потребностей населения в качественном образовании; обеспечение потребностей населения в качественных услугах культуры и духовном развитии.

Для реализации указанной цели в течение 2007 года приняты следующие законы Тюменской области: «О внесении изменений в Закон Тюменской области «Об основах функционирования образовательной системы в Тюменской области», «О внесении изменений в Закон Тюменской области «Об организации медицинской помощи населению Тюменской области», «О внесении изменений в Закон Тюменской области «О государственной поддержке сельскохозяйственного производства в Тюменской области», «О регулировании лесных отношений в Тюменской области», «О внесении изменений в Закон Тюменской области «Об охране окружающей среды в Тюменской области», «О ветеранах труда в Тюменской области», «О внесении изменений в Закон Тюменской области «О социальной поддержке отдельных категорий граждан в Тюменской области» и другие.

В послании губернатора Калужской области Законодательному Собранию Калужской области определены наиболее важные задачи органов исполнительной власти: создание условий и стимулов для роста рождаемости, реализация национальных проектов в сферах здравоохранения, образования и обеспечения жильем. В целях реализации указанных задач в Калужской области приняты областные целевые программы: «Улучшение демографической ситуации в Калужской области на 2007—2010 годы», «Семья и дети (2007—2009 годы)», «Развитие и поддержка семейного устройства детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей (2007—2009 годы)», «Здоровое поколение 2007—2009 годы», «Комплексная программа развития системы образования Калужской области в 2006—2010 гг.», «Доступное жилье в Калужской области на 2006—2010 годы», «Переселение граждан из ветхого и аварийного жилищного фонда на территории Калужской области в 2003—2010 годах» и другие.

В посланиях (докладах) губернатора Пермского края за 2006—2007 годы дан анализ ситуации и определяются ключевые задачи в рамках 5 приоритетных направлений развития Пермского края: развитие человеческого потенциала; экономики; инфраструктуры; территории; управления государственной и муниципальной собственностью. Данные направления определены как приоритетные в результате анализа существующих проблем социально-экономического развития региона, выявившего необходимость повышения эффективности управления государственной и муниципальной собственностью, проведения реформ государственного и муниципального управления. В результате чего был осуществлен переход от традиционной отраслевой схемы организации органов исполнительной власти к программно-целевой модели системы государственного управления.

В послании губернатора Пермского края 2006 года впервые были озвучены новые принципы взаимодействия с муниципалитетами, воплощенные в созданной в крае системе приоритетных региональных проектов, состоящей из пяти проектов: «Новая школа» (капитальный ремонт школ, создание новых образовательных центров); «Достойное жилье» (капитальный ремонт жилищного фонда при условии создания ТСЖ, переселение граждан из ветхого аварийного жилья); «Муниципальные дороги» (капитальный ремонт мостов и инженерных сооружений в муниципалитетах); «Переселение граждан из удаленных населенных пунктов» (связан с переселением граждан из неперспективных населенных пунктов в более благополучные); «Качественное здравоохранение» (ставит своей задачей формирование новой системы финансирования медицинских организаций, направленной на усиление роли амбулаторно-поликлинического звена, в том числе на оснащение дополнительным оборудованием и подготовку к лицензированию).

Каждый муниципалитет самостоятельно определяет, какой из заявленных проектов для него является более важным. Он формирует собственный перечень объектов — школ, больниц, дорог и так далее.

В процессе подготовки послания Президента Республики Дагестан Народному Собранию Республики Дагестан республиканские органы исполнительной власти одновременно с определением проблем развития соответствующих отраслей представляют предложения по их нормативно-правовому обеспечению.

Для Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан как законодательного органа особенно важно то, что в посланиях Президента Республики Башкортостан не просто отмечается важность законодательного обеспе-

чения той или иной реформы, а актуализируются те задачи, которые на данном этапе имеют первостепенное значение. Послания определяют тактику и стратегию законодательной деятельности Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, образуют вектор развития, систему координат, в соответствии с которыми протекает процесс законотворчества в республике. Послания формируют цели государственной политики во всех сферах жизнедеятельности общества и концепцию развития законодательства республики в целях реализации положений Конституции Республики Башкортостан в сфере законодательного регулирования.

Фактически в посланиях содержатся руководящие положения по стадиям и направлениям законодательного обеспечения наиболее значимых общественных отношений. Тезисы посланий становятся основой законодательной деятельности на определенных этапах реформ. Так, в послании Президента Республики Башкортостан народу и Государственному Собранию — Курултаю Республики Башкортостан подведены итоги первого этапа муниципальной реформы, проведен анализ положения дел в сфере социальных отношений, промышленности и сельского хозяйства и в иных значимых для республики сферах общественных отношений. Для законодателей республики имеет первостепенное значение то, что задачи, решаемые в рамках общефедеральных реформ и проектов, получают в посланиях Президента Республики Башкортостан оценку с учетом конкретных особенностей республики.

В целом деятельность Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан по реализации посланий Президента Республики Башкортостан год от года становится более системной и упорядоченной. По данным правового мониторинга, поставленные в посланиях Президента Республики Башкортостан задачи в сфере законодательного обеспечения приоритетных направлений государственной политики выполняются в полном объеме.

В послании Президента Республики Башкортостан «Стратегия Башкортостана — созидание во благо народа» указывается на необходимость осуществления мониторинга законодательства как эффективного направления совершенствования принимаемых нормативных правовых актов. Важно то, что в результате проводимых исследований выявляются противоречия между нормативными правовыми актами, пробелы и правовые коллизии, приоритеты законотворческой деятельности. Дальнейшего развития требуют технологии законотворчества и экспертизы законопроектов. В свете сказанного одним из приоритетных направлений повышения уровня законодательного регулирования в субъектах Российской Федерации видится анализ состояния и путей совершенствования законодательства.

В этом контексте задача проведения мониторинга законодательства имеет огромное теоретическое и практическое значение для дальнейшего развития законодательства субъектов Российской Федерации. Как показывает накопленный практический опыт, законотворческая деятельность требует постоянного мониторинга политической и экономической обстановки в России и субъектах Федерации, качественной оценки принимаемого закона как действенного регулятора общественных отношений.

Таким образом, значение посланий прямо связано с ролью и статусом высшего должностного лица субъекта Российской Федерации в системе региональных органов власти. При таком понимании послания высших должностных лиц об-

ладают особым значением для законодательных и иных органов государственной власти субъектов, которые обязаны следовать провозглашенным высшим должностным лицом целям и приоритетам социально-экономической политики, концепциям дальнейшего совершенствования законодательства субъектов Российской Федерации. Важность своевременной и четкой реализации положений посланий высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в законодательстве субъектов Российской Федерации обусловлена тем, что принимаемые законы должны базироваться на государственно-правовой стратегии, соответствующей задачам, стоящим перед государством, и выражаемой, в том числе, в посланиях высших должностных лиц субъектов Российской Федерации. Данные выводы требуют дальнейшего повышения правового статуса посланий как программно-политических документов субъектов Российской Федерации.

§ 2. Особенности правового обеспечения стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации

Построение правовой базы стратегий социально-экономического развития регионов происходит постепенно. Сложившейся практикой выбора формы регулятивного воздействия на социально-экономическое развитие является принятие комплексного нормативного правового акта стратегического характера. Дальнейшая конкретизация мер государственно-правового воздействия на развитие региона в рамках принятой стратегии происходит в форме принятия системы нормативных правовых актов (законы, региональные целевые программы, акты органов исполнительной власти субъектов) по блокам социально-экономических отношений, являющихся объектом регулирования стратегий.

Основой для формирования целевых положений стратегий социально-экономического развития субъектов Федерации на средне- и долгосрочную перспективу служат положения посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, прогнозы социально-экономического развития Российской Федерации на среднесрочную и долгосрочную перспективу, федеральные и региональные целевые программы.

В качестве правовой основы для этой работы на федеральном уровне Министерством регионального развития Российской Федерации разработан проект концепции Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации. Сформирован порядок подготовки и план мероприятий по разработке программ комплексного социально-экономического развития регионов. Утверждены Требования к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

В рамках существующей правовой основы регионы имеют возможность самостоятельно формировать законодательную базу управления регионом, в том числе разрабатывать прогнозные и программные документы — нормативные акты стратегического характера, определяющие цели и задачи органов государственной власти субъектов Федерации по обеспечению динамичного социально-экономического развития регионов.

Характер регулирующего воздействия законодательства субъектов Российской Федерации на социально-экономическое развитие регионов в настоящее время определяется объективно сложившейся необходимостью в построении эф-

фективной программно-целевой системы управления экономикой и социальной сферой.

Единой правовой формы стратегии социально-экономического развития региона в Российской Федерации как вида нормативного акта на федеральном уровне официально не установлено. В ряде регионов она принимается как в форме закона, так и в форме постановления органов государственной власти (в том числе совместного) или распоряжения.

В Московской области начиная с 1996 года действует Закон Московской области «О Концепции, прогнозах и государственных программах социально-экономического развития Московской области», создающий правовую основу для разработки прогнозных и программных документов, определяющих цели и задачи органов государственной власти Московской области. По мнению Московской областной Думы, новая редакция статьи 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации, которая вводится в действие с 1 января 2009 г., сужает полномочия законодательных органов власти в части приятия долгосрочных региональных целевых программ (подпрограмм). Поэтому целесообразно устранить возникающую в законодательстве коллизию, поскольку ее существование снижает статус региональных целевых программ как механизма реализации концепций стратегии регионального развития, что не сможет не сказаться на их качестве, уровне финансирования, степени достижения поставленных целей.

В Воронежской области принят закон от 20 ноября 2007 года № 114-ОЗ «О стратегии социально-экономического развития Воронежской области на долгосрочную перспективу». Меры социальной и экономической политики, предусмотренные стратегией, являются основой для разработки и реализации программ социально-экономического развития Воронежской области, областных и ведомственных целевых программ.

4 июня 2007 года в Чувашской Республике принят закон от 4 июня 2007 года № 8 «О Стратегии социально-экономического развития Чувашской Республики до 2020 года», внесенный Президентом Чувашской Республики¹.

В Пермском крае совместным постановлением Законодательного Собрания Пермской области и Законодательного Собрания Коми-Пермяцкого автономного округа от 22 июня 2006 года № 27 принятая Концепция Программы социально-экономического развития Пермского края, которая является основой для разработки Программы социально-экономического развития Пермского края в 2006—2010 годах и на период до 2015 года.

В Пензенской области для определения стратегических приоритетов, на которых, по мнению органов государственной власти области, будут концентрироваться усилия и имеющиеся ресурсы, законом Пензенской области от 4 сентября 2007 года № 1367-ЗПО утверждена Стратегия социально-экономического развития Пензенской области на долгосрочную перспективу до 2021 года. Инструментом реализации принятой Стратегии развития Пензенской области является Программа социально-экономического развития Пензенской области на 2008—2012 годы (утверждена законом Пензенской области от 10 октября 2007 года № 1369-ЗПО).

Стратегические направления социально-экономического развития Калужской области определены распоряжением губернатора области от 19 апреля

¹ По материалам председателя Государственного Совета Чувашской Республики М.А. Михайловского (письмо от 21.12.2007 года № 01/4417).

2007 года № 47-р «О стратегии социально-экономического развития Калужской области». В соответствии с этим распоряжением министерством экономического развития Калужской области проводится дальнейшая разработка указанных стратегических направлений развития области¹.

В Свердловской области разработана стратегическая программа развития территории — Схема развития и размещения производительных сил Свердловской области на период до 2015 года, которая утверждена постановлением правительства Свердловской области, Союза местных властей Свердловской области, Свердловского областного Союза промышленников и предпринимателей, Федерации профсоюзов Свердловской области от 31 декабря 2002 года № 1481-ПП/12 «О Схеме развития и размещения производительных сил Свердловской области на период до 2015 года».

В ряде регионов стратегия социально-экономического развития не принимается в форме правового акта. Так, в Республике Адыгея разработана система представлений органов государственной власти о стратегических целях социально-экономического развития Республики Адыгея (которыми на современном этапе являются повышение благосостояния и качества жизни населения республики; обеспечение устойчивых темпов качественного экономического роста) и комплекс задач экономического и нормативно-правового характера по достижению данных целей². В республике также разработана стратегия развития Республики Адыгея до 2025 года.

В Удмуртской Республике в 2004 году разработана Стратегия социально-экономического развития Удмуртской Республики на 2005—2009 годы и на период до 2014 года, которая представляет собой форму общественного договора между республиканской властью и гражданским обществом. В ее разработке принимали участие не только работники органов исполнительной власти, но и представители всех кругов экономической и социальной жизни республики³. На основе Стратегии Правительство Удмуртской Республики подготовило программу «Развитие Удмуртии» на 2005—2009 годы. В 2009 году предполагается разработать и утвердить Стратегию социально-экономического развития Удмуртской Республики на период до 2025 года.

Стратегия развития Астраханской области на 10-летний период и ключевые направлении деятельности правительства Астраханской области по ее реализации была одобрена на заседании Межведомственной комиссии по разработке стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации в ноябре 2005 года. 18 мая 2006 года стратегия развития Астраханской области была одобрена Правительством Российской Федерации⁴.

Стратегия социально-экономического развития Тамбовской области разработана с учетом стандартных технологий Европейского союза по формированию подобного рода документов. В области действует ряд законов, направленных на ее реализацию. Например, закон Тамбовской области от 13 декабря 2005 года № 406-З «О Программе развития научной, научно-технической и инновацион-

¹ Использованы материалы губернатора Калужской области Г.Д. Артамонова (письмо от 19.12.2007 года № 01-46/8374-07).

² Информация предоставлена заместителем председателя Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея А.Г. Ивановым. (Письмо от 20 декабря 2007 года № 1007.)

³ Использованы материалы руководителя администрации Президента и Правительства Удмуртской Республики А.П. Горянова.

⁴ Протокол заседания Правительства Российской Федерации от 18 мая 2006 года № 16 «О вопросах социально-экономического развития Астраханской области».

ной деятельности в Тамбовской области на 2006—2008 годы» выступает основным механизмом реализации инновационных аспектов стратегии.

Показателен опыт ряда регионов по формированию содержательной части концепции стратегии социально-экономического развития.

Так, в Пермском крае вся система целей развития сгруппирована в пять блоков: развитие человеческого потенциала; экономическое развитие; развитие инфраструктуры; развитие территорий; управление государственной и муниципальной собственностью. Именно эти блоки системы государственного управления регионом, по мнению его руководства, обеспечат баланс между всеми типами потребителей, краткосрочной и долгосрочной политикой¹. За основу показателей эффективности реализации стратегии первого блока берется один качественный интегральный показатель — рост численности населения. Для второго блока основным является показатель валового регионального продукта (ВРП). Основной показатель эффективности реализации региональной политики по третьему блоку стратегии — снижение стоимость проживания человека на территории. Реализация четвертого блока стратегии осуществляется в направлении обеспечения конкуренции муниципальных образований, которые обладают собственным ресурсом для развития. По пятому блоку ставится задача перехода от содержания собственности к покупке услуг на рынке.

В качестве основных стратегических направлений развития Воронежской области названы: модернизация системы государственного и муниципального управления; развитие человеческого потенциала Воронежской области; создание инфраструктуры инновационной деятельности; новая промышленная и аграрная политика.

В Свердловской области (в соответствии с протоколом заседания Совета Безопасности Российской Федерации от 13 июля 2006 года и поручениями Президента Российской Федерации по итогам заседания Совета при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике 7 марта 2007 года) разработана и одобрена постановлением правительства Свердловской области от 27 августа 2007 года № 830-ПП Программа демографического развития Свердловской области на период до 2025 года («Уральская семья»). Стратегической целью программы является постепенная стабилизация численности населения и формирование основы для последующего демографического роста, формирование и активизация региональной семейной политики². Реализация программы демографического развития Свердловской области на период до 2025 года будет осуществляться в 3 этапа. На первом этапе приоритетной задачей является снижение смертности, особенно от управляемых причин, на втором этапе приоритетным направлением становится повышение рождаемости, на третьем этапе будет строиться дальнейшая демографическая политика, направленная на увеличение продолжительности жизни населения.

Стратегия решения социально-экономических проблем ряда регионов осуществляется комплексно совместно с другими регионами. Республика Адыгея, как и другие регионы Южного федерального округа, активно сотрудничает по вопросам реализации федеральной целевой программы «Юг России». В рамках про-

¹ Использована информация председателя правительства Пермского края Н.Ю. Бухвалова. (Письмо получено по электронной почте.)

² Из материалов, представленных губернатором Свердловской области Э.Э. Росселем.

граммы решаются важнейшие социально-экономические вопросы развития региона, улучшения условий жизни населения.

Стратегия социально-экономического развития Астраханской области построена на основе сценарного подхода к планированию. Учитывая возможность многовариантного развития событий, в рамках Стратегии были разработаны и проанализированы три основных сценария социально-экономического развития области: инерционный (построен на использовании традиционного портфеля ресурсов и эксплуатации технологий предыдущего этапа развития); оптимационный — предполагает восстановление ресурсного портфеля предыдущего этапа и повышение эффективности его использования; интенсивный — предусматривает коренной перелом в социальных и экономических вопросах, выход на новые, в соответствии с мировыми требованиями, параметры развития. Основным, определяющим сценарием правительство Астраханской области приняло интенсивный путь развития. В контексте интенсивного сценария была разработана и сейчас реализуется Программа ускоренного социально-экономического развития области на среднесрочную перспективу (постановление правительства Астраханской области от 20 мая 2005 года № 101-П, в ред. постановлений от 24 августа 2006 года № 305-П, от 14 сентября 2007 года № 396-П)¹.

Для стратегии развития Пензенской области определено три ключевых направления. Основное — достижение опережающего роста в базовых секторах экономики, создание долгосрочных конкурентных преимуществ. Реализация данного направления способствует устранению проблемы старения основных фондов промышленных и сельскохозяйственных предприятий Пензенской области. Она решается за счет модернизации технологической базы предприятий, развития кадрового потенциала, создания сети территориальных межотраслевых комплексов, а также агропромышленных холдингов и кооперативов (так называемый кластерный подход)².

Одним из главных приоритетов региона в отработке стратегии инновационного развития Тамбовской области является развитие города Мичуринска — научнограда Российской Федерации агропромышленного типа³.

В Республике Карелия одной из основных целей Стратегии социально-экономического развития до 2020 года является более интенсивное развитие международного и межрегионального сотрудничества. Для достижения этой цели предусмотрена реализация четырех проектов: «Лесная Карелия», «Недра Карелии», «Гостеприимная Карелия» и «Новая Карелия».

Органы государственной власти Алтайского края подразделяют основные приоритетные направления его социально-экономического развития до 2025 года на две группы: эффективное использование природного и накопленного экономического потенциала края (создание туристско-рекреационного комплекса международного значения, динамичный рост и качественно новый уровень конкурентоспособности аграрного и промышленного комплексов); новые направления и приоритеты (повышение уровня инновационности экономики края на основе формирования региональных центров инновационного развития и террито-

¹ Информация предоставлена губернатором Астраханской области А.А. Жилкиным. (Письмо от 21 декабря 2007 года № 01-01-9020.)

² Использованы материалы заместителя руководителя аппарата правительства Пензенской области Д.М. Каденкова. (Письмо от 20 декабря 2007 года № 6/2/4610.)

³ Материалы предоставлены Тамбовской областной Думой.

риальных кластеров; использование макрogeографического положения региона для более активного участия в международном трансграничном сотрудничестве).

В целом правовое оформление стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации характеризуется широким разнообразием принимаемых актов (как нормативных правовых, так и документов ненормативного, программно-политического характера), а также неустоявшейся понятийно-категориальной базой. Такое положение объясняется эволюционным характером развития института нормативно-правового обеспечения стратегий социально-экономического развития регионов и неурегулированностью многих вопросов на федеральном уровне. Федеральное законодательство не определяет однозначно такие понятия, как «стратегия», «доктрина», «концепция», «комплексная долгосрочная программа», «долгосрочный инвестиционный план», и их взаимосвязь¹. В результате, органы региональной законодательной и исполнительной власти вынуждены находить приемлемые формы правового регулирования опытным путем.

Наряду с совершенствованием системных характеристик законодательства субъектов Российской Федерации положительный опыт правового регулирования применения программно-целевого метода управления в субъектах Российской Федерации содержится в предложениях по устранению недостатков и пробелов федерального законодательства. Наиболее актуальным вопросом для многих субъектов Российской Федерации является приданье стратегии социально-экономического развития региона статуса общеобязательного правового акта. Целесообразно утверждать ее в форме закона (как сделано в Воронежской области, Чувашской Республике и ряде других субъектов Российской Федерации).

§ 3. Участие органов государственной власти субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе

Право законодательной инициативы, закрепленное в части 1 статьи 104 Конституции Российской Федерации, является одной из главных форм участия субъектов Федерации в федеральном законодательном процессе. По широкому кругу вопросов только они могут донести до федерального законодателя реальное состояние дел и свое видение путей совершенствования федерального законодательства.

Однако при реализации данного права законодательные (представительные) органы субъектов Российской Федерации зачастую сталкиваются с серьезными проблемами. Субъекты права законодательной инициативы считают, что «избирательная реакция на законодательные инициативы... порою сводит на нет их стремление участвовать в формировании федерального законодательства»². Результаты анализа информационных, аналитических материалов субъектов Российской Федерации показывают, что после рассмотрения Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации только от 2% до 6% их предложений нашли применение в федеральных законах. Характерной в этом плане является информация о результатах рассмотрения законопроектов, вне-

¹ См., напр., материалы, представленные администрацией Орловской области.

² Из письма председателя Государственного Совета Республики Коми М.Д. Истиховской от 25 декабря 2007 года № 01-26/23790.

сенных Московской городской Думой в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в качестве законодательной инициативы в 2004—2007 годах (см. табл.).

	Количество проектов федеральных законов	В% к числу внесенных в Государственную Думу
Всего внесено проектов федеральных законов в 2004—2007 годах, в том числе по проблемам:	45	
государственное строительство и конституционные права граждан	16	35,6
экономическая политика	6	13,3
социальная политика	18	40,0
бюджет, налоги, финансы	5	11,1
Число проектов федеральных законов, находящихся на рассмотрении, в том числе:	15	33,4
принято проектов федеральных законов в первом чтении	1	2,2
Число проектов федеральных законов, рассмотрение которых завершено, в том числе:	30	66,6
принято федеральных законов	2	4,4
отклонено	8	17,8
возвращено в Московскую городскую Думу	10	22,2
снято с рассмотрения, в том числе:	10	22,2
по мотивам принятия аналогичного проекта в первом чтении	2	4,4
как отозванных Московской городской Думой	7	15,6
по другим причинам	1	2,2

Одной из причин отклонения законодательных инициатив является отрицательное заключение Правительства Российской Федерации на законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета (о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, социальных гарантиях и так далее), что является безусловным основанием для их нерассмотрения. Между тем субъект Российской Федерации не всегда может обладать всем необходимым объемом информации в целом по Российской Федерации для подготовки финансово-экономического обоснования предлагаемого им проекта федерального закона.

Следует также отметить, что потенциал субъектов законодательной инициативы «используется не в полной мере, отчасти из-за отсутствия механизма коррекции федеральных законов путем внесения консолидированных законодательных инициатив законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации... Не отработанным в законодательной практике является и внесение законодательных инициатив несколькими парламентами субъектов Российской Федерации совместно»¹. На это было указано и в докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» 2006 года.

¹ Из письма председателя Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан К.Б. Толкачева от 13 декабря 2007 года № 1223-ГС.

В связи с этим Государственный Совет Республики Коми полагает целесообразным внести в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Регламент Государственной Думы норму, согласно которой законопроект, получивший, например, поддержку более чем в половине субъектов Российской Федерации, вносился бы на рассмотрение Государственной Думы в первоочередном порядке. Для стимулирования такой практики придавать консолидированным инициативам статус приоритетных, то есть подлежащих первоочередному рассмотрению в Государственной Думе. Кроме того, Совет Федерации мог бы взять на себя сопровождение таких законопроектов в Государственной Думе.

Субъекты права законодательной инициативы проявляют заинтересованность в совершенствовании механизма взаимодействия федерального и региональных законодателей. В частности, они обращают внимание на целесообразность официального информирования законодательных органов субъектов Федерации о ходе рассмотрения внесенных ими проектов федеральных законов, в частности, о причинах их отклонения, официальных заключениях, полученных на законопроект, потребность систематизации информации о целях и предметах правового регулирования проектов федеральных законов, вносимых субъектами Федерации. Это необходимо для выявления общих проблем, в решении которых могут быть заинтересованы и другие субъекты Федерации¹.

Заслуживает внимания и предложение Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан о совершенствовании методической и консультативной работы с представителями субъектов Федерации в части согласования содержания (текстов) инициатив, их доработки до официального внесения на рассмотрение.

Результаты анализа полученных материалов позволяют также выделить цели и приоритеты органов государственной власти субъектов Федерации в федеральном законодательном процессе. При этом следует отметить, что субъекты права законодательной инициативы ведут постоянный, системный учет и анализ своих законодательных предложений. Так, например, Тюменская областная Дума представила сравнительные сведения за 1994—2007 годы по следующим отраслям федерального законодательства: конституционное и государственное строительство; финансовое и экономическое законодательство; социальная политика; местное самоуправление.

В целом законодательные инициативы субъектов Федерации прежде всего были направлены на дальнейшее совершенствование правового регулирования общественных отношений, связанных с основами конституционного строя, правовым положением человека и гражданина (31,3% от общего числа инициатив, содержащихся в представленных материалах). Из них каждое третье предложение — о развитии федерального законодательства о местном самоуправлении. Так, инициатива Московской областной Думы в части установления гарантий осуществления полномочий депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления нашла свое отражение в Федеральном законе от 4 ноября 2007 года № 253-ФЗ «О внесе-

¹ Предложения содержатся в письме секретаря Совета Государственного Собрания Республики Мордовия А.С. Купчинина (получено по электронной почте).

ний изменения в статью 40 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Федеральные органы законодательной власти поддержали инициативы Воронежской областной Думы, законодательных собраний Владимирской, Кировской, Тверской областей, Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия): был принят Федеральный закон «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» (в части увеличения установленного числа мировых судей и количества судебных участков в указанных субъектах).

В центре внимания органов государственной власти субъектов Российской Федерации в 2007 году оставались вопросы повышения качества жизни и социальной поддержки различных категорий граждан (23,5% от общего числа). Свое право законодательной инициативы в социальной сфере использовали Государственный Совет Республики Коми, Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), законодательные собрания Приморского края, Владимирской, Калужской, Кировской областей, московские областная и городская Думы, Самарская Губернская Дума, Дума Ханты-Мансийского автономного округа — Югры и другие. Однако социальные инициативы, как правило, предусматривающие дополнительные расходы из федерального бюджета, в большинстве случаев отклоняются.

Значительное количество изменений субъекты Федерации предлагают внести в налоговое и бюджетное законодательство (27% от общего числа); большинство из них проходят стадии рассмотрения, обсуждения и согласования заинтересованными лицами.

Несколько меньшее количество законодательных инициатив (18,2% от общего числа) связано с совершенствованием правового регулирования отношений в сфере экономической деятельности (вопросы банкротства, размещения заказов, государственной регистрации, градостроительства, связи и так далее), охраны окружающей среды, рационального использования недр и иных природных ресурсов.

Таким образом, анализ участия субъектов Российской Федерации в федеральном законодательном процессе в форме использования своего права законодательной инициативы является важным направлением мониторинга их законодательной активности. Такой мониторинг может содействовать определению приоритетов в правовом регулировании общественных отношений на федеральном уровне.

Практика внесения законопроектов показывает, что для субъектов Федерации наиболее приемлемой оказывается форма законодательного предложения. Поэтому законодательные инициативы необходимо воспринимать как результат правовых оценок действующего права, важный источник новых идей, представлений, предложений о путях его совершенствования в целях придания ему наибольшей адекватности социальным и иным условиям российского общества. В связи с этим целесообразно поддержать предложения законодательных (представительных) органов власти республик Башкортостан, Коми, Мордовия о совершенствовании механизма взаимодействия федерального и региональных законодателей при реализации права законодательной инициативы, правового регулирования возникающих при этом общественных отношений.

Глава 2

Эффективность правового обеспечения федеральных и региональных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации

§ 1. Региональные особенности стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации: опыт правового обеспечения

Сегодня в России регионы, имеющие согласно Конституции равный статус, существенно отличаются по уровню экономического развития и условиям жизни населения.

Проблемы устойчивого социально-экономического развития регионов и страны в целом являются чрезвычайно актуальными для России как члена мирового сообщества. Социально-экономическое развитие регионов существенно зависит от государственного регионального управления.

Особенности социально-экономического состояния субъектов Российской Федерации проявляются и в использовании правовых средств для повышения уровня жизни людей.

Стратегия социально-экономического развития региона — самостоятельный выбор каждого субъекта Российской Федерации. Он отражает особенности уже сложившихся экономических отношений. Реализация стратегии осуществляется за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации. В регионах сложились различные подходы к выработке и реализации собственной социально-экономической политики.

Интересен опыт Томской области¹.

В рамках разработки Стратегии развития Томской области до 2020 года при определении базовых условий и основных направлений развития были использованы инструментарии региональных типологий. Совокупность базовых условий «Юг — центр знаний и инноваций и Север — производственная площадка» легла в основу методики выбора приоритетов развития региона.

Приоритеты развития экономики Томской области согласовывались с бизнес-сообществом, научными экспертами через публичное обсуждение на высшем экономическом совете при губернаторе области, общественных слушаниях при Государственной Думе Томской области.

Для того чтобы программы районов были увязаны со Стратегией и Программой развития Томской области, распоряжением губернатора Томской области от 30 августа 2006 года № 466-р были утверждены Методические рекомендации по формированию программ социально-экономического развития муниципальных районов, городских округов и комплексных планов развития поселений.

В целях оказания практической помощи муниципальным образованиям в разработке программ утверждено распоряжение губернатора Томской области от 1 марта 2007 года № 106-р «Об оказании содействия органам местного самоуправления Томской области в разработке программ социально-экономического развития».

¹ См. материалы Томской области.

Оказание помощи и проведение мониторинга организованы во исполнение плана мероприятий по реализации Послания Президента Российской Федерации, Бюджетного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на территории Томской области, утвержденного распоряжением губернатора Томской области от 18 июня 2007 года № 319-р.

Администрация Волгоградской области строит политику территориального развития на обеспечении социально-экономического развития регионов Российской Федерации путем создания доступной системы кредитования (микрофинансирования) субъектов малого предпринимательства, включая сельхозтоваропроизводителей, а также жителей малых городов и сельских населенных пунктов. Одним из институтов микрофинансирования, получившим достаточное развитие в Волгоградской области, является кредитная кооперация на основе Закона Волгоградской области «О государственном контроле и надзоре за деятельностью кредитных потребительских кооперативов граждан»¹.

Особенности стратегии развития Калужской области отражает программа «Использование результатов космической деятельности и современных геоинформационных технологий в целях ускорения социально-экономического развития и повышения конкурентоспособности Калужской области (2007–2009 годы)», в части развития системы здравоохранения — областная целевая программа «Мужское здоровье (2007–2009 годы)», принятая Законом Калужской области от 27 декабря 2006 № 277-ОЗ².

Одной из особенностей стратегии социально-экономического развития Краснодарского края является дифференцированный подход к применению тех или иных мер в отношении различных территорий края. В связи с этим в Краснодарском крае уже 3 года действует программа социально-экономического развития северных районов Краснодарского края («Север») на 2004–2010 годы, принятая постановлением Законодательного Собрания Краснодарского края от 14 июля 2004 года №950-П³.

Сохранение и защита природных лечебных ресурсов Краснодарского края осуществляются путем создания округов санитарной (горно-санитарной) охраны курортов с особым режимом хозяйствования, проживания, природопользования на основании Закона Краснодарского края от 7 августа 1996 года № 41-КЗ «О природных лечебных ресурсах, лечебно-оздоровительных местностях и курортах Краснодарского края», Закона Краснодарского края от 15 июля 2005 года № 888-КЗ «О государственной поддержке санаторно-курортного и туристского комплекса Краснодарского края», Закона Краснодарского края от 25 октября 2005 года № 938-КЗ «О туристской деятельности в Краснодарском крае». В целях решения проблем развития санаторно-курортного и туристского комплекса Краснодарского края постановлением Законодательного Собрания Краснодарского края от 29 декабря 2005 года № 1949-П принята краевая целевая программа

¹ Письмо главы администрации Волгоградской области Н.К. Максюты от 21 декабря 2007 года № 02с-11м/11632. Материалы содержат предложение о принятии федерального закона о кредитной кооперации, включающего положения о государственном регулировании и деятельности кредитной кооперации.

² Материалы Калужской области. (Письмо губернатора Калужской области Г.Д. Артамонова от 19 декабря 2007 года № 01-46/8374-07.)

³ Материалы администрации Краснодарского края. (Письмо заместителя главы администрации Краснодарского края В.И. Кондратьева от 19 декабря 2007 года № 05-624/07-03.)

«Развитие санаторно-курортного и туристского комплекса Краснодарского края на 2003—2010 годы»¹.

Целевые программы, принятые в Курганской области в 2007 году в рамках проведения региональной политики, отражают особенности развития данного региона: постановление Курганской областной Думы от 24 апреля 2007 года № 22/39 «О целевой программе Курганской области «Развитие физической культуры и спорта в Курганской области на 2007—2010 годы»; постановление Курганской областной Думы от 26 июня 2007 года № 2427 «О целевой программе Курганской области «Развитие малоэтажного жилищного строительства в Курганской области на 2007—2010 годы»; постановление Курганской областной Думы от 25 сентября 2007 года № 2577 «О целевой программе Курганской области «Развитие образования и реализация государственной молодежной политики в Курганской области в 2008—2010 годах».

В целях обеспечения устойчивого роста экономического потенциала и повышения уровня жизни сельского населения в Курганской области действует Областная целевая программа «Социальное развитие села Курганской области до 2010 года»².

Стратегия развития Курской области предусматривает «инновационно-прорывной путь» развития региона, который можно рассматривать как сценарий активной диверсификации экономики и структурных сдвигов в пользу обрабатывающих отраслей промышленности и сектора услуг³.

В Оренбургской области в целях обеспечения граждан жильем реализуются областные целевые программы «Обеспечение жильем молодых семей в Оренбургской области на 2003—2010 годы» (утверждена Законом Оренбургской области от 28 февраля 2003 года № 63/3-III-ОЗ), «Социальное развитие села до 2010 года» (утверждена Законом Оренбургской области от 14 сентября 2004 года № 1446/240-III-ОЗ), «Развитие ипотечного кредитования в Оренбургской области на 2005—2010 годы» (утверждена Законом Оренбургской области от 29 августа 2005 года № 2533/454-III-ОЗ)⁴.

Правительством Свердловской области принято постановление от 28 ноября 2007 года № 1176-ПП «О Комплексной программе социально-экономического развития территорий сельских населенных пунктов в Свердловской области на период с 2008 по 2015 годы». Эта программа, разработанная по указанию губернатора Свердловской области, называется «Уральская деревня». Ее мероприятия представляют 43 направления, сгруппированные по мерам развития собственной экономической базы сельских территорий и повышения качества жизни селян.

Кроме того, для успешной реализации программы разрабатываются дополнения в нормативные акты. В частности, предусмотрено внесение дополнений в областной закон о государственном регулировании сельскохозяйственного производства в Свердловской области, изменений в методику формирования бюд-

¹ Материалы Законодательного Собрания Краснодарского края. (Письмо первого заместителя председателя Законодательного Собрания Краснодарского края И.М.Петренко от 18 декабря 2007 года № 03/2.)

² Материалы губернатора Курганской области. (Письмо заместителя губернатора Курганской области — руководителя аппарата правительства Курганской области А.Г. Мазеина от 19 декабря 2007 года № 01-02-1244.)

³ Материалы Курской области. (Письмо заместителя губернатора Курской области — председателя административно-правового комитета администрации Курской области Н.А.Ткачева) (получено по электронной почте).

⁴ Материалы Оренбургской области (получены 26 декабря 2007 года по электронной почте).

жетов муниципальных образований. Планируется принять областные законы «О регулировании лесных отношений в Свердловской области», «О фонде поддержки сельских поселений», а также нормативные акты, ускоряющие процедуру изъятия необрабатываемых земель и передачи их эффективным собственникам¹.

Определенный интерес для других субъектов Российской Федерации может представлять Закон Тамбовской области от 30 ноября 2004 года № 264-З «Об областной целевой программе «Социальное развитие села до 2010 года»².

В Тюменской области действует Закон Тюменской области 3 августа 1999 года № 128 «О порядке предоставления субсидий и займов гражданам на строительство и приобретение жилья в Тюменской области за счет средств областного бюджета», который определяет основы регулирования отношений в сфере предоставления безвозмездных субсидий и (или) займов на строительство или приобретение готового жилья в Тюменской области за счет средств областного бюджета³.

Развитие экономики России определяется состоянием ее регионов, которое в первую очередь зависит от их географического положения на территории страны и ресурсов, которыми они обладают. Экономический рост региональной экономики, улучшение жизни ее населения, стабильность экономической ситуации обусловлены повышением эффективности деятельности отдельных субъектов Федерации, величина которой свидетельствует о неодинаковом их вкладе в достижение уровня развития национального хозяйства. Главной причиной этого является использование конкурентных преимуществ различных регионов страны. В связи с этим существует мнение Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, что каждый регион Российской Федерации может быть конкурентоспособным только в тех направлениях своего развития, для реализации которых в нем есть необходимый экономический потенциал⁴.

На данный момент регулирование рассматриваемых общественных отношений осуществляется на основании Указа Президента Российской Федерации от 3 июня 1996 года № 803 «Основные положения региональной политики в Российской Федерации».

Министерством регионального развития Российской Федерации принят приказ от 27 февраля 2007 года № 14 «Об утверждении требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации», который предусматривает принятие стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочную перспективу (не менее 20 лет), согласованной с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и утвержденной законодательным органом субъекта Российской Федерации.

Указанным нормативным актом устанавливаются требования рекомендательного характера при разработке и принятии в субъекте Российской Федерации стратегии социально-экономического развития.

Однако существует мнение, что «эффективность данного документа была бы несоизмеримо выше, если бы указанные вопросы регулировались законом, в котором помимо рамочных требований по принятию стратегии социально-эконо-

¹ Материалы, представленные губернатором Свердловской области Э.Э. Росселем.

² Материалы Тамбовской области.

³ Материалы Тюменской областной Думы. (Письмо заместителя председателя Тюменской областной Думы В.А. Рейна от 19 декабря 2007 года № 1/4 (01)-573/7-2.)

⁴ Письмо председателя Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан К.Б. Толкачева от 13 декабря 2007 года № 1223-ГС.

мического развития субъекта Федерации устанавливалась бы также ответственность региональных властей за ее реализацию»¹.

Развитие региона — сложный социально-экономический процесс. Под воздействием многообразных факторов в регионе протекают сложные процессы экономической структуризации. В связи с этим для стабильного роста и развития экономики субъекта Федерации необходимо определить стратегические направления и приоритеты социально-экономического развития регионов как части государственного образования. Основополагающим нормативным актом может стать постановление Правительства Российской Федерации, определяющее Концепцию Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации и Требования (технический стандарт) к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

§ 2. Опыт стратегического планирования законотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации

Стратегическое планирование законотворческой деятельности является одним из первоочередных этапов применения программно-целевого подхода в сфере правового обеспечения развития регионов. Планирование позволяет определить цели работы законодательной ветви власти и пути их достижения, в системной связи как с внутренними условиями и потребностями законодательного обеспечения собственного развития субъектов Федерации, так и с внешними условиями, которые заключаются в необходимости отслеживания изменений федерального законодательства и приведения в соответствие с ним законодательства регионального.

Правовой основой для стратегического планирования субъектами Федерации законотворческой деятельности является Конституция Российской Федерации, закрепившая право субъектов Российской Федерации на формирование собственного законодательства, а также законодательство субъектов Российской Федерации, в первую очередь их конституции (уставы), регламенты законодательных и исполнительных органов власти, и законодательство о нормативных правовых актах, принятое в ряде субъектов Российской Федерации (Тверская Курганская, Иркутская, Курская области и другие).

Утверждение стратегического плана законотворческой деятельности происходит в форме нормативного правового акта, принимаемого в рамках четко установленной процедуры, которая представляет собой упорядоченную систему юридически установленных правил подготовки и принятия законов и иных нормативных правовых актов субъектами Российской Федерации. Принятие такого нормативного правового акта осуществляется субъектами нормотворчества — законодательными и исполнительными органами государственной власти субъектов Российской Федерации в пределах их компетенции.

В настоящее время в практике принятия нормативных правовых актов стратегического планирования регионального законотворчества реализуется два вида стратегического планирования — комплексное средне- и краткосрочное (на срок

¹ Письмо председателя Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан К.Б. Толкачева от 13 декабря 2007 года № 1223-ГС.

более 1 года с детализацией по более коротким периодам) и краткосрочное (сроком на 1 год или полугодие).

В комплексном средне- и краткосрочном стратегическом планировании наиболее показателен опыт Тюменской области и Пермского края. В этих субъектах Федерации принимается не только среднесрочная стратегия на перспективу нескольких лет, но она и конкретизируется годовыми (краткосрочными) планами законопроектных работ.

Постановлением Тюменской областной Думы принимается Стратегия деятельности Тюменской областной Думы¹, которая как правовой социально-политический документ призвана интегрировать законодательную и иную работу депутатов областного парламента. Стратегия действует на протяжении всего соответствующего созыва депутатов и учитывается при разработке годовых планов работы областной Думы (в том числе годовых планов законопроектной работы).

Стратегия направлена на совершенствование законодательства Тюменской области в основных сферах жизнедеятельности населения, повышение эффективности системы государственного управления, государственного и общественного контроля.

Важным этапом подготовки стратегии является проведение общественных слушаний по Стратегии. Так, в результате слушаний по действующей в настоящее время Стратегии в рабочую группу по ее разработке поступило более 150 предложений и замечаний, которые были тщательно проанализированы. В итоге в той или иной форме было учтено 129 поправок. Этот позитивный опыт Тюменской области может применяться не только для совершенствования проектов законодательных стратегий, но также и других видов стратегий, в первую очередь в сфере социально-экономического развития региона.

В Пермском крае действует примерная Программа законотворческой деятельности Законодательного Собрания Пермского края на 2008–2011 годы, утвержденная постановлением Законодательного Собрания Пермского края от 20 сентября 2007 года № 429². В декабре 2007 года на основе указанной Программы утвержден примерный план законотворческой деятельности Законодательного Собрания Пермского края на 2008 год, в который вошло 80 наименований проектов правовых актов. Примерная Программа рассматривается Законодательным Собранием не как догма, а как документ, указывающий ориентиры и направления законотворческой деятельности, что позволяет добиться стабильности законотворческого процесса, соблюдения определенной последовательности и преемственности в создании законодательной базы Пермского края.

Постановлением правительства Москвы от 19 апреля 2005 года № 238-ПП «О совершенствовании законотворческой деятельности органов исполнительной власти города Москвы» утверждена Концепция совершенствования законодательства города Москвы. Она содержит анализ состояния законодательства города Москвы, проблемы его развития и способы преодоления таких проблем. Кроме того, определены основные направления развития законодательства города Москвы и способы его совершенствования. Данная Концепция является важным программным документом, определяющим на некоторое время вперед дей-

¹ По информации заместителя председателя Тюменской областной Думы В.А. Рейна. (Письмо от 19 декабря 2007 года № 1/4 (01)-573\7-2.)

² Впервые примерная Программа законотворческой деятельности Законодательного Собрания Пермской области была утверждена Законодательным Собранием области третьего созыва на 2002–2006 годы.

ствия органов исполнительной власти города Москвы по совершенствованию законодательства и повышению его эффективности.

Интересен опыт Республики Коми. Там стратегическое регулирование законодательной деятельности осуществляется скорее не на плановой, а на программной основе. Структура Примерной программы нормотворческой и контрольной деятельности Государственного Совета Республики Коми базируется на приоритетных задачах развития республики, основа которых заложена в ежегодных посланиях Президента Российской Федерации, приоритетных национальных проектах, в Стратегии экономического и социального развития Республики Коми до 2015 года, в основных направлениях бюджетной и налоговой политики на 2008–2010 годы. Программа состоит из 6 разделов, каждый из которых обозначен как приоритетная задача, которая требует решения на законодательном уровне. Каждый из разделов содержит подразделы в развитие поставленной в разделе задачи, содержательная часть которых полностью охватывает все направления законодательной деятельности Государственного Совета Республики Коми. Программой предусмотрены подготовка законов и других нормативных правовых актов, законодательные инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации по внесению изменений в федеральные законы, контрольные мероприятия¹.

В большинстве субъектов Федерации планирование законотворческой работы осуществляется на срок не более 1 года. При этом, как правило, принимаемые органами законодательной власти субъектов Федерации программы или планы законодательных работ согласуются с субъектами законодательной инициативы, в первую очередь с исполнительными органами государственной власти.

Законодательное Собрание Вологодской области² ежегодно утверждает постановлением Примерную программу законопроектной работы на очередной календарный год. Порядок формирования и контроля за исполнением Примерной программы законопроектной работы Законодательного Собрания утвержден распоряжением председателя Законодательного Собрания области. Программа формируется на основании предложений субъектов права законодательной инициативы: губернатора области, депутатов Законодательного Собрания области, представительных органов муниципальных образований, а также на основании регулярного обзора и анализа федерального законодательства с целью подготовки предложений по принятию региональных нормативных правовых актов.

Программа включает в себя перечень областных нормативных правовых актов (законов области и постановлений Законодательного Собрания области), которые предлагаются к рассмотрению и принятию Законодательным Собранием области в очередном календарном году, а также перечень проектов федеральных законов, планируемых к внесению Законодательным Собранием области в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации в качестве законодательных инициатив. Проект Примерной программы направляется для согласования всем субъектам права законодательной инициативы, после чего дорабатывается с учетом их предложений.

В Иркутской области основы планирования законотворческой деятельности закреплены Законом Иркутской области от 17 января 1997 года № 4-оз «О зако-

¹ Использованы материалы председателя Государственного Совета Республики Коми М.Д. Истюховской. (Письмо от 25 декабря 2007 года № 01-26/23790.)

² Материалы получены по электронной почте.

нах и иных областных нормативных правовых актах». В главе 3 указанного Закона на области установлено, что нормотворческая деятельность осуществляется в области на плановой основе. План законопроектных работ Иркутской области утверждается ежегодно постановлением Законодательного собрания. Основную часть его составляют проекты законов области, предложенные губернатором области. В плане предусматриваются сроки внесения, субъект законодательной инициативы, ответственный комитет Законодательного собрания области.

В Курганской области принимаются План законопроектных работ Курганской областной Думы и План законопроектных работ правительства Курганской области. Правовой основой для разработки и принятия этих актов является Закон Курганской области от 8 октября 2004 года № 444 «О нормативных правовых актах Курганской области»¹.

В Курской области планирование нормотворческой деятельности осуществляется с 1994 года посредством принятия ежегодно Курской областной Думой постановлений об утверждении программы нормотворческой работы Курской областной Думы на соответствующий год. Программа составляется на основе предложений, поступивших от депутатов Курской областной Думы, губернатора Курской области, представительных органов местного самоуправления, Курского областного суда, Арбитражного суда Курской области, прокуратуры Курской области, территориального органа Министерства юстиции Российской Федерации. Программа содержит перечень проектов нормативных правовых актов с указанием сроков их внесения в Курскую областную Думу поквартально. Губернатором Курской области ежегодно утверждается постановление о нормотворческой работе Администрации Курской области и План внесения проектов нормативных правовых актов Курской области на рассмотрение Курской областной Думы в соответствующем году².

В целях совершенствования и стратегического планирования законотворческой деятельности в Тверской области администрацией Тверской области ежегодно утверждается план подготовки проектов правовых актов губернатора Тверской области и администрации Тверской области. Законодательным Собранием Тверской области с учетом предложений губернатора области ежегодно принимается примерная программа законопроектных работ³.

В Ямало-Ненецком автономном округе текущие планы правотворческих работ составляются, как правило, на 1 год. В случае необходимости разрабатываются перспективные планы правотворческих работ сроком на 2 года и более. Положения, включенные в перспективные планы правотворческих работ, учитываются и конкретизируются при подготовке текущих планов⁴.

Текущее планирование законодательной деятельности Думы Ханты-Мансийского автономного округа — Югры осуществляется путем принятия ежегодного Плана работы Думы, в котором отдельным разделом закрепляется план законопроектных работ с разбивкой по отраслям законодательства, указанием лиц, от-

¹ По данным заместителя губернатора Курганской области — руководителя аппарата Правительства Курганской области А.Г. Мазеина. (Письмо от 19 декабря 2007 года №01-02-1244.)

² Использована информация заместителя губернатора Курской области — председателя административно-правового комитета администрации Курской области Н.А. Ткачева (письмо получено по электронной почте).

³ Информация предоставлена заместителем губернатора Тверской области Ю.М. Красновым. (Письмо от 21 декабря 2007 года № 69/8361-11.)

⁴ Информацию предоставил губернатор Ямало-Ненецкого автономного округа А.В. Артеев. (Письмо от 19 декабря 2007 года № 101-24/1044.1.)

ветственных за разработку и внесение соответствующих законопроектов на заседание Думы, сроков их разработки и внесения на рассмотрение в Думу¹.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации отмечают следующие позитивные тенденции повышения качества процесса и результатов законотворчества, достигаемые в результате стратегического планирования²:

обеспечивается гармонизация федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации, в том числе, по сформулированным в посланиях Президента России Федеральному Собранию Российской Федерации основным направлениям государственной политики и приоритетным национальным проектам;

осуществляется планирование законотворчества на основе стратегий и программ социально-экономического развития субъектов Федерации, что способствует повышению эффективности их реализации;

развивается партнерское сотрудничество законодательных и исполнительных органов власти субъектов Федерации в процессе планирования;

ведется ежегодная подготовка информационных и аналитических обзоров по всем федеральным и региональным нормативным правовым актам, принятым либо претерпевшим изменения, для планирования дальнейшей законотворческой работы;

выявляются и устраняются устаревшие и недействующие нормативные правовые акты субъектов Федерации.

Как показывает опыт субъектов Российской Федерации, применение стратегического планирования законотворческой деятельности способствует повышению ответственности региональных органов государственной власти за качество законодательства субъектов Федерации, обеспечивает системную обоснованность законодательного процесса и позволяет упорядочить процедуры разработки проектов нормативных правовых актов. Целесообразно развивать этот опыт, особенно в целях более широкого применения среднесрочного планирования (в сочетании с краткосрочным), интеграции стратегических планов законотворческих работ с комплексной стратегией социально-экономического развития.

§ 3. Система мониторинга результативности реализации государственно-правовой стратегии в субъектах Российской Федерации

Мониторинг как систематический анализ, контроль, прогноз и наблюдение за определенным процессом с целью выявления его соответствия желаемому результату или первоначальным предположениям о процессе в общем случае и за реализацией государственно-правовой стратегии в субъекте Российской Федерации в частности предполагает выбор или обоснование следующих составляющих:

системы индикаторов и показателей, позволяющих производить комплексную оценку хода и степени реализации как стратегии в целом, так и отдельных ее этапов, решения задач, достижения целей;

¹ Информация председателя Думы Ханты-Мансийского автономного округа — Югры В.С. Сондыкова. (Письмо от 26 декабря 2007 года № 5139.)

² См., напр.: материалы, представленные заместителем губернатора Курской области — председателем административно-правового комитета администрации Курской области Н.А. Ткачевым (письмо получено по электронной почте).

порядка сбора данных о значениях индикаторов и показателей непосредственно или необходимой информации для их определения.

Контроль хода реализации стратегии и программы развития субъекта Российской Федерации, а также своевременное внесение в них корректировок и уточнений должен проводиться ввиду возможного изменения факторов и тенденций, больших объемов затрачиваемых на реализацию финансово-материальных средств.

Непрерывный мониторинг требуется в следующих целях:

1. определить достигнутый уровень социально-экономического развития субъекта Российской Федерации за прошедший период, выявить расхождение реально достигнутых значений индикаторов и показателей с планируемыми и достаточно точно поставить задачу на поиск причин расхождения;

2. найти наиболее эффективные методы сбора данных на данном этапе реализации стратегии и программы и уточнить процедуры системного сбора и обработки данных и их анализа;

3. получить информацию об эффективности реализации стратегических направлений развития субъекта Российской Федерации на основе чего разработать и внести определенные конкретные изменения в стратегию и программу.

Главной проблемой при организации и проведении мониторинга является определение перечня индикаторов и показателей реализации стратегии, программ и планов и исходных данных, с использованием которых определяются индикаторы и показатели.

По нашим оценкам, перечни и состав таких исходных данных наиболее полно и четко представлены в материалах Республики Татарстан¹, Томской области². В качестве примера приведем соответствующий фрагмент из материалов Томской области:

«В процессе мониторинга определяются значения более чем по 300 индикаторам и показателям, сгруппированным в два основных блока:

1. Индикаторы достижения целей развития области и контрольные показатели выполнения задач, их прогнозные значения, которые необходимо достичь к 2010 году.

2. Динамика показателей, характеризующих ожидаемые результаты реализации основных направлений региональной политики социально-экономического развития области.

Большинство индикаторов и показателей Стратегии и Программы (две трети) — результаты исследований и социологических опросов, одна треть — данные государственной статистики. Это позволяет давать более качественную характеристику реализации Стратегии и Программы и предлагать более эффективные механизмы их реализации. В рамках выполнения мониторинга проводятся опросы:

2000 субъектов малого предпринимательства, при этом выборка формируется в территориальном разрезе и по видам экономической деятельности, организационно-правовым формам (малые предприятия, предприниматели, крестьянско-фермерские хозяйства);

¹ Государственный Совет Республики Татарстан. (Письмо секретаря Государственного Совета Республики Татарстан В.Н. Липужиной от 19 декабря 2007 года № 04-279.)

² Материалы администрации Томской области (получено по электронной почте 29 декабря 2007 года).

200 средних и крупных предприятий, выборка также формируется с учетом распределения по муниципальным районам и городским округам области и видам экономической деятельности;

3200 домохозяйств (8 тыс. чел.) в территориальном разрезе.

Кроме того, в процессе мониторинга дополнительно опрашиваются более 500 различных предприятий, организаций и учреждений (потенциальные участники кластеров, страховые, консалтинговые и финансовые организации, ведущие инвестиционные институты)¹.

Из материалов, представленных в Совет Федерации по этому вопросу, следует, что фактически мониторинг выполняется непрерывно, но результаты мониторинга выдаются дискретно: ежеквартально — в Амурской области², в Краснодарском крае³, в Республике Бурятия⁴ (частично), ежегодно — в Калужской области⁵ и в других субъектах Российской Федерации. При определении числа контролируемых индикаторов и показателей прослеживается тенденция к их увеличению: так, в Томской области их 321⁶, в Республике Татарстан — 326⁷, хотя для некоторых субъектов Российской Федерации определенным дисциплинирующим условием в этом плане является норма Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации» — 43 группы показателей.

По нашему мнению, выбор числа индикаторов и показателей должен проводиться с учетом их взаимозависимости по критерию эффективность/стоимость, то есть с учетом того, как влияет значение этого индикатора на определение эффективности реализации стратегии, программы, плана и затрат на его определение и использование. Инициатором разработки такой методики целесообразно выступить Совету Федерации.

Субъекты Российской Федерации обращают внимание на проблемы, возникающие в процессе мониторинга по индикаторам результативности реализации государственно-правовой стратегии в субъектах Российской Федерации. Так в материалах Амурской области⁸ отмечается «несопоставимость рассчитываемых органами государственной статистики показателей и информации, представляющейся предприятиями и организациями. Многие статистические показатели на момент проведения мониторинга являются предварительными и впоследствии уточняются, кроме того, при их расчете используется методика «досчета».

¹ Материалы администрации Томской области (получено по электронной почте 29 декабря 2007 года).

² Правительство Амурской области. (Письмо и.о. председателя правительства Амурской области А.В. Нестеренко от 20 декабря 2007 года № 01-1-4969/9369.)

³ Законодательное Собрание Краснодарского края. (Письмо первого заместителя председателя Законодательного Собрания Краснодарского края И.М. Петренко от 18 декабря 2007 года № 03/2.)

⁴ Правительство Республики Бурятия. (Материал подготовлен Министерством экономики Республики Бурятия (получен по электронной почте от 21 декабря 2007 года).

⁵ Губернатор Калужской области. (Письмо губернатора Калужской области Г.Д. Артамонова от 19 декабря 2007 года № 01-46/8374-07.)

⁶ Администрация Томской области (получено по электронной почте 29 декабря 2007 года).

⁷ Государственный Совет Республики Татарстан. (Письмо секретаря Государственного Совета Республики Татарстан В.Н. Липужиной от 19 декабря 2007 года № 04-279.)

⁸ Правительство Амурской области. (Письмо и.о. председателя правительства Амурской области А.В. Нестеренко от 20 декабря 2007 года № 01-1-4969/9369.)

На наш взгляд, в процессе сбора данных для мониторинга не нашли еще адекватного решения вопросы коммерческой тайны, действующие ограничения на сбор информации, не установленной законодательством.

Для более эффективного внедрения системы непрерывного мониторинга по индикаторам результативности реализации государственно-правовой стратегии в субъектах Федерации целесообразно:

1) обеспечить разработку единого концептуального документа, определяющего стратегические ориентиры и роль каждого из регионов (хотя бы групп регионов) в развитии Российской Федерации на перспективу;

2) организовать разработку и утверждение процедур информационного обмена между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и федеральными территориальными органами Федеральной налоговой службы и службы государственной статистики в части обмена оперативной информацией по платежам в областной и местные бюджеты, по изменениям налогооблагаемой базы налогоплательщиков, по обеспечению налогоплательщиками безусловного исполнения платежных обязательств перед бюджетами всех уровней;

3) принять федеральный закон об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации в качестве основного документа, регламентирующего состав участников этого процесса, их права и обязанности, а также особенности участия каждого из них в осуществлении региональной политики.

§ 4. Правовые механизмы ответственности всех уровней публичной власти за конечные результаты своей деятельности: опыт, проблемы и перспективы

Происходящие в Российской Федерации процессы модернизации государственного управления, продолжение административной реформы актуализируют проблему ответственности в сфере публично-правовых отношений¹. Речь идет о совершенствовании механизма ответственности органов государственной власти и местного самоуправления, повышении его адекватности сложившимся общественным отношениям².

В отношении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований вопросы ответственности нашли закрепление в Федеральном законе № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Анализ материалов, предоставленных субъектами Российской Федерации, показывает, что правовые механизмы ответственности формируются в различных ракурсах.

¹ При подготовке данного параграфа использованы материалы следующих субъектов Российской Федерации: республик Бурятия, Коми, Мордовия, Курганской, Московской, Мурманской, Рязанской, Тверской, Томской областей, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры.

² См.: Материалы круглого стола «Формы и механизмы ответственности органов государственной власти и местного самоуправления: перспективы законодательного обеспечения» // Аналитический вестник Совета Федерации. Серия «актуальные проблемы государственного строительства». Издание подготовлено Аналитическим управлением Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации. М., 2003.

В Республике Бурятия¹ акцентируется внимание на реализации мероприятий административной реформы, на законодательном определении механизма контроля реализации программ социально-экономического развития Республики Бурятия на среднесрочную и долгосрочную перспективу. Обращается внимание на то, что в целях стимулирования процесса повышения ответственности предусмотрена система премирования государственных служащих за достижение нормативных значений показателей эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти и сокращение отставания от общероссийских показателей. В республике создан фонд стимулирования муниципальных образований за счет средств республиканского бюджета.

Обращено внимание на ряд проблем в системе оценке эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти, в частности, в этой системе не задействованы федеральные министерства и как следствие — не принимаются «упреждающие меры регулирующего воздействия в наиболее проблемных сферах».

Республикой Коми² представлена информация о работе Государственного Совета Республики Коми и Министерства экономического развития Республики Коми. В деятельности Государственного Совета республики используется система отчетности депутатов по работе с избирателями. Законом Республики Коми «О статусе депутата Государственного Совета Республики Коми» предусмотрено, что каждый депутат отчитывается перед избирателями непосредственно либо через СМИ и о своей работе информирует Государственный Совет. Так, несмотря на то что половина депутатского корпуса на прошедших в марте 2007 года выборах была избрана по партийным спискам, решением фракции каждый депутат закреплен за определенными территориями, за которые он несет депутатскую ответственность (что также нашло отражение в указанном законе о статусе депутата).

Отмечается важность повышения ответственности органов исполнительной власти и органов местного самоуправления за результаты их деятельности. На решение этой задачи направлена создаваемая в республике система оценки деятельности органов исполнительной власти по реализации полномочий, установленных законодательством.

Акцентируется внимание на необходимости формирования в 2008 году системы оценки деятельности органов местного самоуправления по реализации полномочий, установленных законодательством.

В интересах совершенствования законодательства предложено принятие федерального закона «Об административных регламентах и стандартах государственных и муниципальных услуг».

В материале Республики Мордовия³ поднят вопрос о реализации наказов избирателей. Приводится позитивный опыт утверждения постановлением Государственного Собрания республики перечня предложений по наказам избирателей.

В Республике Мордовия внедрен эффективный механизм ответственности депутатов законодательного органа перед избирателями. 1 декабря 2004 года был принят Закон Республики Мордовия «О порядке учета и реализации наказов из-

¹ Информация Министерства экономики Республики Бурятия (передана по электронной почте).

² Письмо председателя Государственного Совета Республики Коми М.Д. Истикновской от 25 декабря 2007 года № 01-26/23790; письмо и.о. Министра экономического развития Республики Коми Я.С. Бордюга от 17 декабря 2007 года № 07-11/10175.

³ Письмо секретаря Совета Государственного Собрания Республики Мордовия А.С. Купчинина (получено по электронной почте).

бирателей». Указанным законом установлен порядок внесения, принятия и исполнения наказов избирателей, успешно реализуемый в республике. Формирование перечня предложений по наказам избирателей осуществляется депутатами самостоятельно. Это позволяет повысить ответственность депутата перед избирателями, обеспечивает непосредственное участие депутата либо кандидата в депутаты в реализации наказов избирателей.

В Курганской области¹ проводится работа по оценке эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти. В целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления муниципальным образованиям могут быть выделены гранты за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации.

В Рязанской области также внедряются механизмы оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти. В интересах реализации административной реформы принято постановление правительства Рязанской области от 26 октября 2007 года № 291 «О перечне мероприятий по реализации административной реформы в Рязанской области».

В информации Тверской области² наряду с вопросами реализации административной реформы поднимаются вопросы отчетности органов исполнительной власти, депутатов Законодательного Собрания.

В информации, поступившей из Московской области, отмечается сложность оценки эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти, поскольку на федеральном уровне не закреплены критерии, по которым можно определить степень эффективности деятельности органов государственной власти.

Работа по оценке эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти проводится и в Мурманской области,³ где в 2007 году была принята региональная целевая программа «Повышение качества государственного управления социально-экономическим развитием Мурманской области на 2008–2010 годы».

В Ханты-Мансийском автономном округе — Югре⁴ обращено внимание на разработку правительством автономного округа трехуровневой системы оценки деятельности исполнительных органов государственной власти и муниципальных образований автономного округа: 1-й уровень — социально-экономическое развитие автономного округа; 2-й уровень — эффективность деятельности исполнительных органов государственной власти автономного округа; 3-й уровень — социально-экономическое развитие муниципальных образований, эффективность исполнения вопросов местного значения.

В 2006 году в Югре введена практика оценки муниципального уровня, постоянно заслушиваются доклады глав муниципальных образований «О результатах и основных направлениях социально-экономического развития».

¹ Письмо заместителя губернатора Курганской области — руководителя аппарата правительства Курганской области А.Г. Мазеина от 19 декабря 2007 года № 01-02-1244.

² Письмо заместителя губернатора Тверской области Ю.М.Краснова от 21 декабря 2007 года № 69/8361-11.

³ Письмо первого заместителя губернатора Мурманской области А.В. Макарова от 20 декабря 2007 года № 01-03/3304.

⁴ Письмо председателя Думы Ханты-Мансийского автономного округа — Югры В.С. Сондыкова от 26 декабря 2007 года № 5139.

В перспективе на 2008 г. предусмотрена разработка и утверждение Правительством автономного округа методики оценки деятельности муниципальных образований, исполнительных органов государственной власти автономного округа.

Думой Ханты-Мансийского автономного округа — Югры образована Счетная палата Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, которая является постоянно действующим органом финансового контроля автономного округа и подотчетна ей. Анализ полученной в результате проводимых контрольных мероприятий информации о состоянии расходования финансовых ресурсов автономного округа, эффективности управления и распоряжения собственностью автономного округа, обобщение причин и последствий выявленных нарушений позволяет ставить вопрос об ответственности публичной власти путем регулярного (не реже одного раза в квартал) представления в Думу автономного округа информации о результатах проведенных контрольных мероприятий и предложений по устранению выявленных нарушений¹.

Приведенные выше данные позволяют констатировать, что в настоящее время во многих субъектах Российской Федерации во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», ведется работа по формированию правовых механизмов ответственности всех уровней публичной власти за конечные результаты своей деятельности. Однако исполнению названного указа, как отмечают некоторые субъекты Российской Федерации (Московская область, Республика Бурятия), мешают следующие проблемы:

указ содержит ряд отыскочных норм (пункт 2 указа);

указ не содержит самого главного — критериев, по которым можно оценить степень эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти;

указ не учитывает того, что ряд экономических показателей (валовой региональный продукт, объем инвестиций, средняя продолжительность временной нетрудоспособности и тому подобное) лишь косвенно зависят от деятельности исполнительных органов государственной власти конкретного субъекта Федерации и могут применяться (в ограниченной степени) только при условии построения динамического ряда за несколько лет²;

в системе оценки эффективности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации не задействованы федеральные министерства, не выработаны дифференцированные нормативы или рекомендации расходования средств на оказание услуг в социальной сфере;

Федеральным планом статистических работ предусмотрено представление годовых статистических данных по показателям, закрепленным Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации» только в масштабе субъектов Российской Федерации. В то же время не предусмотрена система статистического наблюдения на уровне муниципальных

¹ Письмо председателя Думы Ханты-Мансийского автономного округа — Югры С. Сондыкова от 26 декабря 2007 года № 5139.

² Московская областная Дума.

образований, что не позволяет осуществлять оперативный мониторинг показателей эффективности¹.

Действующее российское законодательство практически не предусматривает какой-либо ретроспективной ответственности выборных должностных лиц за результаты их деятельности, то есть за неисполнение или ненадлежащее исполнение ими своих обязанностей. Так, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» высшее должностное лицо субъекта Российской Федерации несет ответственность только за издание нормативного правового акта, противоречащего Конституции России, федеральным конституционным законам и федеральным законам (пункт «а» части 2 статьи 29.1 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации». Между тем не всякое негативное воздействие на политическую и социально-экономическую сферы в конкретном субъекте Федерации вызвано именно нормативным актом высшего должностного лица, оно может стать результатом его действий или бездействия (систематическая невыплата (задержка выплаты) заработной платы и социальных пособий).

В связи с этим представляется актуальным формирование правовых механизмов ответственности всех уровней публичной власти за конечные результаты своей деятельности, что также подтверждается Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации».

С 2007 года в различных субъектах Российской Федерации началась активная работа по развитию механизмов, обеспечивающих повышение результативности деятельности органов государственной власти и соответствие направлений бюджетных расходов приоритетам региональной политики. Администрация Томской области для достижения названных целей использует такие инструменты, как доклады о результатах и основных направлениях деятельности во всех органах исполнительной власти и структурных подразделениях администрации Томской области (постановление губернатора Томской области от 4 апреля 2007 года № 36), методические рекомендации по подготовке докладов (приказ Департамента финансов Томской области от 18 апреля 2007 года № 8-1). Согласно порядку разработки докладов первый раздел увязан со стратегическими целями развития области, четвертый раздел содержит показатели, характеризующие место Томской области в социально-экономическом развитии Российской Федерации. В данном разделе органы исполнительной власти предоставляют информацию, в том числе по показателям на основе Указа Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации». Перечень исполнителей, ответственных за сбор, предоставление, расчет и планирование данных показателей, утвержден распоряжением губернатора Томской области от 7 августа 2007 года № 407-р.

В соответствии с названным Указом Президента Российской Федерации от 28 июня 2007 года губернатором Мурманской области принято распоряжение от 28 августа 2007 года № 196-РГ «О подготовке доклада губернатора Мурманской области о достигнутых и планируемых значениях показателей для оценки

¹ Министерство экономики Республики Бурятия.

эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти Мурманской области». Указанным распоряжением закреплена ответственность исполнительных органов государственной власти области за достижение значений показателей в соответствующих сферах деятельности, мониторинг и анализ складывающихся тенденций¹.

§ 5. Практика осуществления правового мониторинга в субъектах Российской Федерации на примере Вологодской области²

Правовой мониторинг: предмет, цели, задачи, принципы

В Вологодской области правовой мониторинг сложился как целостная и развивающаяся система, ставшая эффективным инструментом проведения единой правовой политики на всей территории области, позволяющая перейти к осуществлению постоянного анализа правового регулирования, оперативно устранять выявленные недостатки, своевременно реагировать на изменение социальной действительности.

Предметом системы правового мониторинга являются федеральные, областные и муниципальные нормативные правовые акты.

Осуществление правового мониторинга направлено на обеспечение согласованности нормотворческих решений на областном и местном уровне и их соответствие федеральному законодательству. Целью предпринимаемых действий является обеспечение защиты прав и интересов всех субъектов права.

Основополагающими *задачами* построения системы мониторинга являются: обеспечение законности принятых нормативных правовых актов; недопустимость избыточности регулирования (то есть регламентация только тех сфер жизни общества, в которых норма права является наиболее действенным регулятором, и невмешательство в те общественные отношения, упорядоченность которых в необходимой мере обеспечивается посредством иных (неправовых) регуляторов);

сдерживание «нормативной инфляции» посредством повышения качества нормативного правового акта во избежание многократного внесения изменений в него.

Решение поставленных *задач* осуществляется исходя из *принципов* правового мониторинга: систематичность, целенаправленность, плановость, комплексность.

Многообразие форм правового мониторинга

Практика правового мониторинга позволяет говорить о широком спектре осуществляемого *правового анализа*, что подтверждается одновременным существованием разнообразных форм его проведения.

¹ Правительство Мурманской области. (Письмо А.В. Макарова от 20 декабря 2007 года № 01-03/3304.)

² Материалы представлены губернатором Вологодской области В.Е. Позгалевым. (Письмо от 11.01.2008 г. № 2866/19-03.) Правительством Вологодской области в 2007 г. также подготовлен доклад «Мониторинг федерального законодательства в разрезе реформы дальнейшего разграничения полномочий по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации».

Систематизация нормативных правовых актов, принимаемых на региональном и муниципальном уровнях

Систематизация включает в себя формирование электронной базы данных и документального банка актов и их поддержание в актуальном состоянии. Все представленные акты обрабатываются, инкорпорируются, оформляются в сборники, включаются в электронную базу данных. При этом в электронную базу не включаются акты, носящие индивидуальный характер, акты, вносящие изменения, отменяющие, признающие утратившими силу действующие акты.

Систематизация также подразумевает *классификацию* каждого нормативного правового акта, занесимого в электронную базу данных, в зависимости от сферы его применения. По состоянию на 15 декабря 2007 года, в региональной электронной базе данных содержались сведения о 7197 актах, принятых начиная с 1976 года, в муниципальной базе — 82 493 акта, принятых начиная с 1991 года.

Планирование реализации вновь принятых федеральных законов

Реализуя *принцип плановости* правового мониторинга, в Вологодской области широко используется формирование утверждаемых губернатором области *Планов мероприятий по нормативному обеспечению реализации вновь принятых федеральных законов*. Планы мероприятий определяют вопросы, подлежащие регулированию как на региональном, так и на муниципальном уровне. При этом планирование применяется главным образом в случае принятия федеральных законов, радикально меняющих существующее положение.

Так, в целях реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»:

утвержден План мероприятий по нормативному обеспечению реализации указанного Федерального закона, по результатам исполнения которого принято около 230 нормативных актов области (из них более 100 — законы области, регулирующие вопросы установления границ муниципальных образований, наименования органов местного самоуправления, организации местного референдума, муниципальной службы, проведения муниципальных выборов, межбюджетных отношений, разграничения имущества, наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями и другие);

к моменту начала реализации Федерального закона № 131-ФЗ (к 1 января 2006 года) на территории области была сформирована практически вся муниципальная правовая база актов, требуемая для решения органами местного самоуправления вопросов местного значения, в том числе всеми муниципальными образованиями были приняты уставы, которые прошли регистрацию в правительстве области и опубликованы до 1 сентября 2005 года;

к 1 января 2006 года путем направления *методических рекомендаций и разработки модельных правовых актов* было обеспечено принятие необходимых муниципальных правовых актов: о налогах, о бюджете и бюджетном процессе, по вопросам участия граждан в осуществлении местного самоуправления (собрания, правотворческая инициатива, опросы граждан, публичные слушания, территориальное общественное самоуправление), по вопросам организации органов местного самоуправления (структура, регламенты), по вопросам управления

муниципальной собственностью, благоустройства, оказания ритуальных услуг и иным вопросам местного значения.

Проведенная подготовительная работа позволяет в настоящее время успешно реализовывать реформу местного самоуправления на территории области в полном объеме.

В целях реализации Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ был утвержден План мероприятий по нормативному обеспечению его реализации, состоящий из 226 поручений отраслевым органам исполнительной государственной власти области. По результатам реализации названного Плана принято 159 нормативных актов, выполнено 64 организационных мероприятия, 3 поручения не выполнены по причине отсутствия федеральных нормативных правовых актов.

Своевременность принятых в октябре — декабре 2004 года мер позволила к моменту вступления указанного федерального закона в силу нормативно урегулировать все необходимые вопросы, сделать расчеты и предусмотреть требуемые средства в областном бюджете на очередной финансовый год, произвести замену натуральных льгот денежными выплатами и, в конечном счете, не допустить возникновения социального напряжения на территории области. Время показало, что Вологодская область плавно «вшла в реализацию» Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ.

Приведение областных и муниципальных нормативных правовых актов в соответствие действующему законодательству

Составляющими элементами приведения областных законов и подзаконных правовых актов в соответствие с действующим законодательством являются выявление изменений, произошедших в федеральном законодательстве, отбор областных нормативных правовых актов, требующих обновления, выбор варианта приведения в соответствие (внесение изменений в действующий акт, признание его утратившим силу, разработка концепции нового акта), подготовка проекта нормативного правового акта.

В 2000 году приведено в соответствие действующему законодательству 404 областных правовых акта, в 2001 — 172, в 2002 — 91, в 2003 — 519, в 2004 — 203, в 2005 — 426, в 2006 — 194, в 2007 году — 374. Нестабильность показателей приведения областных правовых актов в соответствие действующему законодательству обусловлена прежде всего не низким качеством принятых областных актов, а *необходимостью оперативного реагирования на постоянные и многочисленные изменения федерального законодательства*. Правовому анализу подвергаются не только акты, принятые за последний период, но и весь массив действующих областных нормативных актов.

В Вологодской области с 2000 года хорошо зарекомендовала себя практика формирования и работы совместных групп по приведению областных законов в соответствие федеральному законодательству. Такие группы формируются, как правило, из представителей Законодательного Собрания области, администрации области, прокуратуры области, территориального органа Минюста России, отраслевых органов исполнительной власти области. Такие совместные рабочие группы создавались, в частности, в связи с принятием федеральных законов от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ, от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, от 20 августа 2004 года № 120-ФЗ, от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ. Заседания совместных

рабочих групп проводились *еженедельно*. На них осуществлялось коллегиальное постатейное чтение текстов действующих законов области, требующих приведения в соответствие федеральному законодательству, оформлялись заключения за подписью членов группы. Подобный характер работы обеспечил оперативное согласование законопроектов и скорейшее их принятие.

По итогам проделанной работы рассмотрено более тысячи действующих на момент проведения заседаний законов области, почти каждый из которых претерпел изменения, что нашло отражение в 94 законах о внесении изменений в законы области либо признании их утратившими силу. Благодаря проведенной работе удалось своевременно приступить к реализации требований перечисленных федеральных законов.

С 2001 года в области началась работа и по приведению актов органов местного самоуправления и должностных лиц в соответствие действующему законодательству, в связи с чем было принято решение о *создании единой правовой базы нормативных правовых актов органов местного самоуправления*.

Правовым основанием для проведения *экспертизы муниципальных правовых актов* является положение статьи 21 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», согласно которому правительству области как высшему исполнительному органу государственной власти субъекта Российской Федерации предоставлено полномочие по обеспечению соответствия муниципальных правовых актов федеральному и областному законодательству.

Во исполнение постановления губернатора области от 23 октября 2001 года № 974 «О создании информационной базы данных нормативных правовых актов органов местного самоуправления» начиная с 1 ноября 2001 года принятые на муниципальном уровне правовые акты ежемесячно представляются в правительство области (в 2002 году аналогичная норма была закреплена в новой редакции Устава Вологодской области).

В результате проведенной совместной работы органов государственной исполнительной власти области и органов местного самоуправления удалось сформировать (в том числе с использованием архивов) электронную информационную базу муниципальных нормативных правовых актов. В 2002 году начата их *правовая экспертиза* на предмет соответствия Конституции Российской Федерации, федеральному и областному законодательству.

Содержанием *правовой экспертизы* муниципальных правовых актов в данном случае является выявление нарушений в уже принятых актах, указание на нормы законодательства, которым они противоречат, рекомендации по возможным способам устранения нарушений.

Динамика выявленных нарушений в муниципальных правовых актах по результатам правовой экспертизы в 2002—2007 годах: в 2002 году выявлено 6808 нарушений, в 2003 — 1267, в 2004 — 1752, в 2005 — 1377, в 2006 — 6126, в 2007 — 4986.

Выявленный рост допущенных в муниципальных правовых актах нарушений обусловлен ростом количества муниципальных образований на территории области (в 13 раз), отсутствием на муниципальном уровне квалифицированных кадров, увеличением количества вопросов, подлежащих регулированию на муниципальном уровне в связи с принятием Жилищного кодекса Российской

Федерации, Земельного кодекса Российской Федерации, Градостроительного кодекса Российской Федерации и иных федеральных законодательных актов, трудностями разграничения между муниципальными районами и поселениями вопросов местного значения.

В общем объеме актов, принятых с нарушением действующего законодательства, правовая экспертиза которых проведена в 2007 году, 6% нарушений допущено в актах муниципальных районов, 1% — в актах городских округов, 93% — в актах поселений. Большинство нарушений действующего законодательства допускается в правовых актах поселений, что связано с отсутствием у них на данном этапе опыта правотворческой деятельности по сравнению с муниципальными районами и городскими округами.

По итогам правовой экспертизы муниципальных правовых актов в случае выявления нарушений оформляется представление губернатора области в адрес главы муниципального образования с предложением об их устранении. Всего за период с 2002 по 2007 год направлено более 1077 представлений губернатора области.

Следует отметить позитивную реакцию органов местного самоуправления на представления губернатора области по приведению муниципальных правовых актов в соответствие с действующим законодательством. Данные представления воспринимаются органами местного самоуправления как оказание правовой помощи, а указанные нарушения, как правило, устраняются оперативно и в полном объеме, что подтверждают результаты *постоянного контроля за устранением выявленных нарушений*.

Обновление областных нормативных правовых актов в связи с изменением общественных отношений

Обновление областных правовых актов обусловлено не только изменениями в действующем законодательстве, но и развитием общественных отношений, в связи с чем возникает необходимость пересмотра положений нормативных правовых актов, которые формально не противоречат законодательству, но фактически не находят практического применения. В частности, исходя из этой потребности принят в новой редакции Устав области, неоднократно пересматривался Закон области «О бюджетном процессе в Вологодской области», постоянно инвентаризируются нормы Закона области «О государственном регулировании инвестиционной деятельности на территории Вологодской области».

Реализация права дополнительного регулирования на уровне области

В области разработаны и приняты законы, обеспечивающие дополнительные (по сравнению с федеральным законодательством) меры социальной защиты отдельных категорий граждан в сфере охраны семьи, материнства, отцовства, в сфере социальной поддержки отдельных категорий граждан при проезде на транспорте на территории области и в других сферах.

Тематический анализ правового регулирования

Одной из форм правового мониторинга является тематический анализ правового регулирования в рамках как конкретной отрасли права, так и нескольких смежных отраслей права (межотраслевой анализ).

Реализация реформы местного самоуправления на территории области обусловила потребность проведения многоплановой аналитической работы с целью наблюдения за осуществлением органами местного самоуправления своих полномочий. Подобная работа требует совокупного анализа норм бюджетного, гражданского, муниципального, процессуального, градостроительного, земельного, жилищного права.

Возникающие вопросы и проблемы при реализации органами местного самоуправления права на передачу осуществления части полномочий по решению вопросов местного значения от одного уровня муниципального образования муниципальному образованию другого уровня путем заключения соответствующих соглашений потребовали *обобщения практики* заключения таких соглашений с целью последующего более эффективного регулирования муниципальными образованиями их положений. Такой мониторинг проводился в 2006—2007 годах. Проведенный анализ показал следующее.

Органами местного самоуправления заключаются соглашения о передаче осуществления полномочий по решению вопросов местного значения как с уровня поселения на районный уровень, так и наоборот.

a) соглашения типа «поселение — район»

В 2007 году на основании заключенных соглашений переданы *с уровня поселений на уровень районов* преимущественно полномочия по:

разработке генеральных планов поселений, правил землепользования и застройки (11,8%);

организации и осуществлению мероприятий по мобилизационной подготовке (11,5%) — анализ соглашений, заключенных в сфере мобилизационной подготовки, показал нецелесообразность отнесения указанного полномочия к вопросам местного значения поселения в связи отсутствием в поселениях специалистов для осуществления данных полномочий;

расчету и предоставлению субсидий на оплату жилищно-коммунальных услуг (9,5%);

организации библиотечного обслуживания населения (8%) — достаточно большое количество соглашений в данной сфере объясняется отсутствием в период до разграничения имущества в собственности поселений объектов социально-культурной сферы, необходимых для исполнения полномочий, а также в связи с нецелесообразностью изменения сложившейся за длительный период системы муниципальных учреждений;

организационному и документационному (в том числе правовому) обеспечению деятельности органов местного самоуправления (7,7%) — для решения серьезной проблемы отсутствия юридически подготовленных кадров «на местах», способных обеспечить правомерность действий и решений органов местного самоуправления, правительство области предложено заключение соглашений о передаче полномочий по правовому обеспечению деятельности органов поселений на районный уровень, законность которых подтверждена судебной практикой; всего заключено 193 таких соглашения, то есть в 56 % поселений;

созданию условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры (7,2%);

обеспечению условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта (6,9%) и так далее.

б) соглашения типа «район — поселение»

Муниципальными районами на поселенческий уровень передаются в основном полномочия по содержанию и строительству автомобильных дорог общего пользования между населенными пунктами и полномочия по организации оказания на территории муниципального района первичной медико-санитарной помощи.

Таким образом, выявлен комплекс объективных причин, вызывающих принятие решения органами местного самоуправления о передаче осуществления полномочий, в том числе и отсутствие необходимых условий для самостоятельного решения вопросов местного значения.

По результатам обобщения выявлены следующие типичные нарушения требований законодательства при заключении соглашений:

отсутствие нормативного правового акта представительного органа муниципального образования о передаче осуществления полномочий по решению вопросов местного значения другому муниципальному образованию;

отсутствие в бюджетах муниципальных образований необходимых для исполнения переданных полномочий субвенций, а также отсутствие в заключенных соглашениях методики расчета ежегодного объема субвенций, необходимого для исполнения переданных полномочий;

отсутствие в заключенных соглашениях финансовых санкций за неисполнение условий соглашений;

отсутствие в условиях соглашений порядка возврата средств в случае неисполнения своих обязательств стороной, принявшей осуществление полномочий, и иные.

Анализ показал, что *подход органов местного самоуправления к заключению соглашений в 2007 году по сравнению с 2006 годом изменился*: поселения принимают все больше решений о самостоятельном осуществлении своих полномочий, полномочия передаются не по решению определенного вопроса местного значения в целом, а лишь в части, исполнение которой поселением невозможно по объективным причинам.

На основании проведенного в 2006 году мониторинга заключения соглашений о передаче части осуществления полномочий в органы местного самоуправления направлены *методические рекомендации* по данному вопросу, разработаны *модельные проекты соглашений* по отдельным вопросам местного значения, проведены учебные семинары со специалистами органов местного самоуправления. Нарушения, выявленные при заключении соглашений, находят отражение в экспертных заключениях, направляемых в органы местного самоуправления. Как результат, мониторинг соглашений, проведенный в 2007 году, выявил *существенное снижение количества нарушений действующего законодательства* как в текстах соглашений на 2007 год, так и в процедуре их заключения. Органы местного самоуправления стали более корректно формулировать предметы соглашений; предусматривать ответственность сторон за неисполнение своих обязательств, в том числе взаимную отчетность сторон; соблюдать требования по финансовому обеспечению передаваемых полномочий.

Эффективность проделанной работы неоспорима, в связи с чем очевидна важность ее проведения и в последующем.

В рамках *тематического мониторинга* для оказания правовой помощи органам местного самоуправления по работе с вынесенными органами прокуратуры

области представлениями и протестами на противоречащие федеральным законам муниципальные правовые акты в 2006 году проведен *анализ мер прокурорского реагирования*, вынесенных в отношении органов местного самоуправления.

Установлено, что вынесенные протесты и предписания прокуратуры касались уставов муниципальных образований, финансовых основ местного самоуправления, реализации органами местного самоуправления предоставленных полномочий, организации деятельности органов и должностных лиц местного самоуправления. При этом соотношение указанных актов по конкретным сферам применения распределяется следующим образом: наибольшее количество (61%) — муниципальные правовые акты в области земельных отношений, 13% — в области жилищно-коммунального хозяйства, 6% — в сфере опеки и попечительства, 5% — в области природоохранного законодательства, 5% — в области имущественных отношений.

Мониторинг также выявил, что 27 % актов прокурорского реагирования содержали спорные выводы (как правило, в сферах отраслевого законодательства — жилищного, финансового, земельного) и подлежали отклонению.

По результатам проведенного анализа органам местного самоуправления направлены подробные *методические рекомендации*, содержащие указания на нормы законодательства, которыми необходимо руководствоваться при рассмотрении тех или иных мер прокурорского реагирования. Кроме того, *результаты этого мониторинга обсуждены на выездных семинарах* с органами местного самоуправления. Эта работа послужила основанием для дальнейших самостоятельных действий органов местного самоуправления, связанных с реализацией мер прокурорского реагирования.

В целях обеспечения органами местного самоуправления реализации требований (мероприятий и сроков их осуществления), предусмотренных Градостроительным и Земельным кодексами Российской Федерации, а также федеральными законами о введении указанных кодексов в действие, с 2006 года проводится *постоянный мониторинг нормативной обеспеченности соответствующих полномочий органов местного самоуправления*. Особенностью правового регулирования в данных сферах является необходимость принятия большого количества правовых актов, каждый из которых служит основанием для разработки последующего. Актуальность этой работы обусловлена тем, что вопросы, которые должны быть урегулированы на муниципальном уровне, в основном связаны с порядком предоставления земельных участков для определенных целей (ведение крестьянского (фермерского) хозяйства, личного подсобного хозяйства, индивидуального жилищного строительства и так далее).

Мониторинг позволяет говорить о *недостаточном нормативном регулировании на муниципальном уровне в указанных сферах*. По многим существенным вопросам, подлежащим урегулированию (особенно в градостроительной сфере), муниципальные правовые акты не приняты. Так, отсутствие соответствующего правового регулирования приводит к нарушению прав граждан в данной сфере, а также к нарушению использования земель.

Проведенный анализ обусловил подготовку органами государственной власти области комплексной информации, содержащей *модельные правовые акты, юридические справки с пояснениями положений действующего законодательства*, а также стал предметом обсуждения на зональных совещаниях с главами муниципальных образований области. Принято решение о необходимости осуществления

контроля за выполнением всех предусмотренных законодательством требований со стороны органов государственной власти области. Данная позиция получила поддержку глав муниципальных образований области. Это, в свою очередь, повлекло проведение *каждодневного мониторинга состояния муниципального нормотворчества в градостроительной и земельной сферах*. Выявленные по итогам текущего мониторинга недостатки будут отражаться в экспертных заключениях, направляемых в органы местного самоуправления.

В 2007 году проведен *мониторинг состояния кредиторской задолженности муниципальных образований и муниципальных учреждений*. Целью мониторинга являлись выявление недостатков в работе при формировании бюджетной политики и органов государственной власти области, и органов местного самоуправления, а также *разработка предложений* по минимизации долгового бремени муниципальных образований.

В ходе анализа установлено наличие у муниципальных образований области следующих видов кредиторской задолженности:

основную массу задолженности составляют обязательства муниципальных образований и муниципальных учреждений по гражданско-правовым договорам и муниципальным контрактам; задолженность, образовавшаяся в результате деятельности ликвидированных или реорганизованных в ходе реформы органов местного самоуправления сельских советов, которые являлись территориальными органами районных органов местного самоуправления; задолженность по социальным выплатам, возникшая в связи с предоставлением гражданам мер социальной поддержки, установленных, как областным, так и федеральным законодательством (выявлена только в муниципальных районах); задолженность по неисполненным судебным решениям.

Причинами возникновения задолженности являются как недостаточная бюджетная обеспеченность муниципальных образований, так и нарушения, допускаемые в бюджетном учете.

Проведенный анализ подтвердил *необходимость перехода к управлению долгом* как к совокупности всех долговых обязательств, включающих наряду с традиционными долговыми инструментами также обязательства по просроченной кредиторской задолженности. По результатам проведенного анализа осуществляется *совместная работа органов местного самоуправления и органов государственной власти* области по ликвидации сложившейся задолженности, в том числе и путем ее урегулирования в рамках межбюджетных отношений, что нашло отражение при формировании областного бюджета на 2008 год.

Виды правового мониторинга

Исходя из имеющегося опыта, представляется возможным выделить следующие виды правового мониторинга — *стационарный и выездной*.

Стационарный правовой мониторинг осуществляется в отношении областного законодательства и муниципальных правовых актов.

Применительно к муниципальным правовым актам с начала 2006 года также практикуется проведение *выездного* мониторинга.

Выездной мониторинг предполагает работу непосредственно на территории городских и сельских поселений для оказания им индивидуальной правовой помощи.

В рамках выездного мониторинга осуществляется правовая экспертиза муниципальных актов, даются юридические консультации по текущим вопросам деятельности органов местного самоуправления, проводится ознакомление с изменениями в федеральном и областном законодательстве, обсуждаются необходимые изменения в уставы муниципальных образований в связи с изменившимся федеральным законодательством, осуществляется обучение специалистов местных администраций по ведению кодификационной работы и соблюдению правил юридической техники, проводится итоговое совещание с главой района, на территории которого проведен мониторинг.

Кроме того, при проведении выездных мероприятий собирается информация о проблемах, возникающих при решении вопросов местного значения, в том числе связанных с несовершенством действующего законодательства и требующих решения на федеральном и областном уровнях.

Например, характерными проблемами, с которыми сталкиваются органы местного самоуправления в своей деятельности, являются проблемы предоставления льгот участковым уполномоченным, регулирования статуса должностных лиц местного самоуправления, пенсионного обеспечения лиц, ранее замещавших муниципальные должности и должности муниципальной службы, и ряд других.

Одним из острых вопросов является ведение органами местного самоуправления поселений регистрации граждан по месту пребывания, месту жительства в населенных пунктах, где нет подразделений Федеральной миграционной службы. На сегодняшний день органами государственной власти области согласована единая позиция с прокуратурой области по данному вопросу, согласно которой правовые основания для осуществления поселениями действий по регистрационному учету граждан отсутствуют.

По результатам выездных мероприятий оформляются экспертные заключения с предложениями об устранении выявленных нарушений, направляются обращения в отраслевые органы государственной власти области с предложениями оказать содействие муниципальным образованиям в решении возникших проблемных вопросов. Для решения вышеизложенных проблем органами государственной власти области направляются соответствующие предложения по внесению изменений в действующее законодательство.

Таким образом, выездной мониторинг, проведенный в том числе и по инициативе самих глав муниципальных образований, *приносит большую взаимную пользу и положительно воспринимается местной властью*, получающей свое временную правовую помощь в разрешении возникающих вопросов по реализации реформы местного самоуправления.

По результатам научных исследований, проведенных Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, практика проведения выездного мониторинга муниципальных правовых актов, применяемая в Вологодской области, получила позитивную оценку и была рекомендована для распространения в других субъектах Российской Федерации.

Результаты функционирования системы правового мониторинга в Вологодской области

Результаты функционирования отлаженной системы правового мониторинга позволяют констатировать, что на территории Вологодской области:

обеспечено единство правового поля, выбранные для достижения этой цели механизмы действенны и эффективны;

получаемые ежедневно результаты функционирования системы правового мониторинга служат основой для обратной связи с федеральным центром посредством направления предложений по совершенствованию федерального законодательства;

создан целостный информационно-правовой ресурс, обеспечивающий доступ широкому кругу лиц ко всем принятым на территории области нормативным правовым актам, что способствует более быстрому принятию продуманных, взвешенных, учитывающих интересы и потребности населения решений; имеющаяся муниципальная информационная база актов станет фундаментом для ведения **регистра муниципальных правовых актов Вологодской области**;

повысились качество принимаемых нормотворческих решений;

постоянно проводимый анализ правового регулирования *способствует совершенствованию организации управления областью*, позволяет выявлять упущения федерального и областного законодательства и оперативно на них реагировать;

информация, полученная в ходе изучения и анализа муниципальной правовой базы, дает возможность выявить проблемы, связанные с реализацией органами местного самоуправления возложенных на них полномочий, коллизии действующего законодательства, позволяет обеспечить своевременное урегулирование возникающих у органов местного самоуправления правовых проблем, *распространять положительный и учесть негативный опыт*, не допускать повторения допущенных ошибок, дает возможность оказать необходимую правовую помощь органам местного самоуправления, не посягая на самостоятельность правового регулирования на муниципальном уровне.

Все сказанное позволяет констатировать наличие основы для **нового понимания правового мониторинга как системы действий, направленной на достижение не только формально юридического, но и социального результата**. Информация, получаемая в результате правового мониторинга, востребована не только для юридического, но и для экономического, социального анализа.

На современном этапе приобретает актуальность мониторинг не только состояния уже имеющейся нормативной базы, но и механизма правового регулирования в целом, а также *комплексная оценка результативности правового регулирования*.

Для дальнейшего развития системы правового мониторинга необходимо:

обеспечить синхронность преобразований взаимосвязанных социально-экономических процессов и правового регулирующего воздействия;

не допускать принятия «мертворожденных» нормативных правовых актов, обреченных быть не востребованными практикой уже на стадии проектирования;

изучать объективную необходимость в принятии конкретного нормативного правового акта;

выявлять социальные реалии, которые нуждаются в нормативном регулировании.

Глава 3

Развитие законодательства субъектов Российской Федерации

§ 1. Основные итоги и тенденции законодательной деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации (за период 2004—2007 гг.)

Сравнительный анализ законодательной деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации, участия в федеральном законодательном процессе в рамках использования права законодательной инициативы за период 2004—2007 годов позволяет определить некоторые тенденции в указанной сфере реализации государственной политики Российской Федерации в субъектах Федерации.

Законодательство регионов формируется на основе представленных субъекту Российской Федерации полномочий Конституцией России и с учетом положений ежегодных посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации о положении в стране и основных направлениях внутренней и внешней политики.

Результаты проведенного анализа показывают, что если по формальным признакам все принятые законы субъектов Российской Федерации разделить на вновь принятые законы и законы о внесении изменений и дополнений в действующие законы субъектов Российской Федерации, то можно говорить об устойчивой тенденции превалирования «поправочного законодательства».

Если анализировать законодательство субъектов Федерации по приоритетам законодательной деятельности, то можно выделить следующие направления: основы конституционного строя, финансы, государственное управление, социальные вопросы, страхование, экономическая деятельность. Данные приоритеты вполне объяснимы. Основной объем принятых законов касается вопросов конституционного строя, куда входят конституция (устав) субъекта Федерации, государственные символы, административно-территориальное деление, национальные меньшинства и коренные малочисленные народы, избирательная система, законодательная, исполнительная и судебная власть, правотворческая деятельность, местное самоуправление. Следующий раздел — финансы — включает в себя такие вопросы, как экономика и инвестиции, бюджетная система, налоги и сборы, ценовая политика, фонды. Третий по объему раздел — государственное управление — включает в себя вопросы государственной и муниципальной службы, государственного управления в сфере экономики, социально-культурной и административной сферы, административные правонарушения. В качестве примера можно привести законодательство Республики Мордовия, где Государственным Собранием в период с 2004 по 2007 годы рассмотрено и принято:

- в сфере конституционного законодательства — 150 законов (в 2007 году — 30);
- в сфере экономического законодательства — 126 законов (в 2007 году — 31);
- в сфере социального законодательства — 49 законов (в 2007 году — 12);
- в сфере местного самоуправления — 101 закон (в 2007 году — 24).

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. 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. Аналогичная ситуация складывается и в других субъектах Федерации.

Предложенные Президентом России приоритетные национальные проекты — «Здоровье», «Образование», «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» и «Развитие АПК» придали дополнительный стимул развитию законотворчества субъектов Российской Федерации. Так, одним из основных законов, обеспечивающих реализацию приоритетных национальных проектов в Москве, является закон о бюджете города. В 2007 году финансирование расходов, связанных с реализацией на территории города Москвы национальных проектов, осуществляется за счет ассигнований, предусмотренных бюджетом города Москвы, а также средств, поступающих в бюджет города Москвы из федерального бюджета, в порядке и на условиях, установленных Правительством Российской Федерации. Анализ тематики принятых законов показывает, что в 2007 году (по состоянию на 10 декабря 2007 г.) в Москве принято 44 законодательных акта, из них 10 — по финансово-бюджетным и налоговым вопросам, 14 — по вопросам государственного управления и местного самоуправления, 8 — по вопросам хозяйственной деятельности и развития предпринимательства, 9 — по вопросам социального характера, что в определенной степени соответствует основным требованиям приоритетных национальных проектов «Здравоохранение», «Образование», «Жилье».

Основными федеральными законами, повлекшими внесение изменений в законы субъектов Российской Федерации в течение рассматриваемого периода, стали Жилищный, Лесной, Бюджетный, Земельный, Градостроительный кодексы Российской Федерации, федеральные законы от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а также пакет федеральных законов, связанных с совершенствованием разграничения полномочий (например, федеральные законы от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ, от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ, от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ, от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ).

После принятия соответствующих изменений федеральным законодателем в субъектах Федерации незамедлительно проводится их анализ, разрабатывается план реализации. Например, в Курской области план реализации положений федеральных законов, направленных на совершенствование разграничения полномочий, Градостроительного кодекса Российской Федерации утверждался губернатором Курской области, им же осуществлялся жесткий контроль их исполнения. Такой подход к организации законодательной деятельности позволяет

своевременно реагировать на изменения и принимать законы, направленные на дальнейшее совершенствование правового регулирования общественных отношений, развитие государственных и общественных институтов.

Прослеживается и тенденция консолидации законов субъектов Российской Федерации. Задача преодоления множественности законов, изданных по одному и тому же предмету либо тематически пересекающимся предметам, решается законодательными (представительными) органами субъектов Федерации в ходе консолидации нескольких (множественных) законов. Итогом такой работы являются, например, принятые многими субъектами Федерации законы об административных правонарушениях на своих территориях, которые устанавливают административную ответственность за соответствующие правонарушения, определяют органы и должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы. К числу таких законов можно отнести и законы о муниципальной службе в субъектах Российской Федерации, которые устанавливают Реестр должностей муниципальной службы, соотношение должностей муниципальной службы и должностей государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации, типовые квалификационные требования для замещения должностей муниципальной службы в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы, условия оплаты труда, дополнительные гарантии муниципальным служащим и тому подобное.

Результатом качественной содержательно-структурной переработки ряда законов субъектов Российской Федерации стало принятие некоторыми субъектами (например, Воронежской, Курской областями) универсального закона — Избирательного кодекса. Его законоположениями регулируются выборы депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Федерации, выборы депутатов представительных органов муниципальных образований, выборы главы муниципального образования, порядок формирования избирательных комиссий, статус кандидатов, порядок выдвижения и регистрации кандидатов, финансирование выборов и так далее.

Укрупнение законов, обеспечивающее компактность правового регулирования, облегчает правоприменение.

В качестве одной из позитивных тенденций развития законодательства субъектов Российской Федерации можно назвать исключение принятия так называемых точечных законов, выражавших интересы определенной группы лиц. Это достигается в том числе и посредством проверки законопроектов на коррупциогенность. Например, в Курской области указанная проверка осуществляется в соответствии с постановлением губернатора Курской области «О порядке проведения экспертизы нормативных правовых актов Курской области, договоров, соглашений на коррупциогенность».

Следует отметить тенденцию превалирования законов субъектов Российской Федерации, внесенных высшим должностным лицом субъекта Федерации, который по сути является самым активным субъектом права законодательной инициативы. В то же время количество законопроектов, вносимых в законодательные (представительные) органы субъектов Федерации, депутатами указанных органов, представительными органами местного самоуправления, иными субъектами права законодательной инициативы снижается. Например, в Курской области 285 законов Курской области (65%) от их общего числа за 2004—2007 годы было внесено губернатором Курской области, 146 (34%) — депу-

татами Курской областной Думы, 4 (1%) — иными субъектами права законодательной инициативы. Законы, внесенные губернатором Курской области, составили приоритеты законодательной деятельности Курской областной Думы на протяжении всех четырех лет. Ни одного законопроекта, внесенного губернатором Курской области, Курская областная Дума не отклонила.

В целом можно отметить положительную тенденцию изменения законодательства субъектов Российской Федерации в сторону улучшения качества, в котором существенную роль играет своевременное изучение изменений федерального законодательства, внесение соответствующих изменений в правовые акты субъекта Федерации, анализ и изучение судебной практики, актов Конституционного Суда Российской Федерации, обмен опытом.

Законодательное Собрание Санкт-Петербурга направило в Государственную Думу 8 инициатив о внесении изменений в следующие законы: «О ветеранах»; «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»; «Об автономных учреждениях»; «О дополнительном ежемесячном материальном обеспечении граждан Российской Федерации за выдающиеся достижения и особые заслуги перед Российской Федерацией»; Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях; «О трудовых пенсиях в Российской Федерации». Было принято постановление, предусматривающее внесение дополнения в статью 13 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации». Также Законодательное Собрание Санкт-Петербурга предложило принять Федеральный закон о порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Согласно пункту 3 статьи 104 Конституции Российской Федерации законопроекты о введении или отмене налогов, освобождении от их уплаты, о выпуске государственных займов, об изменении финансовых обязательств государства, другие законопроекты, предусматривающие расходы, покрываемые за счет федерального бюджета, могут быть внесены только при наличии заключения Правительства Российской Федерации. В отношении постановлений «О законодательной инициативе о принятии Федерального закона «О внесении дополнения в статью 2 Федерального закона «Об автономных учреждениях»; «О внесении дополнения в статью 13 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» заключение Правительства Российской Федерации не требовалось.

Вместе с тем на другие законодательные инициативы для их дальнейшего продвижения необходимо было получить заключения Правительства Российской Федерации. На проекты федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «О ветеранах» и Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»; «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях»; «О внесении изменений в Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» заключения Правительства Российской Федерации были получены. Анализ этих заключений позволяет сделать некоторые общие выводы для повышения качества законодательных инициатив субъектов Российской Федерации о том, что законодателям необходимо четче обосновывать цель внесения конкретного законопроекта, точнее прописывать definicijii, делая их более четкими, чтобы в дальнейшем при исполнении закона не возникали во-

просы по их толкованию; при внесении поправок в действующие законы следует оценивать, не возникнет ли конкуренция норм между предлагаемыми изменениями и другими статьями нормативного правового акта, а также проверять свои инициативы на соответствие федеральному законодательству и законодательству субъекта Федерации; в случае появления дополнительных расходов бюджета необходимо представлять в финансово-экономическом обосновании законодательной инициативы расчеты таких затрат.

Все это подводит к выводу о необходимости поднять законотворческую деятельность в субъектах Российской Федерации на качественно более высокий уровень. Динамично развивающееся законодательство Российской Федерации требует соответствующего научно-правового обеспечения, информационно-аналитического реагирования. Интересны в этом отношении предложения субъектов правотворческой деятельности, ученых о создании научно-исследовательских учреждений¹, которые могли бы активно участвовать в разработке проектов федеральных законов (в частности, по предметам совместного ведения, а также в рамках реализации законодательными органами субъектов Российской Федерации права законодательной инициативы), законов субъектов Федерации, проведения мониторинга законодательства. Так, в Воронежской области постановлением администрации области от 13 сентября 2005 года создано государственное учреждение «Институт регионального законодательства» (региональный Центр мониторинга права), уставной целью которого является повышение эффективности правового регулирования общественных отношений в Воронежской области путем развития научно-информационных основ законотворческого процесса, практических научных разработок. Предмет деятельности Института — совершенствование регионального законодательства посредством проведения научных исследований по выявлению тенденций и целесообразных направлений развития законодательства Воронежской области, разработка модельных законов, нормативных правовых актов в сфере законотворческого и правоприменительного процессов субъектов Федерации и Воронежской области, а также оказание информационной и методической помощи органам государственной власти Воронежской области и местного самоуправления по правовым вопросам.

Целесообразно проведение под эгидой таких учреждений и с участием членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, депутатов законодательных (представительных) органов власти субъектов Федерации научно-практических конференций, семинаров, «круглых столов» по вопросам законодательства.

В интересах объективного контроля реализации принятых законов, всестороннего изучения и учета правоприменительной практикой необходимо обобщить, распространить и поддержать накопленный в субъектах Российской Федерации опыт проведения так называемого информационного часа. Например, в Новосибирской области в плане контроля реализации законов, областных целевых программ, национальных проектов, иных актов проводится «информационный час администрации Новосибирской области», который включается отдельным самостоятельным вопросом в повестку дня сессии областного Совета депутатов с предварительным извещением должностных лиц администрации области

¹ А.В. Макаров. Перспективы приграничного сотрудничества России и Китая. Региональный аспект // Международное публичное и частное право. 2005. № 5 / СПС «КонсультантПлюс». Комментарий законодательства. Юридическая пресса.

о рассмотрении конкретного вопроса. В Воронежской областной Думе проводится «час исполнительной власти», в Курской областной Думе — «правительственный час». Рекомендации, выработанные после их проведения, как правило, учитываются в практической деятельности по совершенствованию правового регулирования общественных отношений.

§ 2. Оценка федеральными органами результативности регулирующего воздействия законодательства субъекта Российской Федерации

В 2004—2007 годах в Российской Федерации была проведена значительная работа по совершенствованию федерального законодательства. Все это потребовало выполнения за ограниченный срок большого объема работы по пересмотру законодательства субъектов Федерации: принятию новых законов, внесению изменений в действующие, признанию отдельных норм, а то и в целом законов утилизированными силу.

Статистические данные указывают на повышение качества правотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации, что обусловлено произошедшими в 2004—2006 годах изменениями федерального законодательства по разграничению предметов ведения и полномочий федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации, монетизации льгот, принятию Жилищного кодекса Российской Федерации, федерального законодательства в области государственной гражданской службы.

В целом законотворческая деятельность законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации дала положительный результат. В 2007 году наметилась устойчивая тенденция к сокращению числа дел, поступающих в суды по заявлению прокуратуры о противоречии законодательства субъектов Российской Федерации федеральному, а также решений судов, которыми заявленные требования были удовлетворены. Уменьшилось количество внесенных прокуратурой протестов и представлений и экспертных заключений, подготовленных территориальными органами Министерства юстиции Российской Федерации по законодательным актам органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Существенное воздействие по повышение эффективности правотворческой деятельности оказывает взаимодействие органов прокуратуры и территориальных органов Минюста России с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации.

В Тверской области налажено конструктивное сотрудничество в законотворческом процессе Законодательного Собрания Тверской области с прокуратурой Тверской области, территориальным органом Министерства юстиции Российской Федерации. Представители указанных органов участвуют в заседаниях Законодательного Собрания Тверской области, постоянных комитетов, рабочих групп.

Экспертные заключения отдела главного управления Министерства юстиции Российской Федерации по Центральному федеральному округу в Тверской области направляются в прокуратуру области, Законодательное Собрание Тверской области, губернатору Тверской области и после рассмотрения при необходимости

сти в нормативные правовые акты Тверской области вносятся соответствующие изменения.

Статистические данные регулирующего воздействия, осуществляемого судебными органами, органами прокуратуры и территориальным органом Министерства юстиции Российской Федерации на законодательство Краснодарского края, свидетельствуют о взаимосвязанной продуктивной работе указанных органов и Законодательного Собрания Краснодарского края, что позволяет оперативно выявлять несоответствия законодательства Краснодарского края федеральному законодательству и способствует достижению общей цели — совершенствованию законотворческого процесса, выбору оптимального варианта приведения краевого законодательства в соответствие с быстроменяющимся федеральным законодательством.

В целях активного отстаивания интересов Законодательного Собрания Краснодарского края в судах при оспаривании принятых им нормативных правовых актов и в работе с правоохранительными органами в структуре правового управления Законодательного Собрания Краснодарского края был создан отдел по взаимодействию с судами и правоохранительными органами.

В Краснодарском крае совместным решением прокуратуры Краснодарского края, Законодательного Собрания Краснодарского края и администрации Краснодарского края была образована межведомственная рабочая группа по реализации положений федерального законодательства, приведения в соответствие с федеральным законодательством нормативных правовых актов Краснодарского края. Деятельность данной рабочей группы носит конструктивный характер. Ежемесячные совещания имеют тематическую направленность, повестка очередного заседания заблаговременно доводится до его участников и приглашаемых должностных лиц.

Данная форма работы наиболее оптимально соединяет три основных властных полномочия — законотворчество, организацию исполнения и надзор, мониторинг права — позволяя своевременно выявлять и устранять недостатки правового регулирования, вырабатывать единые подходы к решению проблемных вопросов правотворчества.

Органы государственной власти Краснодарского края взаимодействуют с территориальным органом Министерства юстиции Российской Федерации. В соответствии с инструкцией по делопроизводству в исполнительных органах государственной власти Краснодарского края, утвержденной постановлением главы администрации Краснодарского края от 29 декабря 2004 года № 1315, проекты нормативных правовых актов главы администрации Краснодарского края проходят обязательное согласование с отделом законодательства и федерального регистра в Краснодарском крае управления Министерства юстиции Российской Федерации по Южному федеральному округу.

В Алтайском крае председателем Алтайского краевого Совета народных депутатов, прокурором Алтайского края, руководителем управления Министерства юстиции Российской Федерации по Сибирскому федеральному округу был утвержден Порядок взаимодействия соответствующих органов при подготовке проектов правовых актов на сессию Алтайского краевого Совета народных депутатов. С 2005 года действует новая редакция указанного порядка. В течение 7 лет накоплен опыт в данном сотрудничестве.

Меры прокурорского реагирования, а также экспертные заключения отдела экспертизы законодательства и ведения регистров в Алтайском крае Управления Минюста России по Сибирскому федеральному округу (далее – отдел экспертизы) на нормативные правовые акты поступают в большинстве своем в связи с их несоответствием вновь принятым федеральным законам либо с предложениями по устранению противоречий федеральному законодательству законов Алтайского края, принятых до 2000 года.

Своевременное реагирование со стороны Алтайского краевого Совета народных депутатов на экспертные заключения отдела экспертизы, заключения прокуратуры Алтайского края на проекты правовых актов, а также повышение профессионализма разработчиков проектов правовых актов способствует улучшению качества нормативных правовых актов и как следствие — снижению количества мер прокурорского реагирования, направляемых в законодательный (представительный) орган власти в связи с установленными в нормативных актах противоречиями федеральному законодательству. Например, в 2007 году в Алтайский краевой Совет народных депутатов поступило 8 протестов прокурора края, 1 представление. Из них 1 протест отклонен в связи с необоснованностью, остальные меры реагирования рассмотрены и удовлетворены (2006 году — 13 протестов, 1 представление прокурора края; 2005 году — 2 протеста, 11 представлений).

Имеют место случаи, когда протесты и представления органов прокуратуры поступают в законодательные (представительные) и исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации в течение месяца после вступления в силу новелл федерального законодательства, чем предваряют окончательные результаты приведения норм законодательства субъектов в соответствие с федеральным, то есть результаты законотворческой работы, начатой по инициативе собственно законодательных (представительных) либо органов исполнительной власти субъектов Федерации. Подобная поспешность не во всех случаях является оправданной, а зачастую и не способствует конструктивной законотворческой работе, поскольку вынуждает законодательный орган готовить промежуточные ответы либо принимать специальные постановления процедурного характера.

К сожалению, нередки еще случаи, когда замечания к содержанию законопроекта с точки зрения его соответствия республиканскому и федеральному законодательству у органов прокуратуры возникают уже после его принятия, а не в процессе предварительного рассмотрения законопроекта.

В отчетном периоде продолжала иметь место тенденция обращения прокурора с заявлением об оспаривании нормативного правового акта сразу непосредственно в суд, минуя стадию внесения протеста или представления для возможности оперативного решения вопроса во внесудебном порядке.

Вместе с тем необходимо отметить, что в ряде субъектов Российской Федерации большинство законопроектов направляются прокурорам, чтобы они могли высказать свою позицию еще на стадии рассмотрения законопроекта. Так, на принятые в 2007 году нормативные правовые акты губернатора Курганской области и правительства Курганской области поступило 3 протеста прокурора Курганской области (2005 г. — 7; 2006 г. — 5). Сокращение количества протестов прокурора свидетельствует об эффективности работы правительства Курганской области по осуществлению предварительной правовой экспертизы проектов нормативных правовых актов.

Государственное Собрание Республики Мордовия взаимодействует с прокуратурой Республики Мордовия на стадии подготовки законопроекта к рассмотрению. В частности, работники прокуратуры приглашаются на заседания комитетов Государственного Собрания, где могут высказать свои замечания; прокурору Республики Мордовия предоставлено право законодательной инициативы, которое он может реализовать и в форме внесения поправок в законопроект; материалы к сессии Государственного Собрания направляются в прокуратуру Республики Мордовия для заключений и предложений.

Положительным моментом в работе по взаимодействию, например, Государственного Совета и прокуратуры Республики Коми является то, что прокурором республики до внесения протеста либо представления в Государственный Совет направляются запросы, содержащие просьбу о предоставлении информации о соответствии принятых законов республики федеральному законодательству. Сотрудничество в указанной форме также способствует сокращению количества внесенных протестов и представлений.

Благодаря вышеперечисленным мерам взаимодействия, большинство разногласий по вопросам обеспечения соответствия законодательства субъекта Федерации федеральному законодательству снимаются в процессе подготовки проекта закона к рассмотрению.

Кроме того, субъекты законодательной инициативы самостоятельно отслеживают изменения федерального законодательства с целью приведения в соответствие с ним республиканского. Администрацией губернатора Ульяновской области, например, проводится изучение и обобщение опыта субъектов Российской Федерации по правовому регулированию различных групп общественных отношений.

Заслуживает внимания и поддержки работа органов государственной власти Тамбовской области по организации правовой и законопроектной деятельности. Законом Тамбовской области от 23 июня 2006 года № 51-3 «О правовых актах Тамбовской области» установлены система и виды правовых актов Тамбовской области, определен порядок их подготовки, рассмотрения, принятия, подписания, опубликования и вступления в силу. На коллегии администрации области рассмотрен вопрос «О законотворческой деятельности администрации области и органов исполнительной власти области». Руководителям структурных подразделений администрации области и органов исполнительной власти области поручено обеспечить системный подход при планировании и подготовке проектов законов области, провести анализ нормативных правовых актов области с целью организации работы по приведению их в соответствие с действующим федеральным и областным законодательством. Внесены необходимые изменения в Положение о полномочном представителе главы администрации области в областной Думе и Положение о законопроектной деятельности администрации области и органов исполнительной власти области, утвержденные постановлением администрации Тамбовской области от 28 августа 2006 года № 963. Постановлением администрации Тамбовской области от 19 апреля 2007 года № 418 «О повышении качества правотворческой деятельности органов исполнительной власти области» утверждены Порядок проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов области и договоров (соглашений), заключаемых администрацией области, на предмет коррупционности и Положение о контроле за соответствием законодательству нормативных правовых актов области.

Таким образом, результаты анализа представленной субъектами Российской Федерации информации показывают, что в целом за период 2004—2007 годов наблюдается положительная динамика в сторону улучшения качества принимаемых нормативных правовых актов. Вместе с тем значительная часть актов прокурорского реагирования была обусловлена несвоевременным внесением изменений, прежде всего в действующие законы в связи с развитием и совершенствованием федерального законодательства. Поэтому было бы целесообразно предложить органам законодательной и исполнительной власти субъектов Федерации разработать и принять Концепцию совершенствования законодательства, в которой в том числе определить цели, задачи, субъекты, виды, формы и методы мониторинга федерального законодательства (прежде всего по предметам совместного ведения) и законодательства субъектов Российской Федерации.

§ 3. Реформирование и развитие государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 19 ноября 2002 г. № 1336 «О федеральной программе «Реформирование государственной службы Российской Федерации (2003—2005 годы)» во всех субъектах Российской Федерации были приняты и в целом реализованы региональные программы реформирования государственной службы. Указанными программами определены основные направления и мероприятия по формированию правовых и организационных основ государственной гражданской службы субъектов Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» (далее — Федеральный закон № 79-ФЗ).

В Ивановской, Магаданской, Нижегородской, Саратовской областях и Ямало-Ненецком автономном округе уже разработаны программы развития гражданской службы на период до 2009—2010 годов. Завершается работа по подготовке программ развития гражданской службы в Ставропольском крае, Курганской, Ростовской и Свердловской областях.

В отдельных случаях планирование развития гражданской службы осуществляется вместе с решением смежных или наиболее важных для регионов вопросов¹.

В некоторых субъектах Российской Федерации² ряд мероприятий, являющихся составными частями процесса реформирования государственной службы, встроены в программы и планы проведения административной реформы на 2006—2008 годы. Однако следует отметить, что объединение в одном документе мероприятий по двум взаимосвязанным, но имеющим различные цели направ-

¹ Администрацией Тамбовской области разработан проект областной целевой программы развития государственной гражданской службы Тамбовской области и противодействия коррупции в исполнительных органах государственной власти Тамбовской области на 2008—2010 годы. В Ивановской области принят закон области от 18 декабря 2006 г. № 131-ОЗ «Об областной целевой программе «Развитие государственной гражданской и муниципальной службы в Ивановской области на 2007—2009 годы». Постановлением администрации Тверской области от 11 декабря 2006 г. № 305-па утверждена целевая программа «Подбор и профессиональное развитие кадров для государственной службы Тверской области на 2007—2009 годы».

² Республики Дагестан, Марий Эл, Кабардино-Балкарская, Удмуртская, Чувашская, Ставропольский, Краснодарский края, Астраханская, Белгородская, Волгоградская, Ленинградская, Кемеровская, Кировская, Пензенская, Ростовская, Челябинская области.

лениям совершенствования государственного управления — административной реформе и реформе государственной службы — приводит к некоторому снижению эффективности их реализации.

В субъектах Российской Федерации деятельность по формированию и развитию гражданской службы за период 2003—2007 проводилась на плановой основе в соответствии с региональными программами, определяющими цели, задачи и ожидаемые результаты реформирования и развития региональной гражданской службы. В результате реализации указанных региональных программ в субъектах Российской Федерации в целом созданы правовые основы гражданской службы. Согласно данным Минюста России, по состоянию на 1 декабря 2007 года в федеральном регистре нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации содержится 3787 действующих нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в указанной сфере правового регулирования. Большинство из них принято после вступления в силу Федерального закона № 79-ФЗ.

Анализ нормотворческой деятельности в субъектах Российской Федерации позволяет выделить следующие основные направления правового регулирования гражданской службы:

принятие закона субъекта Российской Федерации о гражданской службе и в соответствии с этим законом иных нормативных правовых актов по реализации полномочий субъекта Российской Федерации, предусмотренных федеральными законами;

приведение законодательства субъектов Российской Федерации в соответствие с федеральным законодательством по вопросам государственной службы.

Если в 2004—2005 годах отмечалось отсутствие системности и последовательности в нормотворческой деятельности государственных органов субъектов Российской Федерации, их стремление ограничиться внесением изменений и дополнений в устаревшие нормативные акты, то в 2006—2007 годах процесс формирования правовых основ гражданской службы в большинстве регионов стал основываться на базовый закон субъекта Российской Федерации о государственной гражданской службе. К началу 2007 года такие законы были приняты во всех субъектах Российской Федерации. Именно в этих законах были реализованы основные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации по нормативно-правовому регулированию гражданской службы.

В отдельных субъектах Российской Федерации проводится работа по кодификации законодательства субъекта Российской Федерации о государственной гражданской службе¹.

Вместе с тем в ходе правоприменительной практики выявились отдельные проблемы правового регулирования, связанные с установлением полномочий субъектов Российской Федерации в сфере гражданской службы. В частности, в федеральном законодательстве неоднозначно регулируется порядок самостоятельного решения субъектами Российской Федерации вопросов оплаты труда

¹ В частности, в Омской области действует Кодекс о государственных должностях Омской области и государственной гражданской службе Омской области, которым установлена система государственных должностей области и должностей гражданской службы, регулируются правовой статус лиц, замещающих указанные должности, и порядок прохождения гражданской службы, а также определены полномочия региональных органов государственной власти в сфере управления гражданской службой.

гражданских служащих органов государственной власти субъекта Российской Федерации. Согласно подпункту 4 пункта 2 статьи 26.3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» включение в федеральные законы положений, которыми определяются объем и порядок осуществления расходов из бюджета субъекта Российской Федерации, необходимых для исполнения указанных полномочий органами государственной власти субъекта Российской Федерации не допускается. Вместе с тем в нарушение указанного требования Бюджетный кодекс Российской Федерации (пункт 3 статьи 130) запрещает субъектам Российской Федерации, в бюджетах которых доля межбюджетных трансфертов из федерального бюджета (за исключением субвенций) в течение двух из трех последних отчетных финансовых лет превышала 20% объема собственных доходов консолидированного бюджета субъекта Российской Федерации, превышать установленные Правительством Российской Федерации нормативы формирования расходов на оплату труда государственных гражданских служащих субъекта Российской Федерации и (или) содержание органов государственной власти субъекта Российской Федерации.

Согласно пункту 4 статьи 8 Федерального закона № 79-ФЗ соотношение должностей федеральной гражданской службы и типовых должностей гражданской службы субъектов Российской Федерации определяется федеральным законом или указом Президента Российской Федерации. Отсутствие соответствующего федерального нормативного правового регулирования привело к тому, что в субъектах Российской Федерации создан целый ряд должностей гражданской службы, не имеющих аналогов на федеральном уровне или в других субъектах Российской Федерации. В ряде случаев законодательными актами субъектов Российской Федерации аналогичные должности отнесены к различным группам должностей. Установление соотношения указанных должностей в соответствующем указе Президента Российской Федерации необходимо для обеспечения единых подходов в решении кадровых вопросов и должно способствовать:

формированию и ведению Сводного реестра должностей государственной службы Российской Федерации и Сводного реестра государственных гражданских служащих Российской Федерации;

формированию и ведению Сводного кадрового резерва Российской Федерации;

осуществлению ротации (переводу) гражданских служащих и соблюдению при этом их прав и законных интересов;

созданию условий для должностного роста гражданских служащих.

Указанные недостатки положений федерального законодательства о разграничении компетенции между органами государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации в сфере нормативного правового регулирования гражданской службы осложняют их нормотворческую деятельность по указанным вопросам.

Кроме того, органы государственной власти субъектов Российской Федерации по-прежнему испытывают затруднения в применении некоторых положений федерального законодательства, в частности касающихся установления наименований классных чинов гражданских служащих субъектов Российской Федерации, формирования кадрового резерва и некоторых других вопросов организации гражданской службы.

Наиболее сложно решается проблема соотношения классных чинов федеральной и региональной гражданской службы. В соответствии с частью 11 статьи 11 Федерального закона № 79-ФЗ предусмотрено, что гражданским служащим, замещающим должности гражданской службы субъекта Российской Федерации высшей и главной групп, классные чины гражданской службы присваиваются в соответствии с законом субъекта Российской Федерации. Это дает возможность закрепления в наименованиях классных чинов высшей и главной групп должностей гражданских служащих субъекта Российской Федерации принадлежности к конкретному субъекту Российской Федерации¹. Вместе с тем в соответствии с положениями частей 5, 6, 7 статьи 11 Федерального закона № 79-ФЗ, регулирующими наименования классных чинов гражданских служащих ведущей, старшей и младшей групп должностей, указанные классные чины имеют принадлежность к Российской Федерации и могут применяться без дополнительной регламентации нормативным правовым актом субъекта Российской Федерации. Таким образом, в Федеральном законе № 79-ФЗ отсутствует четкая регламентации порядка установления наименований классных чинов гражданской службы субъекта Российской Федерации, что влечет несоблюдение единства в наименованиях классных чинов всех групп должностей государственных гражданских служащих.

Неоднозначное правовое содержание отдельных положений федерального законодательства по вопросам, связанным с гражданской службой, приводит к его нарушениям субъектами Российской Федерации при осуществлении полномочий в указанной сфере. Кроме того, противоречия положений нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации федеральному законодательству зачастую обусловлены его динамичным развитием. Следствием этого процесса является несвоевременное приведение региональных правовых актов в соответствие с требованиями нового федерального законодательства.

В 2007 году для нормативных правовых актах субъектов Российской Федерации в сфере гражданской службы были характерны следующие нарушения:

1. Вмешательство в компетенцию Российской Федерации и федеральных органов государственной власти по вопросам государственной гражданской службы.

2. Нарушения порядка организации и условий прохождения гражданской службы:

установление норм, нарушающих условия приема на гражданскую службу, конкурса на замещение вакантных должностей гражданской службы, проведения аттестации;

нарушения классификации должностей;

нарушения в установлении запретов при поступлении на гражданскую службу;

установление ненадлежащих требований к стажу гражданской службы;

установление ненадлежащих требований, предъявляемых к кандидатам, включаемым в кадровый резерв;

установление не соответствующих структуре государственных органов наименований, категорий и групп должностей;

нарушение порядка присвоения и сохранения классных чинов гражданским служащим субъектов Российской Федерации.

¹ Например, действительный государственный советник 3 класса Астраханской области, но секретарь государственной гражданской службы 3 класса. Указанные классные чины носят аналогичные названия в Республике Калмыкия и Ростовской области.

3. Нарушения требований к оплате труда, к установлению структуры денежного вознаграждения, порядка выплаты ежемесячного денежного поощрения гражданским служащим;

4. Нарушения порядка предоставления сведений о полученных гражданским служащим доходах и имуществе.

В результате деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по приведению региональной нормативно-правовой базы в соответствие с федеральным законодательством и восполнению пробелов в нормативном регулировании количество выявляемых нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации, противоречащих федеральному законодательству о гражданской службе, сократилось с более чем 130 актов в 2005 году до 36 актов в 2007 году. Только за период с 1 января по 25 декабря 2007 года более чем в 40 субъектах Российской Федерации нормативные правовые акты в сфере гражданской службы были приведены в соответствие с требованиями федерального законодательства. Наиболее интенсивно эта работа осуществлялась в Республике Марий Эл, Красноярском, Пермском краях, Санкт-Петербурге, Архангельской, Иркутской областях.

При формировании нормативной правовой основы функционирования гражданской службы в субъектах Федерации основное внимание уделялось разработке порядка присвоения (сохранения) классных чинов, оплате труда в органах государственной власти, вопросам профессиональной подготовки гражданских служащих, работе с кадровым резервом, конкурсному замещению вакантных должностей гражданской службы, аттестации гражданских служащих. Во всех субъектах Российской Федерации утверждены и введены в действие реестры должностей гражданской службы.

Следует отметить, что создание правовых основ гражданской службы субъектов Российской Федерации по таким направлениям, как формирование и использование кадрового резерва, предоставление гражданскими служащими сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера осуществляется более оперативно, чем на федеральном уровне.

В ряде регионов России в опережающем порядке приняты нормативные правовые акты, обеспечивающие предоставление гражданским служащим субъектов Российской Федерации дополнительных социальных гарантий. Например, доплаты к государственной или трудовой пенсии гражданского служащего, а также возмещение расходов, связанных с санаторно-курортным обслуживанием гражданского служащего и членов его семьи, установлены законами Республики Хакасия, Ставропольского края, Амурской, Кемеровской, Читинской, Ростовской областей, Москвы, Еврейской автономной области.

Нормативными правовыми актами ряда субъектов Российской Федерации¹ установлен порядок предоставления гражданским служащим единовременной субсидии на приобретение жилой площади.

Законом Тюменской области от 28 декабря 2004 года № 327 «О государственной гражданской службе Тюменской области» предусматривается оплата посещения дошкольных организаций, обучение в начальных общеобразовательных организациях, отдых в летних лагерях детей гражданских служащих области. Оп-

¹ Республики Алтай, Саха (Якутия), Приморский край, Белгородская, Московская, Магаданская, Рязанская, Тверская, Челябинская, Свердловская, Тульская области, Еврейская автономная область, Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра, Ямало-Ненецкий автономный округ.

лата осуществляется в полном размере, но не свыше должностного оклада гражданского служащего в месяц на каждого ребенка.

В Ульяновской области распоряжением губернатора области от 17 июля 2007 года № 420-р «О мерах по улучшению демографической ситуации в Ульяновской области» установлены дополнительные ежемесячные выплаты гражданским служащим из числа женщин, находящимся в отпуске по уходу за ребенком.

В ряде субъектов Российской Федерации урегулированы вопросы исчисления стажа гражданской службы для установления пенсионного обеспечения. При этом органами государственной власти субъектов Российской Федерации приняты временные нормативные правовые акты, действие которых прекращается после принятия соответствующего федерального закона.

В отдельных субъектах Российской Федерации дополнительные гарантии связаны с уровнем квалификации гражданских служащих, что создает необходимые условия для поступления на гражданскую службу профессионально подготовленных специалистов. Например, выплата ежемесячных надбавок за почетное звание Российской Федерации, за докторскую и кандидатскую степени предусмотрены законами Алтайского и Ставропольского краев. Постановлением губернатора Новосибирской области от 6 февраля 2006 года № 38 «О мерах по повышению уровня правового обеспечения деятельности органов государственной власти Новосибирской области» устанавливается надбавка в размере 200% должностного оклада гражданским служащим, в основные обязанности которых входит проведение правовой экспертизы.

Установление дополнительных гарантий гражданским служащим субъектов Российской Федерации способствует реализации задач по повышению престижа государственной гражданской службы, притоку в государственные структуры высококвалифицированных кадров.

Вместе с тем еще преждевременно делать вывод о завершении формирования нормативно-правовой базы гражданской службы в субъектах Российской Федерации. Отдельные вопросы остаются нормативно неурегулированными, в частности: формирование кадрового резерва; порядок и размеры выплат по обязательному государственному страхованию, выплаты единовременного поощрения; порядок возмещения расходов, связанных с переездом в другую местность, при переводе в другой государственный орган; порядок заключения договора на обучение между государственным органом и гражданином с обязательством последующего прохождения гражданской службы после окончания обучения, порядок утверждения государственного заказа субъекта Российской Федерации на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку и иные вопросы.

Объективно затруднен процесс принятия нормативных правовых актов субъектами Российской Федерации по таким вопросам, как определение критерии оценки эффективности исполнения гражданскими служащими должностных обязанностей, предоставление единовременной субсидии на приобретение жилой площади и некоторым другим, по которым на федеральном уровне не достигнуты единые подходы к их правовому регулированию. В связи с этим, осуществляя опережающее правовое регулирование по предметам совместного ведения, субъекты Российской Федерации принимают нормативные правовые акты, предусматривая их действие до урегулирования соответствующих вопросов на федеральном уровне.

Таким образом, принятые субъектами Российской Федерации в рамках федеральной и региональных программ реформирования государственной службы нормативные правовые акты обеспечивают единство правовых основ двух уровней гражданской службы Российской Федерации — федерального и регионального. Их реализация позволила закрепить установленные Федеральным законом № 79-ФЗ и соответствующими указами Президента Российской Федерации новые подходы к организации и функционированию гражданской службы.

§ 4. Оптимизация избирательного законодательства в субъектах Российской Федерации

Избирательное законодательство остается одной из динамично развивающихся частей системы российского законодательства. Изменения в правовом регулировании выборов во многом предопределены утверждением в России на современном этапе пропорциональной избирательной системы.

Центральное место в системе российского избирательного законодательства занимает Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (2002 год).

Субъекты Российской Федерации ведут активную работу по приведению собственного законодательства в соответствие с действующим федеральным законодательством. Так, по информации Алтайского краевого Совета народных депутатов¹ в Алтайском крае проведена работа по совершенствованию избирательного законодательства.

Законами Алтайского края «О внесении изменений в Кодекс Алтайского края о выборах, референдуме, отзыве депутатов» в мае и в октябре 2007 года были учтены изменения федерального законодательства, касающиеся, в частности, ограничения пассивного избирательного права; был принят Закон Республики Алтай «Об Избирательной комиссии Республики Алтай».

В письме заместителя губернатора Алтайского края Б. В. Ларина² отмечаются недостатки Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», сформулированные администрацией края с учетом правоприменительной практики, а именно:

1) в отношении средств защиты отсутствует единая терминология: используются понятия «жалоба», «заявление», «обращение», что свидетельствует о несогласованности процедурных норм;

2) не определен круг лиц, которые могут обратиться с жалобой на отказ в регистрации. На практике это приводит к довольно абсурдным ситуациям, когда решение об отказе в регистрации кандидата обжалует его соперник, другой кандидат. При этом в отличие от суда избирательная комиссия не имеет права отказать в принятии такого заявления к рассмотрению. В этой связи, с одной стороны, необходимо установить в Федеральном законе перечень лиц, обладающих правом обжалования данного вида решений избирательных комиссий, а с другой — закрепить некоторые процессуальные полномочия избирательных комиссий, к примеру, отказывать в рассмотрении жалоб на решения нижестоящих комиссий, не затрагивающие права заявителя;

¹ Письмо заместителя председателя Алтайского краевого Совета народных депутатов С. В. Землюкова от 27 декабря 2007 года № 3936/01-06.

² Письмо заместителя губернатора Алтайского края Б. В. Ларина от 21 декабря 2007 года № 3294.

3) целесообразным представляется законодательное закрепление положения о том, что жалобы на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий подаются через принявшие обжалуемое решение избирательные комиссии, которые за счет собственных средств и с соблюдением процессуальных сроков направляют жалобу в вышестоящую комиссию.

В Московской области были приняты изменения в Закон Московской области от 26 октября 2006 года № 191/2006-ОЗ «О выборах депутатов Московской областной Думы». Указанный закон одним из первых в Российской Федерации установил на выборах законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации только пропорциональную избирательную систему формирования всего состава органа по партийным спискам, то есть полностью отменил выборы депутатов по одномандатным избирательным округам. Проведенные по новому закону в марте 2007 года выборы депутатов Московской областной Думы подтвердили правильность принятых решений, показали возросшую политическую активность избирателей Подмосковья.

В субъекте Федерации — города Москве — в 2007 году также были внесены изменения в Закон города Москвы от 6 июля 2005 года № 38 «Избирательный кодекс города Москвы».

§ 5. Правовое обеспечение деятельности органов публичной власти во вновь образованных субъектах Российской Федерации¹

В 2007 году в составе Российской Федерации появились новые субъекты Федерации: с 1 января 2007 года — Красноярский край, образованный в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) и Эвенкийского автономных округов, с 1 июля 2007 года — Камчатский край, образованный в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа.

В 2007 году завершился также переходный период образования Пермского края, появившегося в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа (с 1 декабря 2006 года).

Во всех указанных случаях новые субъекты Российской Федерации были образованы из граничащих между собой субъектов Российской Федерации, ранее самостоятельных, которые со дня образования нового субъекта Федерации прекратили свое существование.

Правовое регулирование вопросов формирования и деятельности органов публичной власти во вновь образованных субъектах Российской Федерации основывается на положениях Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ «О порядке принятия в Российскую Федерацию и образования в ее составе нового субъекта Российской Федерации» и в каждом отдельном случае имеет особенности, обусловленные характером объединительных процессов.

Следуя предписаниям данного закона, федеральный законодатель при регулировании вопросов образования новых субъектов Российской Федерации обязан был решить вопрос о формировании органов государственной власти нового

¹ Материал представлен экспертно-правовым управлением Законодательного Собрания Красноярского края (исполнитель С.М. Мигаль).

субъекта Российской Федерации (статья 12 Федерального конституционного закона от 17 декабря 2001 года № 6-ФКЗ).

Для обеспечения непрерывности публичной власти во вновь образованных субъектах Российской Федерации федеральными конституционными законами об образовании новых субъектов Российской Федерации был установлен переходный период для каждого нового субъекта Российской Федерации, в течение которого в них должны быть сформированы новые органы государственной власти.

Кроме того, федеральный законодатель принял на себя учредительные полномочия новых субъектов Российской Федерации, определив наименования, сроки полномочий, состав, даты проведения выборов законодательных органов, а также наименование, сроки полномочий и сроки принятия решений о наделении соответствующими полномочиями высших должностных лиц в новых субъектах Российской Федерации.

Так, согласно Федеральному конституционному закону от 25 марта 2004 года № 1-ФКЗ (с изменениями, внесенными федеральными конституционными законами от 30 июня 2005 года № 5-ФКЗ и от 12 апреля 2006 года № 1-ФКЗ) «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа» Законодательное Собрание Пермского края первого созыва избирается сроком на пять лет и состоит из 60 депутатов (часть 3.1 статьи 6), выборы депутатов Законодательного Собрания Пермского края первого созыва проводятся 3 декабря 2006 года (часть 3 статьи 6). Наделение полномочиями первого губернатора Пермского края предшествует формированию Законодательного Собрания и осуществляется по представлению Президента Российской Федерации Законодательным Собранием Пермской области и Законодательным Собранием Коми-Пермяцкого автономного округа сроком на пять лет. Предложение по кандидатуре первого губернатора Пермского края должно быть внесено Законодательное Собрание Пермской области и в Законодательное Собрание Коми-Пермяцкого автономного округа не позднее чем за 35 дней до дня образования Пермского края.

Согласно частям 2, 3 статьи 11 Федерального конституционного закона от 14 октября 2005 года № 6-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Красноярского края, Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа» Законодательное Собрание объединенного Красноярского края избирается сроком на пять лет и состоит из 52 депутатов. Выборы в Законодательное Собрание проводятся 15 апреля 2007 года. Первый губернатор объединенного Красноярского края наделяется полномочиями Законодательным Собранием первого созыва сроком на пять лет по представлению Президента Российской Федерации, которое вносится не позднее чем через 35 дней со дня завершения формирования Законодательного Собрания в правомочном составе (части 6, 7 статьи 11).

Согласно частям 1—3 статьи 9 Федерального конституционного закона от 12 июля 2006 года № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа» Законодательное Собрание Камчатского края первого созыва избирается сроком на четыре года и состоит из 50 де-

путатов, выборы которых проводятся в сроки, установленные законодательством Российской Федерации о выборах и референдуме, но не позднее 31 декабря 2007 года.

Наделение полномочиями первого губернатора Камчатского края производится по представлению Президента Российской Федерации Советом народных депутатов Камчатской области и Думой Корякского автономного округа сроком на пять лет. При этом предложение по кандидатуре первого губернатора Камчатского края вносится Президентом Российской Федерации в Совет народных депутатов Камчатской области и Думу Корякского автономного округа не позднее чем за 35 дней до дня образования Камчатского края (статья 11).

Во всех трех случаях выборы законодательных органов проводились временными избирательными комиссиями, формируемыми Центризбиркомом России.

Регулирование порядка проведения выборов первых составов законодательных органов также осуществлялось на федеральном уровне — указами Президента Российской Федерации.

Практика частичного федерального замещения учредительных и законодательных функций новых субъектов Российской Федерации, на наш взгляд, оправдала себя. В дальнейшем в процессе принятия уставов и статутных законов вновь образованными субъектами Российской Федерации эти функции были восстановлены.

К моменту подготовки настоящего доклада законодательное регулирование порядка формирования и деятельности органов публичной власти в полном объеме произведено в Пермском крае, где приняты Устав Пермского края и законы «О Законодательном Собрании Пермского края», «О статусе депутата Законодательного Собрания Пермского края», «О порядке рассмотрения, принятия и обнародования законов Пермского края», «О Контрольно-счетной палате Пермского края», «Об избирательной комиссии Пермского края», «Об Уполномоченном по правам человека в Пермском крае» и «О системе исполнительных органов государственной власти Пермского края». В настоящее время формируется постоянная структура исполнительных органов государственной власти Пермского края. Таким образом, формирование Пермского края перешло в завершающую стадию¹.

В объединенном Красноярском крае наиболее полно урегулированы вопросы деятельности Законодательного Собрания: приняты законы «О Законодательном Собрании Красноярского края», «О числе депутатов Законодательного Собрания Красноярского края, работающих на профессиональной постоянной основе», «О статусе депутата Законодательного Собрания Красноярского края». Кроме того, приняты законы «О порядке вступления в должность губернатора Красноярского края», «Об Избирательной комиссии Красноярского края», «Об Уполномоченном по правам человека в Красноярском крае».

Вопросы организации и деятельности создаваемых в Законодательном Собрании края органов регулируются наряду с его регламентом постановлениями Законодательного Собрания Красноярского края «О фракциях в Законодательном Собрании Красноярского края» и «О комитетах Законодательного Собрания Красноярского края».

¹ Материалы представлены председателем правительства Пермского края Н.Ю. Бухваловым (получено по электронной почте).

Устав Красноярского края принят в первом чтении в декабре 2007 года. Законы края об организации органов исполнительной власти предполагается принять после вступления в силу Устава Красноярского края, который предусматривает формирование органов исполнительной власти, подчиненных правительству края, возглавляемому губернатором. В связи с этим система и структура органов исполнительной власти объединенного края до сих пор организованы в соответствии с указом губернатора Красноярского края от 22 декабря 2006 года № 146-уг (с изменениями от 21 августа 2007 года) «О временных системе и структуре исполнительных органов государственной власти нового субъекта Российской Федерации — Красноярского края».

В объединенном Красноярском крае нерешенным остается вопрос о правовой регламентации деятельности органа финансового контроля нового субъекта Российской Федерации. Закон нового субъекта Федерации о данном органе не принят. В то же время Счетная палата Красноярского края — одного из трех объединившихся субъектов Федерации — продолжает функционировать и после окончания переходного периода, руководствуясь Законом Красноярского края «О Счетной палате Красноярского края» (1995 год), который действует в границах Красноярского края, существовавших до объединения¹.

В Камчатском крае, где выборы депутатов Законодательного Собрания состоялись 2 декабря 2007 года и переходный период еще не завершен, формирование законодательства об органах публичной власти находится на начальном этапе. Законодательное регулирование деятельности органов публичной власти осуществляли Совет народных депутатов Камчатской области и Дума Корякского автономного округа, которые согласно части 6 статьи 8 Федерального конституционного закона от 12 июля 2006 года № 2-ФКЗ совместно осуществляли законодательные полномочия нового субъекта Федерации и принимали законы Камчатского края.

Ими, в частности, принятые законы Камчатского края «О государственных должностях Камчатского края, устанавливаемых для непосредственного исполнения полномочий исполнительных органов государственной власти Камчатского края», который учреждает соответствующие должности и регулирует вопросы денежного вознаграждения и социальных гарантий для лиц, замещающих данные должности, и «О кадровом обеспечении деятельности Контрольно-счетной палаты Камчатской области в переходный период, установленный Федеральным конституционным законом от 12 июля 2006 года № 2-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Камчатской области и Корякского автономного округа», которым сроки полномочий аудиторов продлены до назначения аудиторов Контрольно-счетной палаты Камчатского края.

Наиболее сложной для регионального законодателя является регламентация особого статуса административно-территориальных единиц, образованных на территории автономных округов, участвовавших в создании новых субъектов Российской Федерации.

Указание на особый статус автономных округов в составе вновь образованных субъектов содержится в каждом законе об образовании нового субъекта Российской Федерации.

¹ Использованы материалы, представленные председателем Законодательного Собрания Красноярского края А.В. Уссом.

Согласно статье 4 Федерального конституционного закона от 25 марта 2004 года № 1-ФКЗ Коми-Пермяцкий округ входит в состав Пермского края как административно-территориальная единица края с единой территорией и особым статусом, определяемым Уставом Пермского края в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статьей 5 Федерального конституционного закона от 14 октября 2005 года № 6-ФКЗ устанавливается, что в составе Красноярского края в границах территории Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа создаются административно-территориальные единицы с особым статусом. Статус указанных административно-территориальных единиц устанавливается федеральными законами, уставом и законами нового субъекта Российской Федерации.

Согласно статье 5 Федерального конституционного закона от 12 июля 2006 года № 2-ФКЗ в составе Камчатского края в границах территории Корякского автономного округа создается административно-территориальная единица с особым статусом — Корякский округ, статус которого устанавливается федеральными законами, уставом и законами Камчатского края.

Необходимость региональной регламентации, таким образом, очевидна. Опыт правового регулирования особого статуса на данный момент имеется только в Пермском крае.

Особый статус Коми-Пермяцкого округа в составе Пермского края определяется главой 8 Устава Пермского края. К его основным элементам относятся гарантированное представительство в Законодательном Собрании Пермского края — 2 мандата, неизменность территории Коми-Пермяцкого округа, возможность иметь свою символику и использовать коми-пермяцкий язык в официальных сферах общения, а также формирование министерства по делам Коми-Пермяцкого округа с размещением его в г. Кудымкаре — административном центре Коми-Пермяцкого округа¹.

Особое представительство бывших автономных округов в Законодательном Собрании (по 2 мандата от каждого округа независимо от численности избирателей) отражено также в проекте Устава Красноярского края.

Однако полномочий регионального законодателя для закрепления своего рода квоты в составе законодательного органа для административно-территориальных единиц с особым статусом явно недостаточно. После окончания срока полномочий депутатов первого созыва во вновь образованных субъектах Российской Федерации формирование депутатского корпуса будет подчиняться общим правилам проведения выборов, установленным Федеральным законом «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», в том числе требованиям о соблюдении нормы представительства и равенстве избирательных округов по численности. Сохранение гарантированного представительства в законодательном органе в такой ситуации представляется проблематичным. Потребуется либо внесение изменений в упомянутый Федеральный закон «Об основных гарантиях...», либо принятие специального федерального закона об особом статусе автономных округов в составе вновь образованных субъектов Федерации.

¹Устав Пермского края от 24 апреля 2007 года № 32-ПК // Российская газета. 4 мая 2007. № 94.

Глава 4

Опыт реализации приоритетных национальных проектов в субъектах Российской Федерации

§ 1. Мониторинг правового регулирования реализации приоритетного национального проекта «Здоровье»¹

Реформирование здравоохранения в субъектах Российской Федерации с 2006 года осуществляется путем реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» (далее — Проект), призванного улучшить состояние здравоохранения по ключевым направлениям организации медицинской помощи населению. В целом по России финансирование Проекта из федерального бюджета за 2006—2007 годы составило 220,3 млрд. рублей.

Правовое регулирование вопросов реализации приоритетного национального проекта «Здоровье», помимо федерального законодательства, осуществляется на уровне субъектов Российской Федерации. В большинстве из них принятые или разрабатываются специальные законы по реализации Проекта, принимаются целевые программы, по конкретным направлениям оперативно разрабатываются и реализуются распоряжения и постановления органов власти субъектов Федерации.

Следует отметить, что целевые программы субъектов России утверждаются отдельными нормативными документами, для них предусмотрены индивидуальные коды целевых статей расходов, сдача промежуточных и итоговых отчетов о финансировании и выполнении. Возникла такая правовая ситуация, когда более мелкий вопрос — целевые программы субъектов Федерации — регламентируется гораздо четче, чем более крупный вопрос — приоритетные национальные проекты.

В целом можно выделить два варианта законодательного регулирования реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» в регионах России. Первый вариант — принятие субъектом Федерации нормативного акта, утверждающего масштабную целевую программу. Второй вариант — реализация определенного перечня мероприятий, выполнение которых характеризуется измеримыми показателями, с указанием потребности в финансировании с разбивкой по годам.

Так, в Ханты-Мансийском автономном округе — Югре действуют специальные законы «Реализация приоритетного национального проекта в сфере здравоохранения на территории Ханты-Мансийского автономного округа — Югры», разработана целевая программа по демографической политике. В Хабаровском крае также приняты долгосрочные краевые целевые программы, проведены специальные депутатские слушания по решению самых острых проблем. В Белгородской области еще до начала реализации проекта «Здоровье» активно формировалась законодательная база в сфере здравоохранения. В области действуют

¹ Поступили материалы от 23 субъектов Российской Федерации: республик Саха (Якутия), Ингушетия, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Краснодарского, Пермского, Приморского, Хабаровского краев, Амурской, Астраханской, Белгородской, Владимирской, Калужской, Кировской, Костромской, Липецкой, Московской, Пензенской, Рязанской, Сахалинской, Свердловской, Тверской, Тюменской, Ульяновской областей.

Социальный кодекс, программа улучшения качества жизни населения¹. В Костромской области действуют 23 нормативных правовых акта, регулирующих отношения в сфере указанного Проекта — распоряжения администрации, постановления губернатора. В программу государственных гарантий оказания гражданам России бесплатной помощи Московской области были внесены соответствующие изменения, определившие активное участие области в софинансировании проекта и проведение структурных преобразований в сфере здравоохранения. В Калужской области, помимо законов и целевых программ, принята программа «Мужское здоровье», направленная на качественную диагностику и лечение урологических заболеваний у мужчин². В Тверской области реализация проекта осуществляется в рамках областной целевой программы по развитию здравоохранения, также ведется ежеквартальный и ежегодный мониторинги. В Тюменской области действует профильная отраслевая программа.

Одним из наиболее важных направлений приоритетного национального проекта «Здоровье» является укрепление первичного звена медико-санитарной помощи населению.

В целях проведения рациональной кадровой политики во всех субъектах Российской Федерации ведется подготовка медицинских кадров первичного звена (участковых терапевтов, педиатров, врачей общей практики, медицинских сестер), осуществляются следующие мероприятия:

вводятся системы государственного заказа на подготовку специалистов для системы здравоохранения, особенно врачей первичного звена и специалистов;

принимаются меры правового, организационного и экономического характера по повышению мотивации к работе;

проводятся мероприятия по закреплению выпускников медицинских высших учебных заведений и колледжей в государственных медицинских учреждениях.

Практически во всех субъектах Федерации организован процесс повышения квалификации врачей первичного звена. Например, в Приморском крае на отчетный момент завершили обучение 107 врачей, проведено 5 циклов тематического усовершенствования. Потребность в укомплектовании врачами участковой службы и врачами общей практики сократилась на 69,4%. В Краснодарском крае коэффициент совместительства снизился с 1,4 до планового 1,1. В Пензенской области разработан перспективный план подготовки врачей общей практики до 2010 года, он рассчитан на достижение 45% доли врачей общей практики в структуре врачей участкового звена. Кадровый дефицит в области преодолевается за счет привлечения медработников из стран ближнего зарубежья. В сельских районах области работает более 100 таких специалистов.

В Пензенской, Самарской, Омской, Кемеровской и Кировской областях разработаны и внедряются специальные системы социальной поддержки медицинских кадров и планирования кадрового потенциала. Например, в Кемеровской области для медицинских специалистов действуют льготные займы на улучшение жилищных условий. С 2006 года из средств областного бюджета введены ежемесячные доплаты фельдшерам, «подъемные» молодым специалистам на се-

¹ Материалы Белгородской областной Думы.

² Материалы Законодательного Собрания Калужской области. (Письмо председателя Законодательного Собрания Калужской области П.Ф. Каменского от 20 декабря 2007 года № 6-3081.)

ле, доплата медработникам за работу в вечернее время¹. В Омской области медработникам предоставляются льготы по оплате коммунальных платежей. В 2006 году в области улучшили жилищные условия 116 врачей и 94 специалиста со средним медицинским образованием.

Таким образом, в проекте «Здоровье» заложен комплексный подход к модернизации первичного звена здравоохранения: укрепление материально-технической базы муниципальных учреждений, обучение врачей работе на новом оборудовании, укомплектование кадрами на основе дополнительных выплат, проведение последипломной подготовки. Впервые за счет ассигнований федерального бюджета участковые врачи получили возможность повышать квалификацию. Положительными тенденциями стали стабилизация кадрового состава, повышение укомплектованности должностей участковых врачей.

Признано, что достигнутый средний уровень заработной платы медицинских работников (13–23 тыс. рублей у участковых врачей и 7,5–15 тыс. рублей у медицинских сестер) — планка, ниже которой нельзя опускаться в решении вопросов оплаты труда других медицинских работников. В 2008–2009 гг. в рамках проекта продолжат получать выплаты более 80 тыс. участковых врачей и около 90 тыс. медицинских сестер, 11,2 тыс. медицинских работников ФАПов и скорой помощи. Порядок осуществления этих выплат будет меняться. В частности, заработка плата врача будет напрямую зависеть от результатов его работы.

В то же время в вопросах оплаты труда во всех регионах остаются острейшие проблемы: сохраняется дисбаланс в оплате труда врачей и медицинских сестер первичного звена и специалистов; двойная разница в размере денежных выплат врачам и медицинским сестрам в поликлиниках и медицинскому персоналу фельдшерско-акушерских пунктов и скорой помощи; не получают надбавку к заработной плате детские врачи школьных и дошкольных учреждений.

За 2 года реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» во всех субъектах Российской Федерации проведено по сути беспрецедентное по своей масштабности перевооружение диагностическим медицинским оборудованием муниципальных учреждений здравоохранения, оказывающих первичную медико-санитарную помощь.

Так, в Приморском крае ввод в эксплуатацию нового оборудования позволил проводить на базе лечебно-профилактических учреждений в больших объемах основные виды исследований, повысился охват обследования и выявления заболеваний, в том числе социально значимых, на ранних стадиях. В Астраханской области все амбулаторно-поликлинические службы муниципальных учреждений полностью укомплектованы необходимым диагностическим оборудованием². Максимальное догоспитальное обследование пациентов привело к сокращению средней длительности пребывания в больнице с 14 до 13 дней. В Свердловской области поставки оборудования произведены в полном объеме — 764 единицы. В настоящее время все оборудование введено в эксплуатацию. В Пензенской области все требующие на текущий момент капитального ремонта фельдшерско-акушерские пункты, амбулатории и участковые больницы отремонтированы и оснащены современным оборудованием в соответствии со стандартами осна-

¹ Материалы правительства Ульяновской области (Ф.Г. Прокин, министр здравоохранения и социальной поддержки населения Ульяновской области «О возможности использования положительного опыта регионов в реализации ПНП «Здоровье» на территории Ульяновской области»).

² Письмо губернатора Астраханской области А.А. Жилкина от 21 декабря 2007 года № 01-01-9020.

шения. В рамках программы «Социальное развитие села» отремонтировано и оснащено около 240 сельских учреждений здравоохранения.

Существенно обновлен парк санитарно-автомобильного транспорта. Всего по России закуплено и поставлено более 13 тыс. единиц такого транспорта. В Приморском крае обновление парка санитарного автотранспорта позволило сократить срок ожидания помощи до нормативных 10 минут при вызове на улицу в городской местности, до 12–15 минут — в сельской. При вызове срок ожидания не превышает нормативного — 18–20 минут в городской и 20–25 минут в сельской местности. В Астраханской области оснащение автомобилями скорой медпомощи обеспечило сокращение срока ожидания в среднем на 14%. В Сахалинской области проблема с автотранспортом решена не в полном объеме, поскольку поступающие в область «ГАЗели» не отвечают местной специфике, так как не обладают высокой проходимостью. С 2008 года в области будет действовать специальная региональная программа по обеспечению автотранспортом медучреждений¹.

Во всех регионах России оснащение поликлиник новым медицинским оборудованием облегчило проведение дополнительной диспансеризации населения. Диспансеризация или дополнительные медицинские осмотры велись по следующим направлениям: дополнительная диспансеризация работников бюджетной сферы в возрасте 35–55 лет; дополнительные медицинские осмотры работающих во вредных и/или опасных условиях труда; дополнительные объемы первичной медицинской помощи неработающим пенсионерам; дополнительные объемы первичной медицинской помощи работающим.

В Краснодарском крае за счет проведения диспансеризации и раннего выявления больных снизилась смертность в трудоспособном возрасте. В Астраханской области за 10 месяцев 2007 года в ходе дополнительной диспансеризации среди осмотренных практически здоровыми признаны только 23% граждан (за 2006 год — 24%), выявлен риск развития заболевания у 20% (за 2006 год — 29%), нуждались в дополнительном обследовании и лечении в амбулаторно-поликлинических условиях 56% (за 2006 год — 44%). В Пензенской области плановые показатели диспансеризации выполнены в полном объеме.

В целом практика регионов показала, что традиционно проводимые периодические медицинские осмотры работающих во вредных и (или) опасных условиях труда способствуют ранней диагностике заболеваний и своевременной реабилитации.

Реализация программы «Родовой сертификат» является наиболее показательной и успешной частью Проекта. Она привела в 2007 году к росту рождаемости в стране на 8% и снижению на треть естественной убыли населения². Программой охвачено более 90% рожениц, оплачена медицинская помощь для 1,3 млн. женщин, а также свыше 300 тыс. детей. У женщин появилась возможность выбирать роддом по своему желанию. В крупных городах создана конкуренция на рынке медицинских услуг, которая заставляет работать учреждения родовспоможения более качественно. В роддомах появилась возможность приобретения дорогостоящих препаратов для реанимации новорожденных и лечения матерей. В ре-

¹ Материалы пресс-службы управления информационной политики аппарата администрации Сахалинской области от 29 декабря 2007 года.

² Из выступления Первого заместителя Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведева в ходе рабочего визита в Мурманске 11 января 2008 года.

зультате материнская смертность снизилась с 25,4 в 2005 году до 23,8 на 100 тыс. родившихся живыми в 2006 году (абсолютное число случаев сократилось с 370 до 352 человек).

В Ханты-Мансийском автономном округе — Югре увеличились показатели охвата беременных ранним наблюдением и активным патронажем. В Пензенской области полученные по «родовым сертификатам» средства позволили улучшить материально-техническую базу учреждений родовспоможения, повысить заработную плату медработников в несколько раз. Если в 2006 году финансовые средства направлялись на замену устаревшего оборудования, то в 2007 году началось освоение современных методик родовспоможения. В администрации Приморского края отмечено, что в ходе реализации программы «родового сертификата» создан механизм заинтересованности врачей женских консультаций в регулярном и качественном наблюдении беременных женщин¹. В Тюменской области впервые в рамках «родовых сертификатов» предусмотрено проведение диспансеризации детей первого года жизни.

Большое внимание в регионах России уделяется усилиению профилактической направленности здравоохранения. Ожидается, что в результате проведения активной вакцинации в субъектах Российской Федерации снижение заболеваемости гепатитом В и С снизится не менее чем в 3 раза, краснухой — не менее чем в 10 раз, также снизится заболеваемость гриппом в период эпидемии.

В Приморском крае в результате роста вакцинированного контингента населения в 2007 году не отмечалось эпидемического подъема заболеваемости гриппом, не зафиксировано летальных исходов и осложнений. В Краснодарском крае заболеваемость иммуноуправляемыми инфекциями резко снизилась: в 2006 году вирусным гепатитом на 20%, краснухой — в 19,7 раза. В 2007 году продолжилось снижение заболеваемости. В Астраханской области было создано 26 прививочных бригад медицинских работников для проведения иммунизации детского населения. По итогам 2006 года в 1,6 раза снизилась заболеваемость вирусными гепатитами, гриппом — в 2,7 раза. В Свердловской области проведена вакцинация от гепатита В — в целом на 99%, вакцинировано 100% подлежащих прививкам.

Ассигнования из федерального бюджета на мероприятия по профилактике, диагностике и лечению ВИЧ, гепатитов В и С ежегодно возрастают: 7,8 млрд. рублей в 2008 году; 9,3 млрд. рублей в 2009 г. и 10,9 млрд. рублей в 2010 г., то есть в 1,4 раза больше, чем в 2006 году.

В Хабаровском крае положительными результатами проекта можно считать снижение темпов прироста ВИЧ-инфекции в среднем на 25%. Отмечается стабилизация эпидемической ситуации по ВИЧ-инфекцией. В Астраханской области в 2007 году проведено 142 639 обследований на ВИЧ-инфекцию (за 2006 год — 145 700), что составило 102% годового плана. С целью предотвращения распространения ВИЧ-инфекции в области проводятся комплексные мероприятия по профилактике, в результате которых показатель распространенности в области в 9,3 раза ниже показателя по России. В Пензенской области заболеваемость ВИЧ-инфекцией также ниже среднего значения по стране. Обеспечение антиретровирусными препаратами позволило организовать лечение всех ВИЧ-инфицированных больных, а также повысить число больных, желающих проходить

¹ Материалы Приморского края. (Письмо председателя Законодательного Собрания Приморского края В.В. Горчакова от 20 декабря 2007 года № 07/15-12/1747.)

лечение, с 62 человек в 2006 году до 107 человек в 2007 году¹. В Свердловской области антиретровирусные препараты постоянно, непрерывными курсами получают 760 пациентов, причем более половины из них — за счет областных целевых программ. Финансирование лечения пациентов с ВИЧ/СПИД ведется преимущественно из средств областного бюджета.

С 2006 года в субъектах России организованы и проводятся обследования новорожденных на наследственные заболевания. Одно из основных достижений Проекта — снижение младенческой смертности. В 2005 году она составляла по России 11 на 1 тыс. родившихся живыми, в 2006 году — 10,2. В 2007 году младенческая смертность продолжала снижаться. Показатель в первом полугодии 2007 года составил 9,5 на 1 тыс. родившихся живыми (за аналогичный период 2006 года — 10,4).

В Приморском крае в 2007 году для медицинских сестер родильных домов городов и районов края проведены специальные выездные семинары по работе с тест-бланками для забора крови. Всего скрининговых исследований новорожденных за 11 месяцев 2007 года проведено 94,4% от плана. В Пензенской области с сентября 2007 года начато обследование новорожденных. Это позволило обследовать 98,8% новорожденных в первые дни жизни на 5 наследственных заболеваний. В Амурской области в областной клинической больнице с сентября 2007 года работает многофункциональная автоматизированная комплексная лаборатория для проведения неонатального скрининга, на приобретение дополнительного оборудования к которой выделено 640 тыс. рублей из областного бюджета. Свердловская область накопила значительный опыт по обследованию детей на наследственные заболевания, поэтому организационных трудностей в регионе практически не возникало.

Хороший импульс развития в рамках приоритетного национального проекта «Здоровье» получило такое направление, как повышение доступности высокотехнологичной помощи населению. Во всех регионах России ежегодно увеличиваются расходы на высокотехнологичные виды медицинской помощи. Это позволило в итоге: улучшить доступность высокотехнологичной помощи в регионах; повысить качество жизни пациентов; вернуть часть из них к активному труду; снизить показатели первичного выхода на инвалидность; предотвратить преждевременную смертность от сердечно-сосудистых заболеваний. С 2007 года в оказании высокотехнологичной медицинской помощи за счет средств федерального бюджета участвуют 53 медицинских учреждения, находящиеся в ведении субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. В 2008 году высокотехнологичная медицинская помощь будет оказана 195 тыс. человек, в 2009 году — 220 тыс. человек. Впервые осуществляется планирование объемов оказания высокотехнологичной медицинской помощи детскому населению.

В Ханты-Мансийском автономном округе — Югре в рамках выделенных 210 квот оказана высокотехнологичная помощь 82 пациентам по травматологии — ортопедии и 62 пациентам по сердечно-сосудистой хирургии. В Тюменской области запланировано 828 квот. За 10 месяцев 2007 года для получения помощи направлено 658 человек. 63 человека направлены на предварительную заочную консультацию. За счет областного бюджета высокотехнологичную

¹ Материалы правительства Пензенской области. (Письмо заместителя руководителя аппарата правительства Пензенской области Д.М. Каденкова от 20 декабря 2007 года № 6/2/4610.)

консультацию получили более 7 тыс. жителей. Федеральная квота для Свердловской области квота выполнена на 100% и составляет 1878 человек. Интересен опыт Пензенской области, где создана телемедицинская сеть, охватывающая 26 центральных районных больниц и 5 ведущих областных медицинских клиник, обеспечивающая проведение удаленных телемедицинских консультаций.

В настоящее время вводятся новые направления проекта: оснащение федеральных специализированных учреждений для развития новых высоких медицинских технологий; развитие перинатальных медицинских центров. Всего запланировано построить 15 высокотехнологичных медицинских центров, 3 из них (в Пензе, Астрахани и Чебоксарах) будут открыты в ближайшие месяцы.

Планируется, что в последующие годы будут выделены целевые ассигнования федерального бюджета на совершенствование организации медицинской помощи больным с сосудистыми заболеваниями в размере 2,9 млрд. рублей в 2008–2009 годах. На совершенствование организации медицинской помощи при дорожно-транспортных происшествиях запланировано 5 млрд. рублей в 2008–2009 годах. В рамках этих направлений предусматривается создание центров малоинвазивной сосудистой хирургии, оснащение травматологических, нейрохирургических, хирургических отделений больниц в учреждениях здравоохранения субъектов Российской Федерации и муниципальных учреждениях, закупка стационарных ангиографов, расходных материалов, реанимобилей, перевоподготовка кадров.

Таким образом, с начала реализации приоритетного национального проекта «Здоровье» произошли положительные изменения во всех субъектах Российской Федерации. Участковые врачи за счет ассигнований федерального бюджета продолжили повышение квалификации. Положительными тенденциями стали стабилизация кадрового состава, повышение укомплектованности должностей участковых врачей.

Предусмотрена возможность формирования комплексных терапевтических участков для врачей на малокомплектных участках, в основном в сельской местности и районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях, с сохранением штатных должностей участковых врачей-терапевтов, участковых врачей-педиатров, врачей общей практики и правом на получение денежных выплат. Для реализации принципа оплаты труда за конечные результаты установлены критерии оценки эффективности деятельности врача и медицинской сестры первичного звена. В расчет средней заработной платы вошли дополнительные денежные выплаты медицинским работникам первичного звена.

С конца 2007 года запланирован и осуществляется поэтапный переход на отраслевые системы оплаты труда, отличные от применяемой единой тарифной сетки. Они основаны на установлении базовых ставок и окладов по профессиональным квалификационным группам работников. В настоящее время отраслевые системы внедряются в 19 pilotных регионах. Предусмотрено реформирование оплаты труда медицинских работников в зависимости от конечного результата. Реализация试点ного проекта позволит апробировать новые подходы к финансированию медицинской помощи по схеме «деньги следуют за пациентом». Вознаграждение врача будет зависеть от количества медицинских услуг, которые он оказал, и от их качества.

С 1 января 2007 года увеличена стоимость родового сертификата до 1 тыс. рублей, в программу «Родовой сертификат» включены детские поликлиники.

При поставках медицинского оборудования и санитарного автотранспорта теперь учитываются особенности местности и потребности самих учреждений (например, в сельскую местность поставляются не стационарные, а передвижные маммографы, для северных территорий планируются закупки санитарного автотранспорта на гусеничном ходу).

Приоритетный национальный проект «Здоровье» стимулировал инициативу по совершенствованию сферы здравоохранения в регионах. Однако, в отсутствие базовых требований к формированию и утверждению целевых программ, единой методики отражения в бюджетах субъектов России средств, направляемых на реализацию приоритетного национального проекта, а также нормативных правовых актов, обобщающих информацию об источниках финансирования и направлениях расходования выделяемых средств, проведение межрегиональных сравнений и осуществление контроля за ходом реализации Проекта представляется возможным не в полной мере.

Устранению данной ситуации могло бы способствовать утверждение в Бюджетном кодексе Российской Федерации базовых норм, определяющих понятия «приоритетный национальный проект», «целевая программа» и принятие Правительством России Порядка разработки и реализации приоритетных национальных проектов, аналогичного Порядку разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ¹.

Следует отметить, что 15 января 2008 года Президент России В.В. Путин в ходе заседания с членами Совета палаты Совета Федерации предложил в последующие годы трансформировать приоритетные национальные проекты в государственные программы.

Представители субъектов Российской Федерации направили материалы в настоящий доклад, в которых высказали конкретные предложения по совершенствованию законодательства в сфере здравоохранения и реализации проекта «Здоровье».

Была отмечена необходимость дать в федеральном законодательстве четкое определение таким понятиям, как «система здравоохранения Российской Федерации», «организация здравоохранения», «медицинская деятельность», «медицинская помощь» и другим в целях устранения разобщенности и раздробленности государственной, муниципальной и частной систем здравоохранения, а также повышения их управляемости.

Реализация мероприятий приоритетного национального проекта «Здоровье» и краевых целевых программ способствовали некоторому повышению укомплектованности кадров муниципальных учреждений здравоохранения. В большей степени это касается участковой службы. Тем не менее дефицит кадров в здравоохранении сохраняется, и данная проблема характерна для большинства субъектов Российской Федерации. Указанный вопрос может быть решен с принятием на государственном уровне федеральной программы по повышению социальной защищенности медицинских работников, включающей обеспечение их жильем и повышение заработной платы. Также предлагается вернуться к механизму государственного распределения врачей-выпускников, получивших бесплатное образование, с включением социальных гарантий по предоставлению им жилья.

¹ По материалам статьи Е.Б. Коровкиной «Правовое обеспечение реализации приоритетных национальных проектов» // Финансы. 2007 г. № 9.

§ 2. Опыт и проблемы реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России»

Стратегическая задача увеличения строительства жилья была поставлена Президентом России в Послании Федеральному Собранию. В соответствии с этим Посланием мы должны выйти на параметры 1 кв. метр на одного жителя России в год.

Приоритетный национальный проект «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» на первом этапе реализации (2006—2007 гг.) включал 4 направления:

- увеличение объемов ипотечного жилищного кредитования;
- повышение доступности жилья;
- увеличение объемов жилищного строительства и модернизация коммунальной инфраструктуры;
- выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем отдельных категорий граждан.

Меры, предусмотренные в рамках каждого направления, предполагают дальнейшее развитие правовой базы, обеспечение сбалансированной бюджетной и организационной поддержки расширения спроса и предложения на рынке жилья.

Механизмами реализации проекта являются федеральная целевая программа «Жилище» на 2002—2010 гг. и входящие в ее состав подпрограммы, а также предоставление субвенций субъектам Российской Федерации за счет средств Федерального фонда компенсаций на обеспечение жильем отдельных категорий граждан, перед которыми государство имеет обязательства по обеспечению жильем (ветеранов, инвалидов, семей, имеющих детей-инвалидов, и других).

Федеральная целевая программа «Жилище» стала финансовым инструментом, конкретно ориентированным на решение задач национального проекта. Реализация Программы должна обеспечить достижение в 2010 году следующих показателей (по сравнению с 2004 годом):

улучшение жилищных условий граждан Российской Федерации (рост жилищной обеспеченности с 20 кв. метров на человека до 21,7 кв. метра);

повышение доступности приобретения жилья, когда средняя стоимость стандартной квартиры общей площадью 54 кв. метра будет равна среднему годовому совокупному денежному доходу семьи из 3 человек за 3 года (в 2004 году — 3,9 года);

увеличение доли семей, которым будет доступно приобретение жилья, соответствующего стандартам обеспечения жилыми помещениями, с помощью собственных и заемных средств, — с 9% до 30%;

увеличение годового объема ввода жилья с 41,2 млн. кв. метров общей площади жилья до 80 млн. кв. метров;

увеличение объема выдаваемых в год ипотечных жилищных кредитов и займов гражданам с 20 млрд. руб. до 415 млрд. руб.;

снижение среднего времени ожидания предоставления жилых помещений социального использования с 20 лет до 5—7 лет;

содействие в обеспечении жильем за счет средств федерального бюджета в 2006—2010 гг. 181,7 тыс. молодых семей;

улучшение жилищных условий в 2006—2010 годах за счет средств федерального бюджета более 132,3 тыс. семей граждан, относящихся к категориям, установленным федеральным законодательством;

повышение уровня адресной поддержки населения, связанной с оплатой жилых помещений и коммунальных услуг;

повышение качества коммунальных услуг, безопасности и комфортности проживания (снижение уровня износа основных фондов коммунального хозяйства с 60% до 50%);

совершенствование нормативной правовой базы в целях повышения доступности жилья для населения;

создание условий для улучшения демографической ситуации в стране, реализации эффективной миграционной политики, снижения социальной напряженности в обществе.

Главная работа по реализации нацпроекта сосредоточена в регионах, именно от них зависит успех программы в целом. Поэтому опыт регионов по реализации нацпроекта — как положительный, так и отрицательный — находит свое выражение в принимаемых на федеральном уровне решений.

Анализ материалов, представленных субъектами Российской Федерации, посвященных реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» показывают, что в регионах активно проводится работа формированию и совершенствованию правового регулирования в данной сфере отношений в соответствии с полномочиями, предоставленными федеральным законодательством. Вместе с тем картина реализации национального проекта по регионам весьма многообразна и неравномерна.

По первому направлению — ипотечное жилищное кредитование — в регионах действуют следующие системы социальной ипотеки¹:

субсидирование процентной ставки (Республика Татарстан, Саратовская, Московская области). Нуждающимся гражданам компенсируется часть процентной ставки в течение всего срока погашения ипотечного кредита (займа). Так, например, гражданин берет в банке кредит по ставке 12% годовых: 7% платит за счет собственных средств банку, 5% платит за него на протяжении всего срока бюджет или специализированный фонд;

субсидирование первоначального взноса (Нижний Новгород). Нуждающимся гражданам компенсируется часть первоначального взноса по ипотечному займу. Граждане, получая часть стоимости квартиры, получают в банках ипотечный кредит на меньшую сумму, но по рыночной процентной ставке (11—13% годовых). Однако за счет снижения суммы кредита уменьшаются ежемесячные выплаты не в процентном, а денежном выражении;

увеличение уставного капитала специализированных ипотечных организаций (Республика Мордовия);

премии на накопительный счет (Белгородская область). Гражданам на паевой накопительный взнос в кооперативе начисляется премия за счет средств бюджета субъекта в размере 150—200 тыс. рублей. Гражданам начисляется премия при ус-

¹ Материал администрации Ульяновской области «О возможности использования положительного опыта регионов в реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» на территории Ульяновской области».

ловии накопления ими определенной части от стоимости жилья на счете в кооперативе (30–50%) и (или) при соблюдении других условий. Начисление премии производится после определенного срока накопления (1–2 года).

Для стимулирования населения к приобретению квартир в Чувашии через Сбербанк реализуется схема целевого фондирования, получившая широкое распространение в Германии. Покупатель заключает с застройщиком договор резервирования жилья с фиксированной стоимостью квадратного метра, открывает в банке накопительный счет, куда перечисляет определенную сумму. Сбербанк кредитует строительство дома, а в процессе поступления денег на целевые счета снижает процентную ставку по кредиту — с 12 до 4,5%. В итоге покупатель приобретает жилье по доступной цене, а у застройщика есть стимул завершить работу в срок.

По уровню развития ипотечного кредитования особо выделяются Тюменская и Магаданская области.

По второму направлению — повышение доступности жилья — во многих субъектах Российской Федерации (республики Мордовия, Татарстан, Саратовская, Московская области и так далее) строительство доступного жилья ведется через подконтрольные органам исполнительной власти хозяйствующие субъекты.

Так, на территории Ульяновской области создается следующий механизм:

в уставный капитал ОАО «Ульяновская областная корпорация ипотеки и строительства» вносится земельный участок, на котором планируется строительство;

указанный участок земли Ульяновской области совместно с ОАО «Ульяновская областная корпорация ипотеки и строительства» обеспечивается коммунальной инфраструктурой;

ОАО «Ульяновская областная корпорация ипотеки и строительства» передает указанный земельный участок под застройку (малоэтажную или многоэтажную), с условием получения в качестве платы за земельный участок и инфраструктуру части построенных квартир (домов);

построенные и полученные корпорацией квартиры (дома) реализуются по цене ниже рыночной нуждающимся гражданам или передаются в наем тем или иным группам населения¹.

Интересен опыт регионов по строительству малоэтажного жилья. Так, в Белгородской области создан Белгородский фонд поддержки индивидуального жилищного строительства, который по статусу является государственной специализированной кредитно-хозяйственной организацией. Единственным учредителем фонда является Белгородская область. Фонд предложил застройщикам более 40 архитектурных проектов жилых домов. Под выбранный проект застройщикам по льготным ценам предоставлялись строительные материалы. При формировании областного и местного бюджетов ежегодно предусматриваются средства на обустройство инженерных сетей микрорайонов массовой застройки.

Определен перечень предприятий строительной индустрии, отработан с ними механизм и порядок финансирования кредитных линий на предоставление товарных займов населению под строительство индивидуального жилья (совместно с правительством области).

¹ Материал администрации губернатора Ульяновской области.

В области разработан региональный норматив на строительство малоэтажного и многоэтажного жилья.

Одновременно предусматривается предоставление льгот для индивидуальных застройщиков по оплате стоимости земельного участка. До момента полной оплаты земельный участок в соответствии со статьей 488 Гражданского кодекса находится в залоге у ОАО «Белгородская ипотечная корпорация»¹.

Стало также очевидным, что политика крупных городов с прицелом только на элитное жилье себя не оправдала. Социального жилья необходимо строится как можно больше. Более активным должно быть и участие государства. В данных условиях единственным выходом из положения может стать строительство «социального жилья» с уменьшенной комфортностью за счет прямого бюджетного финансирования или бюджетных кредитов (федеральных и субъекта) в рамках специально разработанной программы².

По направлению «Увеличение объемов жилищного строительства и модернизация коммунальной инфраструктуры» на федеральном уровне имеются значительные продвижения. Готовится постановление Правительства о внесении изменений в ФЦП «Жилище», в части, касающейся коммунальной инфраструктуры. Начиная с 2008 года будет субсидироваться вся процентная ставка по кредитам на оснащение земельных участков коммунальной инфраструктурой, как для малоэтажного, так и многоэтажного строительства. На эти цели в 2008 году будет направлено порядка 11 млрд. рублей. Для решения проблем ветхого и аварийного жилья по инициативе Президента России образована государственная корпорация «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства». Подавляющее число регионов готово к участию в программе реформирования ЖКХ на условиях софинансирования из фонда.

Вместе с тем регионами предлагается внести изменения в федеральный закон от 21 июля 2007 года № 185 «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» в части изменения условий получения средств фонда, в частности, предлагается вести расчет количества созданных ТСЖ исходя из площади многоквартирных домов, а не из их количества³.

Обязательным условием участия в подпрограмме «Обеспечение земельных участков коммунальной инфраструктурой в целях жилищного строительства» является наличие документов территориального планирования муниципальных образований, правил землепользования и застройки, проектов планировки. Во многих субъектах Российской Федерации работа по принятию документов территориального планирования не завершена. Так, в Приморском крае из 34 муниципальных образований 2-го уровня приступили к реализации задач в области территориального планирования 20. Из 145 вновь образованных поселений к организации разработки документов территориального планирования приступили только в одном. Основная проблема, сдерживающая интенсивность данных работ — отсутствие финансирования в полном объеме ввиду дефицита средств в бюджетах муниципальных районов и городских округов, а также практически

¹ Материал администрации губернатора Ульяновской области.

² Материал правительства Московской области.

³ Материал Московской областной Думы.

полное отсутствие средств в бюджетах вновь образованных в ходе проведения реформы местного самоуправления муниципальных образований 1-го уровня¹. У многих муниципальных образований развалилась система проектных институтов, отсутствуют специалисты нужной квалификации².

Поэтому многие регионы предлагают обеспечить софинансирование из федерального бюджета работ по формированию системы территориального планирования, по созданию правил землепользования и застройки, градостроительной документации для жилищного строительства на территории дотационных муниципальных образований³.

Сдерживает реализацию нацпроекта отсутствие современных технических регламентов в области строительства, которые должны быть приняты на федеральном уровне⁴.

Практически не сдвинулся с мертвой точки процесс предоставления федеральных земель под жилищное строительство, несмотря на принятые изменения, касающиеся земель сельхозназначения, а также земель Министерства обороны Российской Федерации.

Множество нареканий регионов вызывает регулирование в области государственной регистрации прав недвижимого имущества и сделок с ним, в частности сложность и затянутость процедур⁵.

После принятия изменений в Градостроительный, Земельный кодексы Российской Федерации и Жилищного кодекса Российской Федерации возникли определенные проблемы, связанные с увеличением сроков строительства. Как следствие — повышается стоимость квадратного метра жилья, появляются дополнительные барьеры в решении жилищных проблем. Поэтому многие регионы предлагают внести поправки, снимающие противоречия и устраниющие проблемы в федеральном законодательстве⁶.

Так, многие регионы отмечают, что в Жилищном кодексе Российской Федерации, устанавливающем основы жилищного законодательства Российской Федерации, отсутствуют положения, определяющие общие условия предоставления гражданам субсидий на приобретение жилья, отсутствует порядок ведения органами местного самоуправления учета граждан, нуждающихся в жилых помещениях, в целях получения субсидий на приобретение жилья⁷.

Необходимо принять нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации в рамках реализации статей Градостроительного кодекса Российской Федерации: порядок согласования генеральных планов; порядок совместной

¹ Письмо председателя Законодательного Собрания Приморского края В.В. Горчакова от 20 декабря 2007 года №07/15-12/1747.

² Письмо губернатора Калужской области Г.Д. Артамонова от 19 декабря 2007 года № 01-46/8374-07.

³ Материал Законодательного Собрания Амурской области.

⁴ Письмо губернатора Калужской области Г.Д. Артамонова от 19 декабря 2007 года № 01-46/8374-07.

⁵ Письмо и.о. губернатора Нижегородской области С.А. Потапова, письмо губернатора Калужской области Г.Д. Артамонова от 19 декабря 2007 года № 01-46/8374-07.

⁶ Письмо губернатора Калужской области Г.Д. Артамонова от 19 декабря 2007 года № 01-46/8374-07, материал Законодательного Собрания Амурской области.

⁷ Письмо заместителя главы администрации Тамбовской области А.А. Сазонова от 21 декабря 2007 года № 1.1-01/4668.

подготовки документов территориального планирования; порядок проведения государственной экспертизы проектов документов территориального планирования и ряд других¹.

По направлению «Обеспечение жильем молодых семей» имеется положительный опыт регионов, таких как Белгородская, Калужская, Оренбургская, Иркутская области, а также Краснодарского края, Москвы и Санкт-Петербурга. Всего в рамках региональных программ жилищные условия улучшили более 40 тыс. молодых семей.

Необходимо отметить, что с 2008 года на федеральном уровне уже принятые решения, которые предлагались многими регионами: об увеличении возрастной планки участников с 30 до 35 лет, что позволит поддержать большее количество молодых семей. Дотации субъектам Федерации на реализацию подпрограммы будут предоставляться в размере от 10% до 35% (вместо 10% в 2007 году) средней расчетной стоимости жилья. Эти средства будут получать регионы, показатель уровня бюджетной обеспеченности в которых не превышает 0,7.

Вместе с тем регионы предлагают для дотационных субъектов Российской Федерации и дальше увеличивать долю федерального бюджета в размере субсидии для предоставления субсидий молодым семьям на приобретение жилья. Дело в том, что размер субсидии 35–40% расчетной стоимости жилья, выдаваемой молодой семье на приобретение (строительство) жилья, реально составляет 18–20% от стоимости жилья, по причинам роста цен и низких доходов молодых семей².

Предлагается увеличить норматив средней рыночной стоимости 1 кв. метра общей площади жилья для расчета размера субсидии, а также предоставить возможность использования субсидий при приобретении жилья по договору участия в долевом строительстве³.

К государственным мерам поддержки молодых семей добавляются мероприятия региональных органов власти, направленные на решение жилищных проблем молодых семей. Так, в Ульяновской области молодой семье — участнице подпрограммы при рождении (усыновлении) 1 ребенка планируется предоставление дополнительной субсидии за счет средств бюджета Ульяновской области в размере 10% расчетной (средней) стоимости жилья, при рождении второго ребенка 30% и при рождении третьего ребенка 50%. В целях стимулирования органов местного самоуправления в областном бюджете 2008 года будут предусмотрены средства в размере 19 млн. рублей для приведения соотношения софинансирования подпрограммы за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации и местного бюджета в соотношение 50% на 50%⁴.

В части реализации направления по обеспечению жильем отдельных категорий граждан, установленных федеральным законодательством на федеральном уровне принято решение о выводе его за пределы национального проекта. Это связано с наличием в Федеральной целевой программе «Жилище» прописанных механизмов предоставления льготникам жилья и отсутствием проблем в реализации подпрограммы. Ее финансирование продолжится в рамках ФЦП «Жилище».

¹ Письмо губернатора Калужской области Г.Д. Артамонова от 19 декабря 2007 года № 01-46/8374-07.

² Материал Департамента строительства Костромской области.

³ Материалы правительства Московской области, Правительства Республики Бурятия.

⁴ Материал администрации губернатора Ульяновской области.

Тем не менее у регионов есть предложения о внесении изменений в ФЦП «Жилище», способствующих лучшему решению проблемы. Например, при расчете размера субсидии для всех категорий граждан — участников подпрограммы применять норматив стоимости одного квадратного метра общей площади жилья по Российской Федерации; внести изменения в подпрограмму, предусматривающие возможность приобретения жилья по договорам долевого участия в строительстве; в Земельный кодекс Российской Федерации внести дополнение о выделении земли без прохождения процедуры аукциона гражданам, имеющим право на внеочередное (первоочередное) предоставление земельных участков для жилищного строительства и другие¹.

Предлагается также предусмотреть оказание помощи из федерального бюджета по обеспечению жильем всех членов семьи ветеранов и инвалидов (федеральным законодательством помочь предусмотрена только одному члену семьи — ветерану, инвалиду)².

Как показал анализ материалов субъектов Российской Федерации, результаты реализации национального проекта в регионах в основном положительные. Об этом говорят следующие статистические данные. В целом за 2 прошедших года динамика жилищного строительства в нашей стране существенно изменилась. Ввод жилья в конце 2007 года в стране составил порядка 66 млн. кв. метров. Для сравнения: в 2005 году в стране введено 43,6 млн. кв. метров жилья. При этом рост объемов жилищного строительства по итогам 2005 года составлял 6%, в 2006 году — 15% и в 2007 году — около 30%. Если в 2005 году доля семей, имеющих возможность приобрести стандартное жилье с помощью собственных и заемных средств, составила 9%, то в первой половине 2007 года — уже около 20%. Некоторые регионы уже сейчас строят порядка 1 кв. метра на одного жителя (Московская область). Только ипотечных жилищных кредитов за 2006 год и третий квартал 2007 года в России выдано на сумму свыше 627 млрд. рублей.

Вместе с тем данные показатели могли бы быть и выше. Для этого необходимо решить следующие главные проблемы:

принятие документов территориального планирования и современных технических регламентов в сфере строительства³;

модернизация строительного комплекса в целом, промышленности строительных материалов, опережающее развитие инфраструктуры по всей стране⁴;

демонополизация локальных рынков жилищного строительства⁵;

совершенствование федерального законодательства (Градостроительный, Земельный, Жилищный кодексы и так далее);

повышение активности федерального центра в софинансировании мероприятий ФЦП «Жилище» на 2002—2010 гг. ввиду ограниченных финансовых возможностей регионов.

¹ Материал Московской областной Думы.

² Материал Департамента строительства Костромской области.

³ Стенограмма совещания о реализации приоритетного национального проекта «Доступное и комфортное жилье — гражданам России» в Уральском федеральном округе 16 января 2008 года.

⁴ Там же.

⁵ Там же.

§ 3. Опыт и проблемы реализации приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса»

В настоящее время можно уже с полной уверенностью констатировать, что работа над приоритетными национальными проектами приводит к самым разнообразным позитивным результатам. Руководители субъектов Российской Федерации, реально почувствовав ощущимую поддержку со стороны федерального центра, серьезно занимаются приоритетными проектами. Если раньше точки социального развития были в небольшом количестве субъектов Федерации, то теперь в реализацию приоритетных национальных проектов включились все регионы.

Особое значение имеет приоритетный национальный проект «Развитие агропромышленного комплекса», который включает в себя три направления: «Ускоренное развитие животноводства», «Стимулирование развития малых форм хозяйствования» и «Обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе». В связи с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 14 июля 2007 года № 446 «О государственной программе развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 годы» в большинстве регионов утверждены или откорректированы региональные целевые программы, направленные на реализацию приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» (Алтайский, Краснодарский, Приморский край, Амурская, Белгородская, Калужская, Кировская, Курганская, Свердловская, области, Ханты-Мансийский автономный округ — Югра и другие).

Активность участия регионов страны в реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК» различна¹. Министерство сельского хозяйства Российской Федерации на основе данных мониторинга эффективности работы региональных органов исполнительной власти в рамках приоритетного национального проекта условно отнесло все регионы к трем группам: успешно работающие, не допустившие снижения уровня производства, отстающие.

По предварительным итогам реализации мероприятий проекта можно отметить, что в животноводстве произошли положительные сдвиги. На 15,2% увеличились по стране объемы производства на убой скота и птицы в живом весе, в Приволжском федеральном округе — на 10,6%. Наибольший прирост производства мяса обеспечен в Белгородской области — 34%, Липецкой области — более 18%, Пензенской — 39%, Оренбургской — 23,6%, республике Адыгея и Коми — 10%, Московской области — около 9%, Краснодарском крае — на 7%. Вместе с тем значительно снизили производство мяса в Новгородской области (-39%).

В целом по стране производство молока возросло к уровню 2005 года на 2,7%, в Приволжском федеральном округе — на 5,2%. В Карачаево-Черкесской Республике объемы производства увеличились более чем на 22%, в Республике Татарстан — на 11,4%, Челябинской области — на 7%, Саратовской — на 9,6%, Чувашской Республике — на 15,5%, Удмуртской Республике — на 7,3%, Свердловской области — более чем на 4%. В число субъектов Федерации, значительно

¹ В основу раздела положен материал министра сельского хозяйства Ульяновской области А.И. Якунина «О возможности использования положительного опыта регионов в реализации приоритетного национального проекта «Развитие АПК». Получено из администрации губернатора Ульяновской области по электронной почте 20 декабря 2007 года.

снизивших объемы производства молока, вошли Орловская (−18%), Псковская (−15%), Тульская и Калининградская (−12%) области.

В реализации первого направления ПНП «Развитие АПК» «Ускоренное развитие животноводства» значительную роль играет участие представителей крупного аграрного бизнеса. Наиболее крупные объемы кредитных ресурсов получены в Белгородской области — 7,6 млрд. рублей, Республике Татарстан — 6 млрд. рублей, Московской области — 2,6 млрд. рублей, Калининградской и Липецкой областях — по 2,2 млрд. рублей. Основными банками — участниками приоритетного национального проекта являются ОАО «Россельхозбанк» (60% от общего количества заключенных кредитных договоров и 44% от объема кредитных ресурсов) и Сбербанк России (31% и 40% соответственно).

Опыт крупнейших предприятий страны по производству молока свидетельствует о больших возможностях повышения эффективности отрасли. При комплексном подходе к решению задач, стоящих в этой сфере эффективность производства молока достигает уровня мировых стандартов, что уже реализовано на предприятиях ОАО «Заря» Волгоградской области, ОАО «Красный Восток Агро» Республики Татарстан, племзаводе «Барыбино» Московской области, на предприятиях Липецкой и Белгородской областей.

В настоящее время из 100 крупнейших предприятий — производителей молока, функционирующих в 26 субъектах Российской Федерации, 95 хозяйств имеют 1 тыс. и более коров, из них в 30 хозяйствах поголовье составляет более 2 тыс. Эти хозяйства имеют высокие производственные показатели. Так, в среднем убой молока на корову составляет от 5 тыс. — 7 тыс. кг и выше.

Достижение высоких результатов стало возможно благодаря формированию в субъектах Российской Федерации различных форм государственной поддержки сельхозпроизводителей.

В Чувашской Республике для поддержки сельхозтоваропроизводителей, реализующих в рамках национального проекта строительство, реконструкцию и модернизацию животноводческих комплексов, создано казенное унитарное предприятие «Агро-Инновации», которое за счет республиканского бюджета предоставляет предприятиям консультационные услуги по экономическим, организационным, юридическим, финансовым и технологическим вопросам, практическую помощь по обеспечению внедрения передовых технологий в практику, подготовке инвестиционных проектов и бизнес-планов.

В Пензенской области и ряде других субъектах за счет средств региональных бюджетов компенсируется 2/3 ставки рефинансирования Центрального банка по полученным кредитам на модернизацию и техническое переоснащение перерабатывающих предприятий. В Саратовской, Пензенской областях компенсируются первоначальные затраты на строительство инфраструктуры к строящимся крупным объектам (мегафермы, перерабатывающие предприятия), суммы вложений — около 900 млн. рублей.

В ряде регионов страны для поддержки кредитования сельхозтоваропроизводителей в рамках приоритетного национального проекта «Развитие АПК» созданы залоговые фонды или предоставляются государственные гарантии. Например, в Нижегородской области для реализации проектов строительства крупных животноводческих комплексов сельхозпредприятиям представлены государственные гарантии на сумму 600 млн. рублей.

Активно ведется работа по формированию соответствующей нормативной базы.

В Ульяновской области принят Закон «О залоговом фонде Ульяновской области». Распоряжением правительства области утвержден перечень объектов залогового фонда Ульяновской области, из которых объекты на сумму 750 млн. рублей предусмотрены для обеспечения кредитования сельхозтоваропроизводителей области, утверждено «Положение о порядке предоставления в залог объектов залогового фонда Ульяновской области». Во всех муниципальных образованиях решениями Советов депутатов утверждены Положения о порядке создания, формирования и использования муниципальных залоговых фондов. Решениями Советов депутатов, распоряжениями глав муниципальных образований утверждены перечни объектов, входящих в муниципальные залоговые фонды. Для обеспечения кредитования малых форм хозяйствования в 16 муниципальных образованиях области сформированы муниципальные залоговые фонды на общую сумму 168,2 млн. рублей.

По направлению развития племенного животноводства ряд регионов направляет бюджетные средства на стимулирование селекционной работы, направленной на совершенствование племенных и продуктивных качеств животных, увеличение производства высококачественной племенной продукции и ее реализации на внутреннем рынке.

Кроме этого, предоставляются субсидии на приобретение племенного молодняка: в Республике Татарстан — 50 рублей, в Чувашии — 40 рублей, в других субъектах Федерации — от 30 до 45 рублей за 1 кг живой массы. Реализация мер по поддержке племенного животноводства осуществляется посредством поставок по лизингу племенного скота и современного оборудования для животноводческих ферм.

В Чувашской Республике поддержка из республиканского бюджета производителей продукции животноводства идет в зависимости от продуктивности скота: при надоях молока более 4,5 тыс. кг бюджет выделяет 2 тыс. рублей на корову в год, при надоях от 3,5 тыс. кг до 4,5 тыс. кг — 1,8 тыс. рублей, при получении среднесуточного прироста живой массы на выращивании и откорме КРС более 600 граммов выплачивается дотация 1,3 тыс. рублей на 1 голову в год.

С целью обновления основных фондов в животноводстве и повышение генетического потенциала животных, в Томской области стартовала программа технического обновления, где дифференцированно подходят к поддержке аграриев. Размер субсидирования приобретаемой техники варьируется от 20% на зерноуборочные до 40% на кормоуборочные комбайны.

В Ставропольском крае также большое внимание уделяется техническому перевооружению молокоперерабатывающих предприятий, на это в 2007 году освоено более 680 млн. рублей. Это позволило организовать производство новых видов молочных продуктов и расширить ассортимент молочных продуктов с профилактическими и лечебными свойствами.

Существенного повышения эффективности конечного результата производства молока необходимо добиваться путем интеграции предприятий производства и переработки молочной продукции. Важнейшие вопросы ценовой политики, расчетов за продукцию, норм прибыли и другие должны решаться совместно производителями и переработчиками.

Правительство Кировской области осуществляет поддержку производителей мяса, молока, а также сельхозпроизводителей, осуществляющих инвестиции, путем освобождения их от налога на имущество организаций. В результате в 2006–2007 годах предприятиями области получено порядка 20 млн. рублей льготы по этому налогу¹.

Администрация Красноярского края внедряет субсидирование из регионального бюджета 50% от общей стоимости приобретаемой энергонасыщенной техники, в Республике Татарстан субсидируется 50% стоимости всей приобретенной сельскохозяйственной техники.

Мировой опыт развития систем аграрного кредита свидетельствует, что в абсолютном большинстве стран они базировались и развивались на основе земельной ипотеки, поскольку земля была и остается основным средством производства сельского хозяйства и наиболее надежным обеспечением долгосрочных кредитов. При правильном использовании она не только не снижает свой потенциал, но и повышает его, а значит, увеличивает свою потребительскую стоимость.

Говоря о значении земельной ипотеки в нынешних условиях экономического развития АПК и на перспективу, нужно иметь в виду, что отсутствие ликвидного обеспечения кредитов у большинства сельскохозяйственных товаропроизводителей является одним из основных барьеров на пути инвестиций в этот сектор. Предельно изношенные здания и сооружения, имеющиеся техника и оборудование не могут составить серьезную залоговую базу.

Одной из основных причин, сдерживающих развитие земельно-ипотечного кредитования, является неоформленность прав на земельные участки, так как на начальном этапе функционирования системы в залог принимаются только участки, находящиеся в собственности, в последующем возможен залог прав аренды. Но здесь главной проблемой является само оформление прав собственности на землю. Сегодня ответственность за земли сельскохозяйственного назначения распределась на шесть федеральных ведомств. Межевание сельхозземель — дорогостоящее мероприятие. Крупные земельные собственники оплачивают картографические работы за собственный счет. Во многом этим объясняется активность земельно-ипотечного кредитования в Краснодарском крае, Белгородской, Омской областях. В других регионах, где крупных собственников нет, инвестиционные процессы сдерживаются.

Некоторые регионы успешно решают эти проблемы на своем уровне. Так, Белгородской областной Думой принятые законы «О предельных максимальных ценах (тарифах) работ по проведению территориального землеустройства», «О внесении изменений в закон Белгородской области «Об особенностях оборота земель сельскохозяйственного назначения в Белгородской области»².

Второе направление нацпроекта — «Стимулирование развития малых форм хозяйствования на селе» имеет своей целью способствовать улучшению условий жизни тружеников села в развитии сельскохозяйственного производства.

По данным Министерства сельского хозяйства Российской Федерации, лучше всего обстоят дела в Чувашской Республике, республиках Мордовия и Калмыкия. В число успешных вошли также республики Саха (Якутия), Бурятия,

¹ Материал правительства Кировской области. (Письмо первого заместителя председателя правительства Кировской области В.В. Крепостного от 20 декабря 2007 года № 04-10-12013.)

² Материал Белгородской областной Думы.

Тыва, Тюменская, Пензенская и Ростовская области. Отстающими в рейтинге оказались Брянская, Владимирская, Свердловская, Тверская, Смоленская области.

Учитывались следующие показатели: количество владельцев личных подсобных хозяйств (ЛПХ), крестьянских (фермерских) хозяйств (КФХ), количество хозяйств, состоящих в сельхозкооперативах, а также количество выданных кредитов и кредитов, принятых к субсидированию. Наиболее активными темпами привлечение кредитов шло в Южном, Приволжском и Сибирском федеральных округах. Этому способствовала развитая сеть дополнительных офисов ОАО «Россельхозбанк» в районах. Руководители муниципальных образований предоставили лучшие помещения для открытия дополнительных офисов. В каждом районе Ульяновской области открыты дополнительные офисы ОАО «Россельхозбанк», на долю которых приходится 87% суммы кредитов, выданных владельцам личных подсобных хозяйств.

Владельцы ЛПХ, воспользовавшиеся льготными кредитами, столкнулись с проблемой сбыта произведенной продукции. Здесь встал вопрос необходимости организации сельскохозяйственных потребительских снабженческо-сбытовых кооперативов.

Сложность этого вопроса заключается в том, что большинство созданных кооперативов как вновь организованные предприятия кредит в банке взять не могут, поскольку нет залоговой базы, а собственных средств для развития у ЛПХ и КФХ нет. В связи с этим для эффективного функционирования действующих и создаваемых кооперативов необходима их государственная поддержка в форме субвенций для формирования фонда финансовой взаимопомощи. Опыт создания соответствующей нормативной базы имеется в Калужской области¹. В результате по состоянию на 1 декабря 2007 года в области создано 111 сельскохозяйственных потребительских кооперативов, в том числе кредитных — 81, снабженческо-сбытовых — 19, перерабатывающих — 11.

Многие регионы идут по пути создания муниципальных залоговых и гарантитных фондов для обеспечения доступа к кредитным ресурсам. В 2007 году созданы имущественные муниципальные залоговые фонды в 7 районах Курганской области. Для обеспечения возвратности бюджетного кредита решениями районных Дум определены муниципальные гарантии в бюджетах 17 районов Курганской области². Проблемным моментом в данном случае является отсутствие в бюджетном законодательстве понятия «гарантитный фонд» и процедуры предоставления гарантий публично-правовых образований данным образом. Предусмотренная же в Бюджетном кодексе Российской Федерации государственная гарантия публично-правового образования предполагает обеспечение указанной гарантии залогом имущества высокой степени ликвидности, что в любом случае требует наличия у малых форм хозяйствования имущества под гарантию³.

Кроме того, при кредитовании потребительских кооперативов выявилась проблема правового характера на федеральном уровне. Постановлением Прави-

¹ Материал Законодательного Собрания Калужской области. (Письмо председателя Законодательного Собрания Калужской области П.Ф. Каменского от 20 декабря 2007 года №6-3081.)

² Материал губернатора Курганской области. (Письмо руководителя аппарата правительства Курганской области А.Г. Мазеина от 19 декабря 2007 года.)

³ Администрация Президента Карачаево-Черкесской Республики. (Письмо руководителя администрации Президента Карачаево-Черкесской Республики М.А. Каракетова от 19 декабря 2007 года № 4345-05.)

тельства Российской Федерации от 30 декабря 2006 года № 877 «Об утверждении Правил предоставления из федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на возмещение части затрат на уплату процентов по кредитам, полученным в 2006—2007 годах сельскохозяйственными потребительскими кооперативами в российских кредитных организациях на срок до 2 лет» закреплено положение, в соответствии с которым возможна выплата субсидий по кредитам только тем сельскохозяйственным потребительским кооперативам, в которых не менее 70 процентов членов составляют крестьянские (фермерские) хозяйства и граждане, ведущие личное подсобное хозяйство. Предлагается сделать это ограничение менее жестким, представив его в такой формулировке: «в которых не менее 70 процентов членов составляют крестьянские (фермерские) хозяйства и (или) граждане, ведущие личное подсобное хозяйство», а так же учесть эти изменения на будущий год¹.

Определенный опыт развития потребительских кооперативов посредством участия в их работе крупных сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий наработан в Ставропольском крае (например, снабженческо-сбытовой кооператив «Партнер», в который вошли три крупнейших сельхозпредприятия района. В аренду взяты колбасный цех, бойня, куплен транспорт, у населения закупаются излишки мяса. Продукция кооператива идет в копилку района, а не растворяется в воздухе «благодаря» перекупщикам).

В Оренбургской области продолжается работа регионального филиала ОАО «Россельхозбанк» по вступлению ассоциированным членом в кредитные кооперативы. Сегодня банк уже является ассоциированным членом в трех кредитных кооперативах области. Ивановский филиал ОАО «Россельхозбанк» принял участие в качестве ассоциированного члена в кредитном кооперативе «Россия» Приволжского района с паевым взносом 1,7 млн. рублей.

Заслуживает внимания опыт Чувашской Республики в плане государственно-частного партнерства по вопросу деятельности сельскохозяйственных рынков: 49% средств в строительство сельскохозяйственного рынка в столице республики вкладывает республиканский бюджет, 51% — это средства частного предпринимателя. Работа сельскохозяйственных рынков должна обеспечивать принцип прямой продажи продукции без посредников и высоких наценок.

Необходимо отметить, что развитие сельскохозяйственной потребительской кооперации основано, прежде всего, на взаимодействии органов управления АПК всех уровней, информационно-консультационных служб, самих кооперативов. Нужно четкое понимание необходимости подготовки специалистов для кооперативов.

Понимая необходимость подготовки квалифицированных кадров для кооперативов, Минсельхоз России совместно с ОАО «Россельхозбанк» при непосредственном участии Фонда развития сельской кредитной кооперации, институтов повышения квалификации ведущих аграрных ВУЗов сформировал 26 зональных групп и начал обучение специалистов сельскохозяйственных потребительских кооперативов. Первый цикл такого обучения прошел в Республике Саха (Якутия).

Министерством сельского хозяйства Ульяновской области совместно с главами муниципальных образований сформирован общественный заказ по подготовке специалистов для потребительских кооперативов на селе в количестве 30 человек.

¹ Материал Белгородской областной Думы.

В Брянской области специалистам, пришедшим на работу в сельхозпроизводство, предоставляется государственная поддержка: выплачивается единовременное пособие на первоначальное обустройство в размере 30 тыс. рублей, ежемесячно предоставляется доплата к заработной плате в размере 3 тыс. рублей. Кроме того, предусмотрены расходы на профессиональную переподготовку, повышение квалификации или стажировку.

Также необходимо отметить типичную для многих регионов страны проблему вовлечения в реализацию ПНП потребительских обществ системы Центросоюза России с его значительной материально-технической базой, которую необходимо эффективно использовать для организации закупок излишков сельскохозяйственной продукции и сырья у населения.

В рамках третьего направления — «Обеспечение доступным жильем молодых специалистов (или их семей) на селе» — также достигнуты положительные результаты.

Наиболее активное участие в реализации мероприятий по обеспечению жильем молодых специалистов на селе принимают Московская, Белгородская, Орловская, Липецкая, Саратовская области, Республика Башкортостан, Чувашская Республика. Бесспорным лидером является Республика Татарстан: за 2 года здесь введут более 103 тыс. кв. метров жилья, улучшатся жилищные условия для 2230 молодых специалистов на селе. Это примерно 20% от планов по всему Приволжскому федеральному округу.

Заслуживает внимания опыт Челябинской области, где действует программа «Свой сруб». Такой сруб площадью 70—80 кв. метров стоит почти 200 тыс. рублей. Дом оформляется на семью, которая за счет собственных средств проводит все отделочные работы. В текущем году областная казна оплатит появление в регионе 200 срубов. Если срубы будут востребованы, в следующем году ограничений по их числу не будет.

Вместе с тем при реализации этого направления имеются трудности правового характера. Пунктом 5 раздела II Правил, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 28 апреля 2006 года № 250 «О порядке предоставления за счет средств федерального бюджета субсидий бюджетам субъектов Российской Федерации на проведение мероприятий по улучшению жилищных условий граждан, проживающих в сельской местности», установлено, что гражданами, нуждающимися в улучшении жилищных условий, признаются граждане по тем же основаниям, которые установлены в статьей 51 Жилищного кодекса Российской Федерации, то есть если они являются малоимущими.

Пункт 4 указанного Порядка признает право на получение государственной поддержки при условии документального подтверждения гражданином и молодой семьей наличия собственных (в том числе заемных) средств в размере не менее 30% расчетной стоимости строительства (приобретения) жилья. Исходя из этого, на стадии формирования и утверждения списка, признающего гражданина нуждающимся в улучшении жилищных условий, эти документы не могут быть представлены.

В целях повышения результативности мероприятий по обеспечению жильем молодых семей и молодых специалистов, проживающих и работающих в сельской местности, целесообразно поставить вопрос о возможности выплаты средств из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации на указанные мероприятия в виде компенсации произведенных затрат на строительство (приобретение) жилья. Действующий порядок финансирования не позволяет работодателям строить жилье для молодых специалистов за счет собственных средств с последующей компенсацией произведенных ими расходов¹.

Предусматриваемая Порядком норма предоставления жилья в размере 18 кв. метров не учитывает специфику сельской семьи, связанной с ведением подсобного хозяйства, а более того демографическую ситуацию на селе и возможность дальнейшего роста семьи. Необходимо установить норму предоставления жилья на селе в размере 25 кв. метров².

В результате проведенного анализа выявлено, что главными направлениями совершенствования правового регулирования приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» на федеральном уровне являются следующие:

1. Решить вопрос удешевления и упрощения процедуры оформления собственности на земельные участки, в первую очередь на федеральном уровне.

2. Необходимо увеличить срок инвестиционного кредита, привлекаемого на строительство, реконструкцию и модернизацию животноводческих комплексов и ферм до 20 лет и на приобретение племенного молодняка сельскохозяйственных животных, техники и оборудования — до 10 лет, так как финансовая нагрузка на сельхозтоваропроизводителей, связанная с расчетами по привлекаемым кредитам, очень велика из-за высокой стоимости этих проектов.

3. Необходимо совершенствование правовой основы государственной поддержки организации системы сбыта сельскохозяйственной продукции с целью формирования полноценной оптовой торговли сельхозпродукцией.

4. Необходимо совершенствование нормативной правовой базы с целью расширения доступа к заемным средствам субъектов малых форм хозяйствования:

а) путем упрощения процедуры кредитования и механизма документооборота на субсидирование процентных ставок по кредитам в ОАО «Россельхозбанк»;

б) путем формирования системы кредитования через кредитные кооперативы, создаваемые фермерами и гражданами, ведущими личное подсобное хозяйство.

5. Продлить реализацию приоритетного национального проекта «Развитие агропромышленного комплекса» до 2010 года.

6. Довести объем ежегодного финансирования Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008—2012 годы до 5% расходной части федерального бюджета.

¹ Правительство Московской области.

² Белгородская областная Дума.

§ 4. Мониторинг правового регулирования реализации приоритетного национального проекта «Образование»¹

Целью приоритетного национального проекта «Образование» является достижение современного качества образования, адекватного меняющимся запросам общества и социально-экономическим условиям.

Все субъекты Российской Федерации приняли специальные нормативно-правовые документы по правовому обеспечению региональной составляющей приоритетного национального проекта «Образование». Например, во Владимирской области постановлением губернатора утвержден Комплекс мер по реализации приоритетного национального проекта «Образование» на 2006—2007 годы. В Орловской области Департаментом социальной политики разработан и принят пакет документов по реализации основных направлений приоритетного национального проекта «Образование». В Республике Бурятия в общей сложности принято 80 нормативных правовых актов в целях реализации проекта. В субъектах Российской Федерации разработаны соответствующие целевые программы. Так, постановлением Костромской областной Думы от 6 июля 2006 года № 646 утверждена областная целевая программа «Информатизация образовательных учреждений Костромской области в 2006—2010 годах». Принят Закон Калужской области «Об областной целевой программе «Комплексная программа развития системы образования Калужской области в 2006—2010 годах». Постановлением Курганской областной Думы от 25 сентября 2007 года № 2578 утвер-

¹ Присланы материалы из 26 субъектов Российской Федерации: Амурской области (Законодательное Собрание, до 31 января 2008 года — Амурский областной Совет народных депутатов), Астраханской области (из администрации области, письмо губернатора Астраханской области А.А. Жилкина от 21 декабря 2007 года № 01-01-9020), Белгородской области (Белгородская областная Дума), Республики Бурятия (Правительство Республики Бурятия, Министерство образования и науки Республики Бурятия, Т.Ч. Будаева), Владимирской области (письмо и.о. губернатора Владимирской области В.В. Верстенникова от 13 декабря 2007 года № 8794-01/02—05), Республики Дагестан (письмо председателя Народного Собрания Республики Дагестан М. Сулейманова от 20 декабря 2007 года № 01-01/3021), Калужской области (письмо губернатора Калужской области Г.Д. Артамонова от 19 декабря 2007 года № 01-46/8374-07; письмо председателя Законодательного Собрания Калужской области П.Ф.Каменского от 20 декабря 2007 года № 6-3081), Карачаево-Черкесской Республики (письмо руководителя администрации Президента Карачаево-Черкесской Республики М.А. Каракетова № 4345-05 от 19 декабря 2007), Липецкой области (администрация Липецкой области), Республики Коми (письмо и.о. Министра экономического развития Республики Коми Я.С. Бордюга от 17 декабря 2007 года № 07-11/10175), Костромской области (письмо первого заместителя губернатора Костромской области Ю.Ф. Цикунова (№ 4961-2-0 от 20 декабря 2007 года), Краснодарского края (письмо первого заместителя председателя Законодательного Собрания Краснодарского края И.М.Петренко от 18 декабря 2007 года № 03/2), Курганской области (письмо заместителя губернатора Курганской области — руководителя аппарата правительства Курганской области А.Г. Мазеина от 19 декабря 2007 № 01-02-1244), Московской области (Московская областная Дума, правительство Московской области), Нижегородской области (письмо и.о. губернатора Нижегородской области С.А. Потапова, получено по электронной почте), Оренбургской области (правительство Оренбургской области), Орловской области (администрация Орловской области), Пензенской области (письмо заместителя руководителя аппарата правительства Пензенской области Д.М. Каденкова от 20 декабря 2007 года № 6/2/4610), Приморского края (письмо председателя Законодательного Собрания Приморского края В.В. Горчакова от 20 декабря 2007 года № 07/15-12/1747), Рязанской области (администрация Рязанской области), Свердловской области (информация губернатора Свердловской области), Тверской области (информация Законодательного Собрания Тверской области), Удмуртской Республики (письмо руководителя администрации Президента и Правительства Удмуртской Республики А.П. Горянина), Хабаровского края (письмо председателя Законодательной Думы Хабаровского края Ю.И. Оноприенко от 20 декабря 2007 года № 5.2.9-2103), Ханты-Мансийского автономного округа — Югры (письмо председателя Думы Ханты-Мансийского автономного округа — Югры В.С. Сондыкова от 26 декабря 2007 года № 5139), Ульяновской области (информация министра образования и социального развития Ульяновской области Т.В. Девяткиной).

ждена целевая программа «Приоритетный национальный проект «Образование» в Курганской области в 2008–2010 годах».

Заключены необходимые соглашения по направлениям проекта между органами исполнительной власти регионов и Министерством образования и науки Российской Федерации, а также Федеральным агентством по образованию.

В каждом из регионов были созданы соответствующие рабочие группы, советательные органы. Так, в Приморском крае был создан краевой совет по реализации приоритетного национального проекта «Образование», в который вошли представители законодательной и исполнительной власти Приморского края, общественных организаций и гражданских институтов.

На заседаниях законодательных собраний регионов регулярно заслушивалась информация по итогам реализации проекта. Например, Советом народных депутатов Амурской области информация о ходе исполнения приоритетного национального проекта «Образование» заслушивалась один раз в полугодие. В Тверской области осуществляется мониторинг реализации проекта в соответствии с распоряжением администрации области от 21 февраля 2006 года № 73-ра «О мониторинге реализации приоритетных национальных проектов в Тверской области». В Государственной Думе Астраханской области состоялись депутатские слушания «О ходе реализации комплексного проекта модернизации образования в Астраханской области».

Одним из важных направлений проекта «Образование» является выплата дополнительного вознаграждения учителям за классное руководство. По состоянию на 1 декабря 2007 года на данное направление проекта из бюджета Рязанской области выплачено 33,1 млн. рублей, из федерального — 60,43 млн. рублей. Почти 73% всех учителей в Хабаровском крае получают дополнительные выплаты за классное руководство.

При этом в регионах сохраняются ранее установленные доплаты за классное руководство. Так, в Карачаево-Черкесской Республике сохранена ранее действующая доплата за классное руководство в размере 20% от соответствующей ставки педагогического работника, что в среднем составляет 640 рублей в месяц.

Отмечается повышение уровня воспитательной работы с детьми. В Приморском крае проведено более 20 тысяч мероприятий патриотической направленности, более 40 тысяч мероприятий, направленных на формирование здорового образа жизни, законопослушного поведения. Увеличилось число несовершеннолетних «группы риска», занятых в кружках и секциях, с 47% в 2005–2006 учебном году до 52% в 2006–2007 учебном году. В Пензенской области в 2006–2007 учебном году прошел второй областной конкурс классов, свободных от курения — «Здоровью — да! Курению — нет!», — в котором приняли участие 28 тыс. учащихся из 1400 классов.

Практически совершен прорыв в области компьютеризации российского образования в рамках реализации направления «Внедрение современных образовательных технологий». Так, за период с 2006 по 2007 год 181 общеобразовательное учреждение Карачаево-Черкесской Республики подключено к сети Интернет.

В рамках программы «Развитие единой образовательной информационной среды в Пензенской области» все общеобразовательные школы оснащены компьютерной техникой. За 2006–2007 годы 717 образовательных учреждений подключены к сети высокоскоростного широкополосного Интернета. Завершена работа по подключению 582 школ Рязанской области к сети Интернет. Масштаб-

ное подключение к сети Интернет всех средних и части основных школ стало прорывом в информатизации образования Республики Коми.

Большое значение для выявления и повсеместного внедрения лучших образцов образования имел конкурс инновационных образовательных программ. За 2 года 27% сельских школ Хабаровского края по итогам конкурса получили по 1 млн. рублей из федерального бюджета. Поддержку из средств федерального бюджета получило 31 общеобразовательное учреждение Ханты-Мансийского автономного округа — Югры. Дипломы губернатора автономного округа, а также студию дизайна и аудио-видеомонтажа получили по итогам конкурса 30 общеобразовательных учреждений. В Республике Коми основная часть из 46 школ — победителей конкурса «Лучшие школы» в 2006—2007 годах стали ресурсными центрами, транслирующими опыт инновационного развития. 23 школы Рязанской области и 75 лучших учителей стали на конкурсной основе получателями грантов в рамках проекта «Образование».

Конкурс среди учителей прошел во всех регионах. Как отмечено специалистами Республики Коми, общественное признание труда педагогов — победителей конкурса «Лучший учитель» обусловило повышение педагогического мастерства, уровня профессионализма не только этих учителей, но и тех, кто работает рядом с ними.

Без обеспечения школ современным учебным оборудованием невозможно достичь качества образования, адекватного требованиям времени. В рамках приоритетного национального проекта более 500 школ Приморского края получат новое учебное оборудование. В Краснодарском крае принят Закон от 27 сентября 2007 года № 1328-КЗ «О краевой целевой программе «Оснащение кабинетов трудового обучения общеобразовательных учреждений в Краснодарском крае» на 2008—2010 годы». Целью Программы является повышение качества трудового обучения школьников, привитие им навыков трудовой деятельности, воспитание трудолюбия.

За счет средств федерального бюджета в Рязанской области приобретено 57 предметных кабинетов и 21 интерактивный комплекс.

В Астраханской области в 2007 году приобретено более 60 учебных кабинетов, 20 интерактивных досок, 15 видеопроекторов, 70 компьютеров.

Необходимо отметить, что в регионах приняты нормативные акты, позволяющие эффективно реализовывать данное направление проекта. Так в Костромской области принято распоряжение губернатора области от 26 марта 2007 года № 463-р «Об уполномоченном органе», в котором департамент образования и науки Костромской области определен уполномоченным органом по приему и организации передачи учебного, учебно-наглядного оборудования.

Обеспечение доступности качественного образования для детей из села обусловило необходимость приобретения школьных автобусов. Так, Московской областью за счет средств федерального бюджета приобретено 29 автобусов вместимостью до 22 человек, за счет областного бюджета — 10 автобусов. Профинансирано техническое обслуживание автобусов. В Пензенской области в 2007 году по программе «Школьный автобус» выделено 15,5 млн. рублей, 23 автобуса были закуплены за счет средств бюджета области, по федеральной программе — еще 17 автобусов. В Приморский край согласно дополнению к соглашению с Федеральным агентством по образованию будет поставлен 21 автобус.

В 2007 году стартовало новое масштабное направление приоритетного национального проекта «Образование» — на конкурсной основе получили поддержку регионы, реализующие комплексные проекты модернизации образования. Победители взяли на себя обязательства по внедрению новых систем оплаты труда и нормативного подушевого финансирования образования, улучшению питания школьников, созданию общественных советов в образовательных учреждениях, разработке систем оценки качества образования.

Среди победителей конкурса — Астраханская область, где принятая краткосрочная областная целевая программа «Комплексная модернизация системы образования Астраханской области». Приняты распоряжение правительства Астраханской области от 22 февраля 2007 года № 84-Пр «О проведении эксперимента по введению отраслевой системы оплаты труда» и постановление министерства образования и науки Астраханской области от 28 июня 2007 года № 12 «О проведении эксперимента по введению отраслевой системы оплаты труда». В результате оплата труда для педагогических работников в среднем составила 8,5 тыс. рублей. В 79% общеобразовательных учреждений созданы и функционируют управляющие советы, наделенные полномочиями распределения стимулирующей части фонда оплаты труда.

Победила в конкурсе и Белгородская область. В области приняты и действуют Закон от 29 декабря 2006 года № 85 «Об отраслевых системах оплаты труда работников бюджетных учреждений Белгородской области» и Закон от 5 июля 2007 года № 127 «О подушевых нормативах расходов на реализацию государственного стандарта начального, среднего и высшего профессионального образования».

В Московской области разработано и утверждено Положение о системе оценки качества образования Московской области. Было проведено масштабное изучение состояния муниципальных образовательных систем на основе кластерной модели. В июле 2007 года создан Общественный совет по развитию образования при министерстве образования Московской области.

В Краснодарском крае принят Закон от 27 сентября 2007 года № 1330-КЗ «О краевой целевой программе «Оснащение медицинских кабинетов общеобразовательных учреждений в Краснодарском крае» на 2007—2010 годы». Программа позволит оснастить 1270 медицинских кабинетов общеобразовательных учреждений необходимым современным оборудованием.

Вопросам модернизации систем образования уделено большое внимание не только в регионах — победителях конкурса. Так, в Калужской области принят закон, устанавливающий отраслевые системы оплаты труда для общеобразовательных учреждений. В Ульяновской области планируется разработка и утверждение Концепции новой региональной системы оплаты труда до декабря 2008 года.

В 2007 году в рамках приоритетного национального проекта «Образование» был проведен конкурс среди учреждений начального профессионального образования и среди учреждений среднего профессионального образования. Одним из победителей стал механико-технологический техникум рабочего поселка Старая Кулатка Ульяновской области, на базе которого создан и функционирует ресурсный центр подготовки и переподготовки рабочих кадров для сельскохозяйственной отрасли региона. В области в 2008 году на базе учреждений начального и среднего профессионального образования планируется создать еще 2 ресурсных центра. В 2008 году планируется принятие постановления правительства Ульяновской области «Об особом порядке набора и подготовки рабочих кадров

по отдельным массовым рабочим профессиям в образовательных учреждениях, реализующих программы начального профессионального образования в Ульяновской области». Данным постановлением будет предусмотрен набор 150 учащихся общеобразовательных школ или обучающихся последних курсов профессиональных училищ для обучения по особым программам подготовки с последующим обязательным трудоустройством. Обучающимся в течение периода обучения будет выплачиваться стипендия в размере 1 тыс. рублей и столько же на их поддержку будут выделять предприятия-работодатели.

В Пензенской области с учетом потребности регионального рынка труда открыта подготовка специалистов по 16 новым специальностям.

Необходимо отметить, что в рамках такого направления проекта, как «Государственная поддержка талантливой молодежи», установлены премии и гранты и на федеральном, и на региональном уровнях. Например, именные стипендии губернатора Московской области получили 1 тыс. человек. В Костромской области принято постановление губернатора Костромской области от 5 августа 2005 года № 454 «О грантах губернатора Костромской области», предусматривающее ежегодное выделение грантов на научную деятельность. В целях создания системы мер социального развития и поддержки студенчества Костромской области постановлением губернатора области от 24 августа 2005 года № 490 утверждена Комплексная межведомственная программа «Поддержка студенчества Костромской области на 2006–2008 годы».

В Калужской области принятые изменения в Закон «О молодом специалисте Калужской области». Оказание материальной поддержки молодым специалистам области осуществляется в виде единовременных ежегодных выплат в размере 10 тыс. рублей, 20 тыс. рублей и 30 тыс. рублей соответственно в первый, второй и третий годы нахождения в реестре молодых специалистов.

Основной итог реализации приоритетного национального проекта «Образование» состоит в том, что он стимулировал не отдельные, частные, а общесистемные положительные изменения, касающиеся образовательных систем регионов. Приоритетный национальный проект «Образование» способствовал совершенствованию системы управления образованием, внедрению современной концепции реструктуризации образовательной сети в каждой из республик, краев, областей.

Необходимо отметить, что в субъектах Российской Федерации разработаны собственные образовательные проекты, существенно расширяющие рамки приоритетного национального проекта «Образование». Благодаря этому значительно вырос объем финансирования образовательной сферы.

Так, в Калужской области среди стратегических приоритетов развития образования — разработка системы трудоустройства выпускников учреждений профессионального образования, межрегиональное сотрудничество в организации подготовки специалистов.

В Карачаево-Черкесской Республике в целях развития доступности сети дошкольных учреждений 2007 год был объявлен Годом дошкольника.

В Липецкой области для совершенствования системы дошкольного образования внесены изменения в Закон «О финансировании государственных гарантий прав граждан на получение общедоступного и бесплатного образования в Липецкой области». Создано 678 дополнительных мест в детских дошкольных учреждениях, что увеличило охват детей дошкольными услугами до 58,8% (2006 г. — 57,7%). Принято постановление Липецкого областного Совета депутатов от

21 июня 2007 года № 301-пс «О финансировании негосударственных учреждений на территории Липецкой области». Внесены изменения в Закон Липецкой области от 30 декабря 2004 года № 166-03 «О социальной поддержке обучающихся в образовательных учреждениях и дополнительных гарантитах по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей в Липецкой области». Увеличен размер средств на питание обучающихся в учреждениях начального профессионального образования — с 12 до 20 рублей; обеспечено питание всех детей из многодетных семей, обучающихся в общеобразовательных учреждениях; увеличен размер ежемесячных денежных выплат на детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей, на личные расходы — со 100 до 150 рублей, на проезд, культурно-массовые мероприятия — с 200 до 300 рублей. Оплата труда приемных родителей с 1 августа 2007 года в соответствии с изменениями, внесенными в Закон Липецкой области от 5 августа 1997 года № 72-ОЗ «О материальном обеспечении приемной семьи», установлена в абсолютных размерах. Диапазон выплаты составляет от 3,6 тыс. рублей при наличии одного приемного ребенка (ранее — 3,3 тыс. рублей) до 16,7 тыс. рублей при наличии 8 приемных детей (ранее — 14,3 тыс. рублей).

Отмечая значимость, эффективность, результативность приоритетного национального проекта «Образование», органы власти субъектов Российской Федерации выделяют ряд проблем, связанных, в частности, с соблюдением сроков принятия федеральных нормативных документов, необходимых для разработки региональной нормативной базы, системой отчетности¹, методическим обеспечением проекта.

Регионами предлагается целый ряд конкретных мер по повышению эффективности приоритетного национального проекта «Образование»:

необходимо предусмотреть в Федеральном законе «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» дополнительные средства на ежемесячное вознаграждение за классное руководство учителям с учетом грантий, установленных статьями 114, 139 (часть четвертая), 167, 183 и 187 Трудового кодекса Российской Федерации²;

целесообразно включить в число участников приоритетного образовательного проекта дошкольные учреждения, а также учреждения дополнительного образования³;

следует предусмотреть в федеральном законодательстве проведение муниципального этапа конкурса лучших школ и лучших учителей, что, в свою очередь, позволит повысить открытость и прозрачность конкурсных процедур. Также целесообразно утвердить конкретный перечень нарушений в сфере образовательного и трудового законодательства, исключающих возможность участия образовательных учреждений в конкурсе⁴;

можно понизить возрастной ценз участников конкурса среди способной и талантливой молодежи до 12 лет, а также расширить число участников конкурса

¹ Материалы Белгородской, Калужской областей, Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Республики Бурятия.

² Законодательное Собрание Амурской области.

³ Законодательное Собрание Амурской области, администрация Рязанской области, Белгородская областная Дума, Законодательная Дума Хабаровского края.

⁴ Правительство Оренбургской области.

лучших учителей на получение грантов в размере 100 тыс. рублей каждый за счет лучших воспитателей на всех уровнях образования¹;

необходимо расширить число получателей дополнительного вознаграждения за классное руководство за счет преподавателей системы начального профессионального образования², воспитателей интернатов для детей, оставшихся без попечения родителей, оздоровительных учреждений санаторного типа, учителей, работающих с группами детей по заочной форме обучения в вечерних образовательных учреждениях³;

следует совершенствовать федеральную систему образовательных интернет-сайтов; организовать оперативный мониторинг использования сети Интернет образовательными учреждениями⁴;

требуется разработать новое направление проекта по созданию в учреждениях образования безопасных условий организации образовательного процесса⁵;

нужно повысить доступность образования для детей из малообеспеченных семей путем выделения адресной материальной поддержки⁶;

следует повысить требования по безопасности и надежности к приобретаемому автотранспорту в соответствии с ГОСТ Р 51160-98 «Автобусы для перевозки детей. Технические требования». Предлагается также повысить эффективность финансово-экономических механизмов ресурсного обеспечения образовательной деятельности; расширить перечень товаров, работ и услуг, на которые могут быть израсходованы средства, получаемые лучшими школами⁷;

рекомендуется предусмотреть возможность поощрения учителей за качественные показатели за счет грантов, выигранных лучшими школами⁸;

можно расширить категорию получателей компенсации части родительской платы за дошкольные образовательные учреждения, включив в нее родителей (законных представителей) детей, посещающих негосударственные образовательные учреждения, реализующие основную общеобразовательную программу дошкольного образования⁹;

подчеркивается необходимость определения нормативов социальной поддержки сельских учителей¹⁰.

Кроме того, предлагается рассмотреть возможность принятия нормативных правовых актов на федеральном уровне по следующим направлениям¹¹:

выделение субъектам Российской Федерации субсидий из федерального бюджета по обеспечению жильем детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

¹ Белгородская областная Дума.

² Законодательное Собрание Амурской области.

³ Администрация Президента и Правительства Удмуртской Республики.

⁴ Законодательное Собрание Амурской области, администрация Президента и Правительства Удмуртской Республики.

⁵ Законодательное Собрание Амурской области, администрация Президента Карабаево-Черкесской Республики.

⁶ Письмо руководителя администрации Президента Карабаево-Черкесской Республики М.А. Кракетова (№ 4345-05 от 19 декабря 2007 года).

⁷ Законодательная Дума Хабаровского края, Белгородская областная Дума, администрация Президента и Правительства Удмуртской Республики.

⁸ Там же.

⁹ Письмо губернатора Калужской области Г.Д. Артамонова от 19 декабря 2007 года № 01-46/8374-07.

¹⁰ Народное Собрание Республики Дагестан.

¹¹ Письмо и.о. губернатора Нижегородской области С.А. Потапова.

совершенствование постановления Правительства Российской Федерации от 17 июля 1996 года № 829 «О приемной семье»;

поддержка из федерального бюджета проектов по строительству жилых домов с социальной инфраструктурой (учреждениями дошкольного и дополнительного образования);

определение и закрепление статуса клубов по месту жительства и социальных гарантий их работников;

поддержка из федерального бюджета субъектов Российской Федерации, в которых приняты долгосрочные и среднесрочные программы по сокращению очередности на устройство детей в дошкольные образовательные учреждения;

разработка проекта федерального закона о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федеральный закон от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации деятельности законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти в Российской Федерации», Закон Российской Федерации от 10 июля 1992 года № 3266-І «Об образовании» (в части дополнения компетенций органов местного самоуправления по организации предоставления общедоступного и бесплатного дошкольного образования и компетенции субъектов Российской Федерации по их финансовому обеспечению);

разработка и утверждение стандартов качества образовательных и сопутствующих услуг (питание, медицинское обслуживание);

методические рекомендации по организации оплаты труда работников образовательных учреждений, ориентированной на результативность, а также мероприятий по поддержке субъектов Российской Федерации, внедряющих такие системы;

организация питания обучающихся в образовательных учреждениях;

внесение изменений в нормативные правовые акты Российской Федерации, регулирующие отношения в области налогов и сборов в целях расширения возможностей участия работодателя в развитии учреждений начального, среднего, высшего и послевузовского профессионального образования (статья 251 Налогового кодекса Российской Федерации в части включения в перечень доходов, не учитываемых при определении налогооблагаемой базы по налогу на прибыль организаций: сумм, направленных на реализацию мероприятий по поддержке учреждений начального, среднего, высшего и послевузовского образования при осуществлении ими образовательной деятельности, предусмотренной уставами; имущества, имущественных и неимущественных прав, которые получены в процессе реализации совместных проектов в этой сфере; статья 358 Налогового кодекса Российской Федерации в части дополнения перечня объектов, не являющихся объектами налогообложения, специально оборудованными для учебных целей транспортными средствами).

Глава 5

Человекоформирующее (ценностное) измерение правотворческой деятельности субъектов Российской Федерации

§ 1. Уровень и качество жизни населения как индикаторы результативности правового обеспечения региональной политики

В складывающихся условиях остро проявляется потребность в обновлении правового поля современной региональной политики, законодательном урегулировании ее базовых основ. Законодательство должно создавать условия, чтобы ресурсный и хозяйственный потенциал каждого региона был использован для целей социально-экономического роста, обеспечения достойного уровня и качества жизни граждан.

Повышение уровня жизни населения является главной целью любого прогрессивного общества. Составляющая государственного управления — это создание благоприятных условий для долгой, безопасной, здоровой и благополучной жизни людей, при обеспечении экономического роста и социальной стабильности в обществе. Анализ тенденций в изменениях уровня жизни населения позволяет судить, насколько эффективна социально-экономическая политика государства. Уровень жизни населения страны, в первую очередь, определяется уровнем экономического развития.

В настоящее время как в субъектах Федерации, так и в целом по России наблюдается устойчивая положительная динамика показателей, свидетельствующих о повышении уровня жизни населения.

Результаты анализа социально-экономической ситуации в Российской Федерации позволяют констатировать, что меры, принимаемые по созданию благоприятных условий для развития конкурентоспособной экономики, способствуют качественному экономическому росту, повышению уровня доходов и улучшению благосостояния населения страны.

Основными показателями обеспечения качества жизни населения являются:

- 1) продолжительность жизни (реальная и ожидаемая); 2) валовой внутренний продукт (ВВП) и валовой региональный продукт (ВРП) на душу населения;
- 3) индекс социального здоровья населения в целом в России и в расчете на каждого жителя субъекта Федерации; 4) уровень образования и грамотности населения России в целом; 5) уровень доходов населения России в целом и его отдельных групп; 6) занятость населения; 7) потребление товаров, в том числе длительного пользования; 8) доля государственных расходов на социальную деятельность; 9) индексы бедности и нищеты населения в целом и его отдельных социальных групп; 10) достаточность питания; 11) репродуктивное здоровье; 12) младенческая смертность; 13) материнская смертность; 14) количество инвалидов, в том числе детей-инвалидов; 15) уровень потребления базовых социальных услуг; 16) уровень преступности; 17) уровень экологической безопасности; 18) социальная активность; 19) нравственно-культурное развитие; 20) иные показатели, определяющие качество жизни населения.

На повышение уровня и качества жизни населения России также направлены мероприятия в сфере образования, здравоохранения, социальной и иных сферах,

которые реализуются в рамках национальных проектов, федерального законодательства, а также законодательства субъектов Федерации.

Повышению результативности мероприятий государственной поддержки способствует наличие качественной нормативной правовой базы в субъектах Федерации, разработанной в целях правового обеспечения региональной политики в вышеуказанных сферах.

Так, цели и задачи социально-экономической политики правительства Мурманской области на 2007 год сформированы на основании предложений исполнительных органов государственной власти области и направлены на реализацию положений Стратегии экономического развития Мурманской области до 2015 года и Программы социально-экономического развития на 2004–2008 годы.

В Томской области в 2004 году была разработана Стратегия сокращения бедности в Томской области (одобрена постановлением Государственной Думы Томской области от 29 апреля 2004 года № 1164). Основная цель данной Стратегии — повышение качества и стандартов жизни в регионе, сокращение уровня бедности к 2010 до 12%; она нашла отражение в Стратегии развития Томской области до 2020 года. Среди 9 стратегических целей выделим создание благоприятных условий для жизни, работы, отдыха и воспитания детей. Основные индикаторы ее достижения — уровень бедности и индекс качества жизни.

В целях повышения уровня и качества жизни населения в Курганской области действует областная целевая программа «Сокращение уровня бедности в Курганской области на период до 2010 года» (утверждена постановлением Курганской областной Думы от 28 октября 2003 года № 2569). Реализация мероприятий, предусмотренных Программой, позволяет увеличить количество рабочих мест в экономике области; число граждан и домохозяйств, занимающихся предпринимательской деятельностью и собственным делом; сократить число незанятого населения; отработать систему адресной социальной поддержки малообеспеченных слоев населения; снизить уровень бедности.

Аналогичные программы действуют в других субъектах Федерации, а именно, в Карачаево-Черкесской Республике, в Бурятии, Дагестане, Ингушетии, Северной Осетии — Алании, Пермском крае, Владимирской, Волгоградской, Калужской, Костромской, Липецкой, Московской, Нижегородской, Пензенской, Рязанской, Свердловской, Тамбовской, Тверской областях, Ханты-Мансийском автономном округе — Югре.

Сравнительный анализ представленных материалов показывает, что наиболее результативным является правовое обеспечение региональной политики в Липецкой, Московской, Пензенской, Свердловской областях, что влечет за собой повышение уровня и качество жизни населения.

Одним из основополагающих факторов оценки уровня жизни населения является ситуация на рынке труда. Заслуживает внимания опыт Карачаево-Черкесской Республики. Решение проблем социально-трудовой сферы в Карачаево-Черкесской Республике становится одной из первоочередных задач не только потому, что основные функции рынка труда — эффективное использование трудовых ресурсов и воспроизводство рабочей силы, но и по причинам социально-политического, межнационального характера.

Результатом планомерной работы по развитию рынка труда является то, что в республике за последние годы укрепилась положительная тенденция роста численности экономически активного населения, которая на 1 января 2007 года со-

ставила 198,4 тыс. человек (46,1% от общей численности населения). Уровень безработицы, рассчитанный по методологии Международной организации труда, сократился до 19,4%. Основная часть занятого населения работает на крупных и средних предприятиях.

Интересна работа, проводимая в Липецкой, Московской, Свердловской, Пензенской областях по совершенствованию нормативной правовой базы в области защиты прав детей, в первую очередь сирот. В указанных областях принятые законы «О патронате», «Об органах опеки и попечительства», «Об оплате труда приемных родителей и льготах, предоставляемых приемной семье», «Об обеспечении дополнительных гарантий по социальной поддержке детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей», «О поддержке многодетных семей».

В современных социально-экономических условиях одной из важнейших задач является государственная поддержка и социальная защита инвалидов. Необходимость ее приоритетного решения обусловлена значительным ростом численности лиц, имеющих признаки ограничения жизнедеятельности по стране в целом. В целях создания условий для реабилитации и интеграции инвалидов в общество, а также повышения уровня их жизни и увеличения количества инвалидов, ежегодно возвращающихся к трудовой, общественной и бытовой деятельности, в субъектах Российской Федерации утверждены целевые программы «Социальная поддержка инвалидов на 2008–2010 годы». Как правило, система мероприятий Программ включает в себя мероприятия по следующим направлениям: развитие учреждений реабилитации инвалидов; организация беспрепятственно-го доступа инвалидов к объектам социальной инфраструктуры; реабилитация инвалидов; информационно-методическое и кадровое обеспечение учреждений реабилитации инвалидов; реабилитация инвалидов вследствие боевых действий и военной травмы.

Успешная реализация программ позволяет обеспечить улучшение качества жизни инвалидов; формирование системы комплексной реабилитации инвалидов; укрепление материальной базы учреждений реабилитации инвалидов; социальную адаптацию инвалидов, их возвращение к профессиональной, общественной и бытовой деятельности; снижение нагрузки на активную часть населения по обслуживанию инвалидов.

Совершенствование законодательства субъектов Российской Федерации в области социальной поддержки граждан позволило повысить уровень материального обеспечения граждан. При незначительном снижении количества лиц, получающих меры социальной поддержки в соответствии с областным законодательством (ветераны труда, ветераны военной службы и жертвы политических репрессий) расходы на эти цели увеличились.

Однако результаты анализа показывают, что уровень социального обслуживания пока еще напрямую зависит от объема расходов бюджета территории, направляемых на финансирование социальной сферы.

Довольно успешно решаются демографические проблемы. В целом в Российской Федерации идет тенденция снижения смертности и повышение рождаемости. В некоторых регионах в связи с принимаемыми мерами органами исполнительной власти снижена детская смертность. В процентном отношении это довольно небольшой показатель, но он существует.

Остаются и нерешенные задачи. Степень влияния органов государственной власти субъектов Федерации на экономические процессы, происходящие на

подведомственной территории, определяются составом предметов ведения субъектов Федерации и объемом полномочий субъектов Федерации по предметам совместного ведения.

Главной проблемой, возникающей при разграничении государственных полномочий, является отсутствие единой позиции по данному вопросу и соответственно колебания при принятии решений по централизации и децентрализации полномочий, которые мы постоянно наблюдаем. Примером могут стать множественные изменения, вносимые в федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Федеральный закон от 26 апреля 2007 г. № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» не учел положительный опыт, имеющийся в субъектах Федерации, и лишил законодательные органы субъектов Федерации права на участие в формировании программ развития собственных регионов.

Кроме того, новая редакция статьи 179 Бюджетного кодекса вступает в противоречие с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в статье 5 которого («Основные полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации») содержится норма о том, что «законом субъекта Российской Федерации... утверждаются программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, представленные высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)».

Таким образом, в законодательстве возникает новая коллизия, разрешить которую необходимо в течение 2008 года. В любом случае, если признавать необходимость влияния законодательных органов власти на процессы социально-экономического развития, статья 79 Бюджетного кодекса должна подвергнуться переосмыслению¹.

Динамичное развитие субъектов Федерации невозможно без учета интересов регионов и их законодательного закрепления на федеральном уровне. Реформирование экономики и социальной сферы выявило недостаток реальных финансовых ресурсов в государстве и регионах, который не позволяет в полной мере реализовывать конституционные гарантии социальной защиты граждан, обеспечивать достойную жизнь и свободное развитие человека.

Решение этой проблемы видится в изучении и обобщении опыта регионов Российской Федерации по нормативному регулированию аналогичных групп правоотношений, лучшем учете потребностей и запросов населения, повышении уровня и качества жизни. Этому должна способствовать система государственной социальной стандартизации качества жизни населения с определением ответственности различных органов власти (федеральной, региональной и муниципальной) за соблюдение стандартов.

¹ Замечания и предложения содержатся в информации Московской областной Думы (получено по электронной почте).

Целесообразно также принятие федерального закона о разработке стандартов уровня и качества жизни населения в Российской Федерации. При этом, на наш взгляд, федеральный законодатель должен обеспечить социальное равенство всех граждан России независимо от места их проживания, что будет соответствовать статье 19 Конституции Российской Федерации.

§ 2. Оценка эффективности правового обеспечения региональной политики институтом уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации

Обеспечение защиты прав и законных интересов граждан является главной задачей Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и ее субъектах. Они выявляют систематические нарушения прав человека со стороны органов власти и предлагают механизмы, позволяющие избегать этих нарушений в дальнейшем.

Деятельность уполномоченных по правам человека в регионах России регулируется законами субъектов Федерации. В настоящее время институт Уполномоченного по правам человека создан в 44 субъектах Федерации, в некоторых имеются специализированные уполномоченные, в частности уполномоченные по правам ребенка (например, в Краснодарском крае).

Деятельность Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации многогранна. Анализ материала о деятельности региональных уполномоченных по правам человека полученных от органов государственной власти субъектов Российской Федерации показал, что в каждом субъекте Федерации существуют специфичные проблемы с обеспечением конституционных прав и свобод личности и созданы свои механизмы их защиты и реализации. Наиболее общими для всех субъектов Федерации остаются вопросы обеспечения конституционных прав граждан на жилище, на судебную защиту, а также обеспечение прав наиболее незащищенных категорий граждан (детей, военнослужащих, эмигрантов, ветеранов).

В Алтайском крае при непосредственном участии регионального уполномоченного постановлением администрации Алтайского края от 1 декабря 2006 года № 499 принятая Концепция защиты основных прав и свобод человека и гражданина в Алтайском крае, которая определяет цель, задачи, основные принципы и направления деятельности органов государственной власти и местного самоуправления в области защиты основных прав на территории Алтайского края¹. Уполномоченный по правам человека в субъекте Российской Федерации (далее — Уполномоченный) обеспечивает гарантии государственной защиты прав человека, содействует беспрепятственной их реализации и восстановлению нарушенных прав. К его полномочиям относится правовое просвещение и разъяснение гражданам их прав и свобод. Содействуя правовому просвещению в области прав человека, форм и методов их защиты, Уполномоченный вправе распространять информацию о правах человека, оказывать гражданам бесплатную юридическую консультативную помощь по вопросам о правах человека².

¹ Материал предоставлен Алтайским краевым Советом народных депутатов.

² Материал Законодательного Собрания Тверской области.

Практика работы Уполномоченного в Московской области показала низкий уровень правовых знаний населения, а иногда, и должностных лиц. В целях со-действия Уполномоченному в деятельности по защите, соблюдению и восста-новлению нарушенных прав граждан в Московской области был создан институт представителей Уполномоченного в муниципальных образованиях. Создание та-кого института крайне важно. Связано это с тем, что представители Уполномо-ченного осуществляют прием граждан и жалоб, проводят разъяснительную рабо-ту среди населения, взаимодействуют с органами местного самоуправления, ока-зывают правовую помощь гражданам, нуждающимся в защите, а также информируют население о работе Уполномоченного через постоянные рубрики правовой помощи в средствах массовой информации муниципальных образова-ний. С их помощью в практику вводятся новые формы работы — выездные прие-мы, эффективность которых заключается в оперативном решении проблем насе-ления того или иного муниципального образования¹.

Уполномоченный по правам человека и Уполномоченный по правам ребенка в Краснодарском крае активно участвуют в обеспечении правовой защиты граж-дан, их прав и свобод, оказывают широкий спектр правовой помощи детям и их семьям, в том числе в подготовке процессуальных документов (по состоянию на 20 ноября 2007 года принято участие в 136 судебных заседаниях по защите прав и законных интересов детей). Важной формой работы Уполномоченного по пра-вам ребенка является организация проверок исполнения законодательства о за-щите прав и законных интересов детей в различных сферах их жизнедеятельно-сти, в том числе исполнение законодательства об образовании, охране здоровья, социальных гарантиях².

Уполномоченным по правам ребенка в Краснодарском крае подготовлены предложения по внесению изменений в законы о рекламе, о средствах массо-вой информации, нацеленных на снижение количества телепередач эротиче-ского характера в открытом эфире и резкое ограничение рекламы услуг сексу-ального характера³.

Одним из необходимых инструментов деятельности Уполномоченного по правам человека является мониторинг правового пространства и правопри-менительной практики. При проведении правовой экспертизы различных нор-мативных правовых актов Уполномоченный руководствуется тем, что права че-ловека являются непосредственно действующими, определяющими не только смысл, содержание и применение законов, но и деятельность органов государ-ственной власти, органов местного самоуправления и должностных лиц. Осу-ществляя государственную защиту прав человека, уполномоченный обладает неограниченными возможностями по выявлению пробелов в их правовом обес-печении и недостатков в правоприменительной практике. Эффективность мо-ниторинга законодательства и практики его применения зависит не только от выявления в нем пробелов и несоответствия задачам правового регулирования, но и от последующего их устранения. Поэтому в целях государственной защиты

¹ Материал правительства Московской области.

² Использованы материалы к докладу, предоставленные первым заместителем председателя За-конодательного Собрания Краснодарского края И.М. Петренко. (Письмо от 18 декабря 2007 года № 03/2.)

³ Там же.

прав человека Уполномоченный принимает меры по совершенствованию законодательства.

Уполномоченный вправе направлять органам и должностным лицам, обладающим правом законодательной инициативы, предложения по совершенствованию законодательства в сфере прав человека и их защиты, а также рекомендации по совершенствованию административных процедур, затрагивающих права человека. Так, Уполномоченным по правам ребенка в Краснодарском крае через субъекты права законодательной инициативы были предложены варианты совершенствования законодательства (в том числе и федерального) в сфере профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних и защите их прав¹.

Уполномоченным по правам человека в Московской области совместно с субъектами права законодательной инициативы начата работа по продвижению инициативного законопроекта в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации «О внесении изменений и дополнений в статьи 7, 22, 23 Федерального закона «О ветеранах»².

По вопросам своей деятельности Уполномоченный по правам человека в субъекте Федерации взаимодействует с органами власти и должностными лицами. Так, в Московской области наладилась тесная связь между Уполномоченным по правам человека в Московской области и органами государственной власти, разрабатывающими основные концепции региональной политики, а также органами местного самоуправления муниципальных образований области. Взаимодействие Уполномоченного с государственными органами и должностными лицами Московской области выражается в непосредственном участии Уполномоченного в заседаниях Московской областной Думы, правительства Московской области, Совета по земельным отношениям Московской области, Комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав при губернаторе Московской области. Сотрудники аппарата Уполномоченного принимают участие в заседаниях Общественной палаты Российской Федерации, научно-практических конференциях по мониторингу правового пространства и правоприменительной практики.

В направлении сотрудничества Уполномоченного с федеральными структурами было подписано Соглашение о взаимодействии между Управлением Федеральной службы исполнения наказаний по Московской области и Уполномоченным по правам человека в Московской области. Это позволяет оперативно обмениваться информацией, объективно изучать поступающие сигналы о нарушениях и принимать по ним действенные меры. Достигнута договоренность и с руководством ГУВД Московской области о совместных проверках ИВС сотрудниками аппарата Уполномоченного и представителями Главного управления³.

Ежегодно уполномоченные по правам человека в субъектах Федерации представляют органам власти отчеты о своей деятельности, которые публикуются⁴. В докладе могут содержаться рекомендации органам государственной власти по вопросам законотворчества в сфере осуществления мероприятий по восстановлению прав граждан. По наиболее важным вопросам готовятся специальные док-

¹ Материал Законодательного Собрания Краснодарского края.

² Материал предоставлен Московской областной Думой.

³ По материалам, предоставленным правительством Московской области.

⁴ По материалам, предоставленным первым заместителем председателя Законодательного Собрания Краснодарского края И.М. Петренко. (Письмо от 18 декабря 2007 года № 03/2.)

лады, например, «Соблюдение прав человека на жилище в Московской области при проведении жилищно-коммунальной реформы», «О соблюдении прав детей в Московской области»¹. В 2007 году подготовлено и опубликовано два специальных доклада Уполномоченного по правам человека в Алтайском крае: «О возможности реализации населением Алтайского края права на осуществление местного самоуправления» и «О соблюдении прав лиц без определенного места жительства и лиц, утративших социальные связи»².

Свою позицию по вопросам соблюдения прав граждан, включая мнение о необходимых мерах по правовому регулированию в этой сфере, Уполномоченный публикует в печатных СМИ, размещает на сайте Уполномоченного, выступает на теле- и радиоканалах.

Институт Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации является важнейшим публично-правовым институтом, обеспечивающим дополнительные меры правовой защиты граждан. Отсутствие данного института в ряде субъектов Федерации приводит к тому, что граждане страны в различных регионах имеют разный доступ к защите своих прав от неправомерных действий органов публичной власти.

Отсутствие федерального регулирования правового статуса региональных уполномоченных негативно сказывается на функционировании данного института. Во-первых, в некоторых субъектах Федерации должность уполномоченного по правам человека подменяется консультативными органами при государственных органах и должностных лицах субъектов Российской Федерации. В Пензенской области институт уполномоченного по правам человека в настоящее время представлен комиссией по правам человека в структуре Совета при губернаторе Пензенской области по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека³. Во-вторых, законодательно не урегулирован порядок взаимодействия региональных уполномоченных с территориальными федеральными структурами, а также порядок их взаимодействия между собой и федеральным Уполномоченным по правам человека⁴. В-третьих, остается неурегулированным вопрос наделения региональных уполномоченных правом законодательной инициативы в субъектах.

В большинстве субъектов Федерации, где действует данный институт, за региональными уполномоченными закреплена только возможность обращаться с предложениями к субъектам, обладающим правом законодательной инициативы в региональных органах представительной власти. В Тверской области с целью наделения регионального уполномоченного по правам человека правом законодательной инициативы в Законодательном Собрании Тверской области после принятия Закона №17-ЗО «Об уполномоченном по правам человека в Тверской области» был передан на рассмотрение Законодательного Собрания проект поправок к Уставу Тверской области. Одновременно Законодательное Собрание Тверской области обратилось в Государственную Думу Федерального Собрания

¹ Материал правительства Московской области.

² По материалам, предоставленным заместителем председателя Алтайского краевого Совета народных депутатов С.В. Землюковым. (Письмо от 27 декабря 2007 года № 3936/01-06.)

³ Письмо заместителя руководителя аппарата правительства Пензенской области Д.М. Каденкова от 20 декабря 2007 года № 6/2/4610.

⁴ Письмо первого заместителя председателя Законодательного Собрания Краснодарского края И.М. Петренко от 18 декабря 2007 года № 03/2.

Российской Федерации с законодательной инициативой о внесении изменения в статью 6 Федерального закона от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» в части предоставления права законодательной инициативы в законодательном (представительном) органе государственной власти субъекта Российской Федерации лицам, замещающим государственные должности субъектов Российской Федерации, а также предоставления субъекту Российской Федерации права предусмотреть в конституции (уставе) субъекта Российской Федерации наделение правом законодательной инициативы¹.

Правовое обеспечение региональной политики институтом уполномоченных по правам человека в субъектах Российской Федерации на современном этапе является недостаточно эффективным. Отсутствие у региональных уполномоченных права законодательной инициативы в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации не позволяет им реально влиять на законодательство субъектов Российской Федерации в области защиты и реализации прав и свобод личности. Необходимо совершенствовать координацию деятельности между уполномоченными по правам человека в субъектах Российской Федерации и Уполномоченным по правам человека в Российской Федерации.

Число нерешенных проблем в области прав человека в каждом субъекте Федерации и в стране в целом велико. Справиться с ними возможно только совместными усилиями различных государственных и неправительственных правозащитных структур и организаций. Поэтому представляется целесообразным норму Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», касающуюся возможности учреждения должности Уполномоченного по правам человека в субъекте Федерации, заменить нормой, предусматривающей обязательность ее учреждения в соответствии с законом субъекта Федерации согласно его конституции (уставу).

В направлении решения проблем, связанных с правовым регулированием вопросов, обеспечивающих достойный уровень и качество жизни населения, целесообразно: создать единую систему мониторинга правового регулирования и правоприменительной практики по осуществлению и защите прав и свобод человека и гражданина; продолжить работу по правовому просвещению граждан с внедрением обязательного правового обучения учащихся общеобразовательных учреждений с привлечением специалистов в области права; ежегодно проводить конкурсы Уполномоченного по правам человека на лучшее освещение вопросов о правах и свободах человека и гражданина и правозащитной деятельности в средствах массовой информации².

Федеральный конституционный закон «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации» не регламентирует взаимоотношения между федеральными и региональными Уполномоченными. Существующее многообразие форм организации и деятельности Уполномоченных по правам человека в субъ-

¹ Материал предоставлен Законодательным Собранием Тверской области.

² Использованы материалы и предложения к докладу, предоставленные Московской областной Думой.

ектах Федерации нуждается в унификации. В данном направлении необходимо принять Федеральный закон «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации», закрепляющий полномочия, организационные формы и условия деятельности уполномоченных в субъектах Российской Федерации, включая механизм их взаимодействия с федеральными структурами и федеральным Уполномоченным, гарантии их независимости и самостоятельности, а также недопустимости вмешательства в их правозащитную деятельность¹. В настоящее время проект такого закона находится на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Его принятие будет способствовать совершенствованию деятельности государства по защите прав и свобод человека и гражданина, а также позволит сформировать в России независимую государственную правозащитную службу.

§ 3. Анализ правового обеспечения региональной политики общественными палатами в субъектах Российской Федерации

Отсутствие стабильно функционирующей системы взаимодействия власти и общественных структур, неразвитость институтов гражданского общества способны негативно отразиться на процессе построения демократического правового государства.

Роль посредника между властью и представителями различных социальных групп выполняет Общественная палата Российской Федерации, правовой статус которой определяется Федеральным законом «Об Общественной палате Российской Федерации»². Закон поощряет субъекты Российской Федерации создавать собственные региональные общественные палаты, инициатива организации которых принадлежит самим субъектам Федерации. Для поощрения их образования и деятельности на Общественную палату возлагается обязанность оказывать региональным палатам посильную информационную, методическую и иную помощь (пункт 6 статьи 2).

В настоящее время на практике сложилось несколько вариантов создания в субъектах Российской Федерации совещательных органов, действующих в форме общественных палат или политических консультативных советов. Так, в Республике Бурятия³, Приморском крае⁴, Московской области⁵, Саратовской области⁶ совещательно-консультативные органы образованы при высшем исполнительном органе государственной власти соответствующего субъекта или его руководителе (высшем должностном лице).

¹ Использованы материалы и предложения к докладу, предоставленные губернатором Калужской области Г.Д. Артамоновым. (Письмо от 19 декабря 2007 года № 01-46/8374-07.)

² Федеральный закон от 4 апреля 2005 года № 32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» // СЗ РФ. 2005. № 15. Ст. 1277.

³ Указ Президента Республики Бурятия от 29 октября 2002 года № 256 «Об Общественно-политическом консультативном совете при Президенте Республики Бурятия».

⁴ Постановление губернатора Приморского края от 3 сентября 1997 года № 380 «Об Общественной палате при губернаторе Приморского края».

⁵ Постановление губернатора Московской области от 12 июля 2000 года № 243-ПГ «Об Общественной палате при губернаторе Московской области».

⁶ Постановление губернатора Саратовской области от 23 декабря 2002 года № 17 «Об Общественной палате Саратовской области».

Другая схема взаимодействия представителей общественности с органами государственной власти действует, например, в Волгоградской¹ и Смоленской² областях, где общественные палаты созданы при законодательных (представительных) органах государственной власти соответствующих субъектов Федерации.

Основной целью работы региональных общественных палат является обеспечение взаимодействия общества с органами государственной власти субъектов и органами местного самоуправления для учета потребностей и интересов граждан и общественных объединений, защиты их прав и свобод при формировании и реализации региональной политики.

Порядок формирования и основные формы работы региональных общественных палат, как правило, регулируются законами субъектов Федерации. В некоторых субъектах Федерации подобного рода нормативные правовые акты до сих пор не приняты или находятся на стадии разработки.

В Тамбовской области закон «Об Общественной палате Тамбовской области» был принят 23 июня 2006 года. В данном законе закрепляется, что Общественная палата области обеспечивает защиту прав и свобод российских граждан, конституционного строя России и демократических принципов развития гражданского общества путем: 1) привлечения граждан, общественных объединений и объединений некоммерческих организаций Тамбовской области к реализации региональной политики; 2) выдвижения и поддержки гражданских инициатив, имеющих региональное значение; 3) проведения общественной экспертизы проектов законов Тамбовской области, а также проектов нормативных правовых актов исполнительных органов государственной власти Тамбовской области и проектов правовых актов органов местного самоуправления; 4) открытого и гласного обсуждения общественно важных проблем, формирования общественного мнения населения Тамбовской области, а также другими способами.

В связи с обращением Тамбовской областной Думы, главы администрации Тамбовской области Общественная палата вправе давать заключения на проекты федеральных законов. Комиссии и рабочие группы палаты проводят экспертизу проектов законов Тамбовской области по вопросам: 1) внесения поправок в Устав (Основной закон) области; 2) региональной социальной политики и конституционных прав граждан России в области социального обеспечения; 3) обеспечения общественной безопасности и правопорядка.

С момента принятия вышеназванного закона Общественной палатой области были подготовлены экспертные заключения по 6 законопроектам. Наиболее значимыми для социального развития области оказались экспертиза нормативной правовой базы положения многодетных семей в Тамбовской области и экспертиза законопроекта по организации оздоровления детского населения области в период школьных каникул.

¹ Постановление Волгоградской областной Думы от 1 ноября 2001 года № 17/387 «О Положении о Консультативном совещании руководителей региональных отделений политических партий при Волгоградской областной Думе».

² Решение Смоленской областной Думы от 11 июня 1996 года № 92 «Об утверждении Положения об Общественной палате при Смоленской областной Думе».

К задачам общественной палаты Республики Адыгея¹ относится выработка предложений по решению наиболее важных вопросов экономического и социального развития республики, привлечение граждан и общественных объединений к реализации государственной политики Республики. Общественная палата республики также имеет право проводить общественную экспертизу проектов федеральных законов, законов Республики Адыгея, нормативных правовых актов органов государственной власти республики, проектов муниципальных правовых актов. В обязательном порядке Общественная палата проводит общественную экспертизу проектов законов Республики Адыгея и проектов иных нормативных актов, затрагивающих вопросы: защиты прав и свобод человека и гражданина и взаимодействия органов государственной власти республики с общественными объединениями. Для проведения общественной экспертизы она вправе привлекать экспертов к своей деятельности и обращаться с запросами в органы государственной власти республики и органы местного самоуправления о предоставлении необходимых документов и материалов. По итогам общественной экспертизы принимается заключение Общественной палаты.

Очевидно, что существенным направлением деятельности региональных общественных палат является проведение общественной экспертизы. Связано это с тем, что институт экспертизы значительно расширяет возможности участия общественности в процессе подготовки и принятия нормативных правовых актов, регулирующих всевозможные сферы жизнедеятельности населения. Однако механизм ее проведения пока не определен. В данном направлении целесообразно в региональных законах субъектов Федерации предусмотреть положение об обязанности проведения общественной экспертизы планов правотворческих работ и закрепить порядок учета позиций экспертного органа в регламентах соответствующих органов государственной власти субъектов Федерации.

Общественный Совет Карачаево-Черкесской Республики положительно оценивает цели и эффективность правового обеспечения приоритетных национальных программ, которые способствуют улучшению уровня и качества жизни населения Карачаево-Черкесской Республики, и предлагает разработать и принять федеральный закон и на его основе — нормативные правовые акты субъектов Федерации «Целевая программа по сохранению самобытности и культуры народов России».

Многие предприятия, используя трудовые ресурсы и природные богатства Карачаево-Черкесской Республики, уплачивают налоги в других субъектах Федерации (например, ОАО «Комбинат «Южный», ОАО «Большой Ставропольский канал»). Поэтому в целях увеличения поступления налогов, улучшения качества жизни населения считается целесообразным разработать и принять нормативный правовой акт и акты субъектов Федерации о регистрации юридических лиц — налогоплательщиков (предприятий, организаций и так далее) в том субъекте Федерации, на территории которого они осуществляют свою деятельность².

¹ Закон Республики Адыгея от 24 июля 2007 года № 109 «Об Общественной палате Республики Адыгея».

² По материалам, предоставленным руководителем администрации Президента Карачаево-Черкесской Республики М.А. Каракетовым. (Письмо от 19 декабря 2007 года № 4345-05.)

Глава 6

Деятельность совета законодателей в 2007 году: проблемы и перспективы

§ 1. Деятельность Совета законодателей в 2007 году

Среди системных проектов, осуществляемых под эгидой Совета Федерации, особое место принадлежит Совету по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совету законодателей). Влияние Совета законодателей на политические процессы и на законодательную деятельность неоспоримо.

Совет законодателей в 2007 году поставил перед собой принципиально важные задачи: значительно повысить качество принимаемых законов в субъектах Российской Федерации, способствовать продвижению законодательных инициатив, исходящих от законодательных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, в палатах Федерального Собрания Российской Федерации, добиться, чтобы принятые законы реально работали на общество и на человека.

В рамках реализации этих задач, принимая во внимание опыт и результаты работы Совета законодателей в последние годы, его статус был закреплен на уровне регламента Совета Федерации. В июле 2007 года Регламент Совета Федерации был дополнен статьей 931 следующего содержания:

«Статья 931. Совет по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совет законодателей)

1. Для обеспечения единого правового пространства Российской Федерации, координации законотворческой деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и обмена опытом создается Совет по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совет законодателей), именуемый далее Советом законодателей.

2. Порядок работы Совета законодателей регулируется соответствующим положением.

3. В целях координации работы с Советом законодателей при Совете Федерации могут создаваться комиссии».

В 2007 году выпущен аналитический сборник «Совет законодателей — 2006». В нем представлены документы, характеризующие основы деятельности этого органа, сведения о вопросах, рассмотренных Советом законодателей и его президиумом, опубликованы принятые Советом законодателей решения и стенограммы заседаний. Кроме того, рассматривается предложение об издании Бюллетеня Совета законодателей, который будет выпускаться по результатам его каждого заседания.

В 2007 году при активном участии Секретаря Совета законодателей — заместителя Председателя Совета Федерации А.П. Торшина, комитетов и комиссий Совета Федерации, Аппарата Совета Федерации было подготовлено и проведено

2 заседания Совета законодателей, одно парламентское слушание и 4 заседания президиума Совета законодателей.

Первое заседание Совета по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совета законодателей) совместно с Объединенной комиссией по национальной политике и взаимоотношениям государства и религиозных объединений при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации состоялось 21 мая 2007 года, на котором был рассмотрен вопрос «О задачах законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации по реализации положений Послания Президента Российской Федерации В.В. Путина Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год». На заседании с докладом выступил Руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации — заместитель Председателя Правительства Российской Федерации С.Е. Нарышкин.

На заседании также рассмотрены вопросы «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации», «Об итогах конкурса на лучший сайт законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сети Интернет в 2006 году», «О ротации членов президиума Совета законодателей», «О плане работы Совета законодателей на второе полугодие 2007 года».

9 октября 2007 года в Совете Федерации с участием Президента Российской Федерации В.В. Путина состоялось очередное заседание Совета законодателей, на котором был рассмотрен вопрос «О законодательном обеспечении подготовки и переподготовки специалистов для экономики и государственного строительства Российской Федерации». На заседании с докладом выступил Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации — Руководитель Аппарата Правительства Российской Федерации С.Е. Нарышкин. В работе Совета законодателей принял участие Первый заместитель Председателя Правительства Российской Федерации Д.А. Медведев. На заседании присутствовали члены Совета законодателей от 82 субъектов Российской Федерации.

25 октября 2007 года состоялись парламентские слушания «О состоянии государственной региональной политики в Российской Федерации и ее правового регулирования», которые были подготовлены Комитетом Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике совместно с Советом по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совета законодателей). На заседании с докладом выступил Министр регионального развития Российской Федерации Д.Н. Козак.

В 2007 году прошло четыре заседания президиума Совета законодателей.

7 февраля 2007 года на заседании президиума Совета законодателей был рассмотрен вопрос «Об актуальных проблемах обеспечения парламентской деятельности в законодательных (представительных) органах государственной власти субъектов Российской Федерации». С информацией выступил председатель Комиссии Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации В.Ф. Кулаков. Разработанные Комиссией Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации методологические основы построения финансово-экономической модели обеспечения парламентской деятельности могут быть использованы в практической деятельности законода-

тельных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

26 апреля 2007 года на заседании президиума Совета законодателей рассмотрен вопрос «О Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации» на 2007 год.

21 мая 2007 года на заседании президиума Совета законодателей рассмотрен вопрос о подготовке совместного заседания Совета законодателей и Объединенной комиссии по национальной политике и взаимоотношениям государства и религиозных объединений при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

9 октября 2007 года на заседании президиума Совета законодателей обсуждался вопрос о подготовке заседания Совета законодателей с участием Президента Российской Федерации В.В. Путина «О законодательном обеспечении подготовки и переподготовки специалистов для экономики и государственного строительства Российской Федерации», а также был обсужден вопрос «Об участии законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в подготовке доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2007 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации», о подготовке и проведении парламентских слушаний на тему «О состоянии государственной региональной политики в Российской Федерации и ее правового регулирования».

Во всех заседаниях Совета законодателей и его президиума принимали активное участие члены Совета Федерации, представители Администрации Президента Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, федеральных органов исполнительной власти. В подготовке и проведении заседаний Совета законодателей и его президиума в 2007 году принимали активное участие следующие комитеты Совета Федерации: по делам Федерации и региональной политике; по образованию и науке; Комиссия Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации, а также следующие управления Аппарата Совета Федерации: Аналитическое, Организационное, Информационного и документационного обеспечения, Правовое, Управление делами, Пресс-служба Совета Федерации, Секретариат заместителя Председателя Совета Федерации А.П. Торшина.

5 июля 2007 года состоялось первое заседание вновь организованной Комиссии Совета по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совета законодателей) по совершенствованию правового регулирования противодействия экстремизму (далее — комиссия). На нем рассмотрены вопросы об основных направлениях работы комиссии во втором полугодии 2007 года, «О проекте федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму».

6 июля 2007 года постановлением Совета Федерации в развитие предложения Президента Российской Федерации В.В. Путина была образована Консультативная комиссия Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по работе с Советом законодателей, основными задачами которой являются обеспечение деятельности Совета законодателей, подготовка предложений по совершенствованию законодательной деятельности на федеральном и регио-

нальном уровнях, сочетание федеральных и региональных интересов федеральном законотворческом процессе и ряд других.

В 2007 году получило дальнейшее развитие информационное взаимодействие с органами государственной власти субъектов Российской Федерации в законотворческом процессе, осуществляющееся по каналам электронной почты. Эта работа приобрела более системный характер, распространилась практически на все субъекты Российской Федерации. Органам государственной власти, а также парламентским ассоциациям и ассоциациям экономического взаимодействия субъектов Российской Федерации регулярно направлялась в электронном виде информация о деятельности Совета Федерации: планы основных мероприятий Совета Федерации на очередную сессию, ежемесячные планы работы, материалы Пресс-службы Совета Федерации, стенограммы «правительственных часов», проводимых в Совете Федерации, материалы Совета законодателей и его президиума. Значительно расширилась в этом году и обратная электронная связь с регионами.

Существенное внимание в 2007 году органы государственной власти субъектов Российской Федерации уделили участию в подготовке доклада Совета Федерации 2007 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации», а именно его третьей, региональной части. В Совет Федерации по предложению секретаря Совета законодателей — заместителя Председателя Совета Федерации А.П. Торшина и по инициативе Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации поступили предложения от 72 субъектов Российской Федерации. Эти материалы положены в основу подготовки данной части доклада; их системное обобщение еще предстоит осуществить в ближайшее время.

§ 2. Перспективы деятельности Совета законодателей

Совет законодателей, безусловно, состоялся — и как консолидирующая палата Федерального Собрания с региональными законодателями форма диалога, и как площадка по обмену законодательным опытом между регионами, и как форум личного общения региональных законодателей с главой государства — Президентом Российской Федерации.

Комитеты и комиссии Совета Федерации постепенно накапливают опыт работы с комиссиями Совета законодателей. Постепенно в деятельности Совета законодателей оформляется система. Планы работы Совета законодателей органично сопрягаются с программной деятельностью Совета Федерации.

Совет законодателей принимает активное участие в масштабных проектах Совета Федерации. Совет законодателей принимал участие в подготовке четырех докладов Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации». Уже стало традицией участие представителей Совета законодателей в ежегодной конференции «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики», в других мероприятиях Совета Федерации.

В свете посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2005, 2006, 2007 годы, где Президент Российской Федерации подтвердил политический курс на усиление роли парламентских институтов, сложившаяся система деятельности Совета законодателей может и должна получить импульсы к дальнейшему развитию. Это тем более актуально, что в Европе также наблюдается тенденция повышения авторитета парламентов и парламентских институтов.

Совет законодателей может обрести более четкие контуры, его решения могут получить новое звучание, его заседания могут стать событиями в политической и правовой жизни России.

Представляется, что некоторые акценты сотрудничества с Советом законодателей можно расставить уже сегодня, что возможно позволит повысить эффективность в деятельности Совета законодателей.

В части организации и проведения заседаний Совета законодателей, во-первых, можно предложить поддержать публично-представительский статус Совета законодателей. Этого можно достичь, например, рассматривая день проведения заседания Совета законодателей как День Совета законодателей в Совете Федерации. При этом необходимо максимально освободить этот день от иных мероприятий Совета Федерации. При широком анонсировании в СМИ подобного Дня Совета законодателей можно надеяться, что общественный резонанс заседаний Совета законодателей существенно повысится.

В организацию Дня Совета законодателей в Совете Федерации можно внести новые аспекты, например, включив в его программу следующие мероприятия:

пленарное заседание;

предметная работа по комитетам (комиссиям);

встречи с представителями федеральных и региональных СМИ;

обсуждение нового в мировой и европейской парламентской практике;

тематические дискуссии в рамках традиционных «круглых столов» или иных форм общения (о статусе и роли региональных парламентов, о консолидации законодательных инициатив субъектов Российской Федерации, о мониторинге законодательства; о стратегическом планировании региональной законодательной деятельности и так далее).

В течение Дня Совета законодателей можно организовать постоянно действующие «консультпункты» по вопросам политики и права с приглашением (по предварительным заявкам) ведущих политологов, юристов, представителей органов власти, парламентских специалистов.

Чрезвычайно важным в рамках Дня Совета законодателей являются личные двусторонние встречи Председателя Совета Федерации с руководителями региональных парламентов.

Весьма полезной может оказаться организация в конце Дня Совета законодателей тематических встреч под условным наименованием «Яркая личность современности» с участием неполитических фигур.

Вероятно, реализация этих предложений вызовет необходимость создания в Совете Федерации «Зала регионов», о котором неоднократно уже говорилось, и потребует проработки механизмов обеспечения деятельности Совета законодателей подразделениями Аппарата Совета Федерации.

Совет Федерации и созданный при нем Центр мониторинга права заинтересованы в том, чтобы заложить традицию для всех без исключения законодательных органов субъектов Российской Федерации по подготовке ежегодных докладов по итогам своей деятельности. Это специальное направление работы Центра потребует постоянных выездов в регионы для уяснения региональной специфики и по тематике, и по проблемам и по кадровым возможностям, и для обучения специалистов. В конечном счете, это крайне важное конкретное взаимодействие Совета Федерации с субъектами Российской Федерации по гармонизации федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации.

Особая проблема — печальная судьба законодательных инициатив субъектов Российской Федерации. Опыт мониторинга, который у нас накоплен за эти

6 лет, позволяет поставить следующие задачи: 1) упорядочить процесс подготовки и выдвижения законодательных инициатив, которые рождаются в субъектах Российской Федерации; 2) обсуждать их заблаговременно с точки зрения социальной и государственной значимости; 3) находить своевременную поддержку в тех или иных структурах власти; 4) компоновать конкретную инициативу синхронно от нескольких субъектов Федерации или в конечном счете поддерживать эту инициативу самим, реализуя право Совета Федерации вносить ее как законодательную инициативу от высшего органа власти.

Весьма важной работой, на наш взгляд, могла бы стать деятельность субъектов Российской Федерации по мониторингу своего законодательства, и начать эту работу можно с подготовки докладов о состоянии законодательства.

Безусловно, поддерживается предложение об отражении опыта всех субъектов Российской Федерации, направивших свои материалы к настоящему докладу, обобщить и подготовить специальный доклад, посвященный государственно-правовой стратегии в деятельности органов власти субъектов Российской Федерации с позиции ценностного измерения права.

Заключение

В части III доклада проведен анализ материалов, касающихся наиболее важных проблем реализации стратегии правового развития России. От субъектов Российской Федерации поступили предложения по совершенствованию российского законодательства в различных отраслях жизнедеятельности государства и общества с позиции ценностного измерения права.

По итогам анализа предложений органов власти субъектов Российской Федерации предлагается сжатая характеристика наиболее острых, по их мнению, проблем, вызванных несовершенством законодательства и нуждающихся в скорейшем правовом урегулировании. Этот перечень проблем не является окончательным, он будет полностью раскрыт в специальном докладе.

Правовое регулирование стратегии социально-экономического развития субъектов Российской Федерации ими осуществляется в разнообразных формах принимаемых актов, в условиях неустоявшейся понятийно-категориальной базы. Это объясняется эволюционным характером развития института нормативно-правового обеспечения стратегий и неурегулированностью многих вопросов на федеральном уровне. Например, администрация Орловской области отмечает, что федеральное законодательство не определяет в полной мере понятия «стратегия», «доктрина», «концепция», «комплексная долгосрочная программа», «долгосрочный инвестиционный план» и т.д., а также их взаимосвязь. В результате органы региональной законодательной и исполнительной власти вынуждены находить приемлемые формы правового регулирования опытным путем.

Наряду с совершенствованием системных характеристик законодательства субъектов Российской Федерации положительным опытом применения программно-целевого метода управления в субъектах Российской Федерации являются предложения по устранению недостатков и пробелов федерального законодательства, которые выявляются в ходе правового регулирования стратегии социально-экономического развития субъектов.

Наиболее актуальным вопросом для многих субъектов Федерации является приданье концепции стратегии социально-экономического развития региона статуса общеобязательного правового акта, в связи с чем предлагается утвер-

ждать такую концепцию в форме регионального закона (как сделано в Воронежской области, Чувашской Республике и ряде других субъектов Российской Федерации). Субъектами Российской Федерации также предлагается принять федеральный закон о государственно-правовой стратегии в Российской Федерации.

Одной из главных нерешенных проблем, возникающих при разграничении государственных полномочий, является отсутствие единой позиции по данному вопросу между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации. Примером тому служит множественные изменения, вносимые в Федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Например, Федеральный закон от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведения в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации» не учел положительный опыт, имеющийся в субъектах Федерации, и лишил законодательные органы субъектов Федерации права на участие в формировании программ развития собственных регионов.

Новая редакция статьи 179 Бюджетного кодекса вступает в противоречие с Федеральным законом «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», в статье 5 которого («Основные полномочия законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации») содержится норма о том, что «законом субъекта Российской Федерации... утверждаются программы социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, представленные высшим должностным лицом субъекта Российской Федерации (руководителем высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации)».

Таким образом, в законодательстве возникает новая коллизия, разрешить которую необходимо в течение 2008 года. В любом случае, если признавать необходимость влияния законодательных органов власти на процессы социально-экономического развития, статья 179 Бюджетного кодекса должна подвергнуться переосмыслинию. По мнению Московской областной Думы, новая редакция статьи 179 Бюджетного кодекса, которая будет действовать с 1 января 2009, сужает полномочия законодательных органов власти в части приятия долгосрочных региональных целевых программ (подпрограмм). Целесообразно устраниć возникающую в законодательстве коллизию, поскольку ее существование снижает статус региональных целевых программ как механизма реализации концепций стратегии регионального развития, что не сможет не сказаться на их качестве, уровне финансирования, степени достижения поставленных целей.

Проблему недостатка реальных финансовых ресурсов в государстве и регионах, которая не позволяет в полной мере реализовывать конституционные гарантии социальной защиты граждан, обеспечивать достойную жизнь и свободное развитие человека, необходимо решать путем изучения и обобщения опыта регионов Российской Федерации по нормативному регулированию аналогичных групп правоотношений. В связи с чем целесообразно принятие федерального закона о разработке стандартов уровня и качества жизни населения в Российской

Федерации. При этом федеральный законодатель должен обеспечить социальное равенство всех граждан России независимо от их места проживания, что будет соответствовать статье 19 Конституции Российской Федерации.

Как отмечает Государственное Собрание — Курултай Республики Башкортостан, потенциал субъектов законодательной инициативы «используется не в полной мере, отчасти из-за отсутствия механизма коррекции федеральных законов путем внесения консолидированных законодательных инициатив законодательных (представительных) органов субъектов Российской Федерации. Неотработанным в законодательной практике является и внесение законодательных инициатив несколькими парламентами субъектов Российской Федерации совместно». На это было указано в докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства Российской Федерации» 2006 года.

В связи с этим Государственный Совет Республики Коми полагает целесообразным внести в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и в Регламент Государственной Думы норму, согласно которой законопроект, получивший, например, поддержку более чем в половине субъектов Российской Федерации, вносился бы на рассмотрение Государственной Думы в первоочередном порядке. Для стимулирования такой практики предлагается придавать консолидированным инициативам статус приоритетных, то есть подлежащих первоочередному рассмотрению в Государственной Думе. Совет Федерации мог бы взять на себя сопровождение таких законопроектов в Государственной Думе.

Избирательное законодательство остается одной из динамично развивающихся частей системы российского законодательства. Субъекты Российской Федерации ведут активную работу по приведению собственного законодательства в соответствие с действующим федеральным законодательством, в связи с чем субъектами Российской Федерации предлагается принять универсальный, единый закон — Избирательный кодекс. Его законоположениями будут регулироваться выборы депутатов законодательных (представительных) органов субъектов Федерации, выборы депутатов представительных органов муниципальных образований, выборы главы муниципального образования, порядок формирования избирательных комиссий, статус кандидатов, порядок выдвижения и регистрации кандидатов, финансирование выборов и так далее.

Заместитель губернатора Алтайского края Б.В. Ларин отмечает недостатки Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», а именно:

1) в отношении средств защиты отсутствует единая терминология: используются понятия «жалоба», «заявление», «обращение», что свидетельствует о несогласованности процедурных норм;

2) не определен круг лиц, которые могут обратиться с жалобой на отказ в регистрации. На практике это приводит к довольно абсурдным ситуациям, когда решение об отказе в регистрации кандидата обжалует его соперник, другой кандидат. При этом в отличие от суда избирательная комиссия не имеет права отказать в принятии такого заявления к рассмотрению. В этой связи, с одной стороны, необходимо установить в федеральном законе перечень лиц, обладающих правом обжалования данного вида решений избирательных комиссий, а с другой — закрепить некоторые процессуальные полномочия избирательных комиссий.

сий, к примеру, отказывать в рассмотрении жалоб на решения нижестоящих комиссий, не затрагивающие права заявителя;

3) целесообразным представляется законодательное закрепление положения о том, что жалобы на решения и действия (бездействие) избирательных комиссий подаются через принявшие обжалуемое решение избирательные комиссии, которые за счет собственных средств и с соблюдением процессуальных сроков направляют жалобу в вышестоящую комиссию.

Исследования в сфере мониторинга применения избирательного законодательства, референдума по вопросу объединения субъектов Российской Федерации и образования новых субъектов Российской Федерации, проведенные в ряде субъектов Российской Федерации, выявили необходимость корректировки ряда положений Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (в ред. 2007 года), а именно:

1) в соответствии с пунктом 34 статьи 2 Федерального закона от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» установлен общий срок начала кампании референдума — со дня регистрации инициативной группы по проведению референдума. В связи с тем, что создание инициативной группы граждан в поддержку проведения референдума субъекта Российской Федерации в данном случае не предусматривается, представляется необходимым закрепить в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ иное исчисление начала срока кампании только для объединительного референдума, аналогичное закрепленному в Федеральном конституционном законе «О референдуме Российской Федерации», согласно которому кампания референдума начинается со дня официального опубликования решения о назначении референдума;

2) в Федеральном законе от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ установить, что стадии референдумного процесса (сбор подписей в поддержку инициативы проведения референдума по объединению и проверка вопроса, выносимого на объединительный референдум) не осуществляются при проведении кампании референдума по объединению субъекта Российской Федерации;

3) в Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ предлагается внести норму, предусматривающую, что процедура назначения референдума субъекта Российской Федерации по вопросу объединения устанавливается законами субъектов Российской Федерации.

Динамично развивающееся законодательство Российской Федерации требует научно-правового обеспечения, информационно-аналитического реагирования, в связи с чем обсуждается предложение о разработке и принятии органами законодательной и исполнительной власти субъектов Российской Федерации Концепции совершенствования законодательства, в которой требуется определить цели, задачи, субъекты, виды, формы и методы мониторинга федерального законодательства (прежде всего, по предметам совместного ведения) и законодательства субъектов Российской Федерации. Также субъектами Российской Федерации предлагается разработать и принять федеральный закон о совершенствовании законотворческой деятельности органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Принцип единства экономической политики обязывает определять единый подход к стратегии развития регионов как части государства. В связи с этим в ряде субъектов Российской Федерации существует мнение о необходимости разра-

ботки проекта федерального закона «О государственном планировании, прогнозировании и использовании программно-целевого метода социально-экономического развития», в котором должны быть даны «понятия «концепция», «стратегия», «программа социально-экономического развития», «федеральная целевая программа», «региональная целевая программа», иерархия указанных документов и их взаимоувязка. Необходимо использовать указанные понятия в бюджетном планировании, территориальные аспекты развития должны отражаться в вышеуказанных документах.

Важно отметить инициативу регионов по установлению правового регулирования «горных территорий Российской Федерации как значительной ландшафтной составляющей страны». В Республике Алтай активно обсуждается вышеизложенная проблема. Более того, предлагается принять два федеральных закона — «О горных территориях Российской Федерации» и «Об улучшении социально-экономических условий жизни населения высокогорных территорий Российской Федерации». Данные проекты были направлены в порядке законодательной инициативы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, а также в Правительство Российской Федерации на заключение. Однако обращение осталось без ответа.

Для того чтобы программы районов были связаны со Стратегией и Программой социально-экономического развития региона, области, субъекты Российской Федерации считают необходимым утверждение Методических рекомендаций по формированию программ социально-экономического развития муниципальных районов, городских округов и комплексных планов развития поселений.

Министерством регионального развития Российской Федерации издан приказ от 27 февраля 2007 года № 14 «Об утверждении требований к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации», который предусматривает принятие стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации на долгосрочную перспективу (не менее 20 лет), согласованной с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти и утвержденной законодательным органом субъекта Российской Федерации. Указанным нормативным актом устанавливаются требования рекомендательного характера при разработке и принятии в субъекте Российской Федерации стратегии социально-экономического развития.

Однако существует мнение субъектов Российской Федерации о том, что «эффективность данного документа была бы несоизмеримо выше, если бы указанные вопросы регулировались законом, в котором, помимо рамочных требований по принятию стратегии социально-экономического развития субъекта Федерации, устанавливалась бы также ответственность региональных властей за ее реализацию».

Основополагающим нормативным актом может стать постановление Правительства Российской Федерации, определяющее Концепцию Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации и Требования (технический стандарт) к стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Также субъектами Российской Федерации предложено разработать и принять проект Федерального закона «Об основах государственного регулирования регионального развития в Российской Федерации» в качестве основного документа, регламентирующего состав участников этого процесса, их права и обязанности, а также особенности участия каждого из них в осуществлении региональной политики.

В связи с отсутствием федерального регулирования правового статуса региональных уполномоченных субъектами Российской Федерации предложено принять Федеральный закон «Об основах деятельности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации», закрепляющего полномочия, организационные формы и условия деятельности уполномоченных в субъектах Российской Федерации, включая механизм их взаимодействия с федеральными структурами и федеральным Уполномоченным, гарантии их независимости и самостоятельности, а также недопустимости вмешательства в их правозащитную деятельность. В настоящее время проект такого закона находится на рассмотрении в Государственной Думе Федерального Собрания Российской Федерации. Также представляется необходимым норму Федерального конституционного закона «Об Уполномоченном по правам человека в Российской Федерации», касающуюся возможности учреждения должности Уполномоченного по правам человека в субъекте Российской Федерации, заменить нормой, предусматривающей обязательность ее учреждения в соответствии с законом субъекта Федерации согласно его конституции (уставу).

Существует необходимость в поддержке инициативы Уполномоченного по правам ребенка в Краснодарском крае, который подготовил предложения по внесению изменений в законы о рекламе, о средствах массовой информации, направленные на снижение количества телепередач эротического характера в открытом эфире и резкое ограничение рекламы услуг сексуального характера.

Для осуществления правового контроля общественными палатами субъектов Российской Федерации предложено в федеральных и региональных законах предусмотреть положение об обязательном проведении общественной экспертизы законопроектов (законов), государственных программ, планов правотворческих работ и закрепить порядок учета позиций экспертного органа в регламентах соответствующих органов государственной власти центра и субъектов Федерации (приняв федеральный закон «Об общественной экспертизе законопроектов (законов) и иных нормативных правовых актов и общественном контроле за их исполнением»).

Руководителем администрации Президента Карачаево-Черкесской Республики предложено разработать и принять нормативный правовой акт и акты субъектов Российской Федерации о регистрации юридических лиц — налогоплательщиков (предприятий, организаций и так далее) в том субъекте Российской Федерации, на территории которого они осуществляют свою деятельность.

Попытка выявить наиболее острые проблемы законодательства на федеральном и региональном уровне не должна закончиться только определением такого перечня; главное в этой работе — последовательно завершить ее корректированием соответствующих норм, причем в этом процессе необходимо принять участие всем заинтересованным участникам законодательной деятельности и институтам гражданского общества федерального и регионального уровней.

Часть IV

СИСТЕМА МОНИТОРИНГА ПРАВА: ИТОГИ 2007 ГОДА И ПЕРСПЕКТИВЫ

Глава 1

Основные итоги законодательной деятельности в 2007 году

§ 1. Динамика законодательного обеспечения государственной политики в 2007 году

Цели и задачи законодательной деятельности Федерального Собрания в 2007 году определялись основными направлениями государственной политики, закрепленными в Послании Президента Федеральному Собранию на 2007 год, а также долгосрочными приоритетами стратегического развития России, провозглашенными в посланиях Президента Федеральному Собранию на 2002–2006 годы, с учетом их преемственности и внутренней связи.

Председатель Совета Федерации С.М. Миронов, подводя итоги прошедшего парламентского года, отметил результативную работу палаты в 2007 году. Высоко оценил законодательную деятельность российского парламента в 2007 году Президент Российской Федерации В.В. Путин.

В 2007 году приоритеты государственной политики получили надлежащее законодательное обеспечение. Федеральное Собрание приняло ряд важнейших федеральных законов: «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов», «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации», «О саморегулируемых организациях», «О банке развития», «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», «О взаимном страховании», «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», «Об исполнительном производстве», «О муниципальной службе в Российской Федерации», «О транспортной безопасности», «О Знамени Победы» и другие законы. Как и в предыдущие годы, значительно обновлены Бюджетный кодекс Российской Федерации, Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, другие кодифицированные акты.

В 2007 году принятием ряда федеральных законов, в том числе таких, как «О государственной корпорации по атомной энергии «Росатом», «О государственной корпорации «Ростехнологии», «О фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», «О российской корпорации нанотехнологий», «О государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и

развитию города Сочи как горноклиматического курорта» и других законов дан существенный импульс для запуска правовых механизмов нового качества экономического роста, формирования благоприятной инвестиционной среды, стимулов для саморазвития, преодоления инфраструктурных, ресурсных ограничений, диверсификации экономики Российской Федерации и вывода ее на траекторию инновационного развития.

В 2007 году в Государственную Думу было внесено всеми субъектами права законодательной инициативы 1376 законопроектов, в том числе:

Президентом Российской Федерации — 35,
Советом Федерации — 10,
членами Совета Федерации — 100,
депутатами Государственной Думы — 582,
Правительством Российской Федерации — 116,
законодательными (представительными) органами власти субъектов Российской Федерации — 571,

Верховным Судом Российской Федерации — 7,

Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации — 1.

В 2007 году было принято 337 федеральных законов (9 законов принималось повторно после согласительных и специальных комиссий), из них федеральных конституционных законов — 6, федеральных законов о международных договорах Российской Федерации — 43.

Сводные данные об итогах законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации в 2007 году и количественные показатели итогов законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации в 2004—2007 годах представлены в таблицах 1, 2.

Таблица 1

**Сводные данные об итогах законодательной деятельности
Федерального Собрания Российской Федерации в 2007 году**

Основные показатели законодательной деятельности	Число принятых законов	В% к числу принятых законов
Принято федеральных законов и федеральных конституционных законов	337	100
в том числе:		
вновь принятые федеральные законы	68	20,18
вновь принятые федеральные законы и о внесении изменений в федеральные законы	2	0,59
о внесении изменений в действующие законы	259	77,15
о признании утратившими силу федеральных законов и отдельных положений федеральных законов	6	1,78
о приостановлении действия федеральных законов и отдельных норм положения федеральных законов	1	0,30
Итого:	337	100
Качественные характеристики принятых федеральных законов		
федеральные конституционные законы	6	1,78
федеральные законы о международных договорах Российской Федерации	43	12,76

Основные показатели законодательной деятельности	Число принятых законов	В% к числу принятых законов
федеральные законы, изменяющие кодексы Российской Федерации	103	30,56
федеральные законы об установлении и исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов	19	5,64
Распределение принятых федеральных законов по субъектам права законодательной инициативы		
Федеральные законы, проекты которых внесены одним субъектом права законодательной инициативы	230	68,25
в том числе:		
<i>Правительство Российской Федерации</i>	90	26,71
<i>Президент Российской Федерации</i>	35	10,39
<i>депутат Государственной Думы</i>	30	8,90
<i>законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации</i>	68	20,18
<i>член Совета Федерации</i>	3	0,89
<i>Совет Федерации</i>	1	0,30
<i>Верховный Суд Российской Федерации</i>	3	0,89
Федеральные законы, проекты которых внесены двумя и более субъектами права законодательной инициативы	107	31,75
в том числе:		
<i>депутаты Государственной Думы</i>	91	27,00
<i>депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации</i>	3	0,89
<i>депутаты Государственной Думы и член Совета Федерации</i>	9	2,67
<i>депутат Государственной Думы и члены Совета Федерации</i>	1	0,30
<i>члены Совета Федерации</i>	2	0,59
<i>законодательные органы двух и более субъектов Российской Федерации</i>	1	0,30
Итого:	337	100
Количество законов, которые отклонялись Советом Федерации в течение 2007 года	10	2,97
в том числе:		
приняты повторно Государственной Думой в 2007 году	9	2,67
сняты с рассмотрения Государственной Думой в 2007 году	1	0,30
Законы, отклоненные Президентом Российской Федерации и находящиеся на рассмотрении Государственной Думы (по состоянию на 1.01.2008 года)	1	0,30
Распределение федеральных законов по годам внесения их в качестве законопроектов в Государственную Думу:		
2007 год	192	56,97
2006 год	113	33,53
2005 год	24	7,12
2004 год	4	1,19
2003 год	4	1,19
Итого:	337	100

Таблица 2

**Количественные показатели итогов законодательной деятельности
Федерального Собрания Российской Федерации
в 2004—2007 годах**

Основные показатели законодательной деятельности	2004 год		2005 год		2006 год		2007 год	
	Число принятых законов	В% к числу принятых законов	Число принятых законов	В% к числу принятых законов	Число принятых законов	В% к числу принятых законов	Число принятых законов	В% к числу принятых законов
Принято федеральных законов и федеральных конституционных законов	228	100	236	100	277	100	337	100
в том числе:								
вновь принятые федеральные законы	28	12,28	68	28,81	73	26,35	70	20,77
о внесении изменений в действующие законы	151	65,79	164	69,49	192	69,31	262	77,74
федеральные конституционные законы	6	2,63	7	2,97	7	2,53	6	1,78
федеральные законы о международных договорах Российской Федерации	39	17,20	40	16,95	37	13,36	43	12,76
федеральные законы об установлении и исполнении федерального бюджета и бюджетов государственных внебюджетных фондов	8	3,50	11	4,66	13	4,69	19	5,64
Федеральные законы, проекты которых внесены одним субъектом права законодательной инициативы	141	61,84	165	69,92	191	68,95	230	68,25
в том числе:								
Правительство Российской Федерации	67	28,07	84	35,59	106	38,27	90	26,71
Президент Российской Федерации	30	13,16	35	14,83	26	9,39	35	10,39
депутат Государственной Думы	22	9,65	22	9,32	22	7,94	30	8,90
законодательный орган государственной власти субъекта Российской Федерации	16	7,01	19	8,05	32	11,55	68	20,18
член Совета Федерации	1	0,43	3	1,27	0	0	3	0,89
Совет Федерации	2	0,86	1	0,42	0	0	1	0,30
Верховный Суд Российской Федерации	5	2,19	0		4	1,44	3	0,89
Высший Арбитражный Суд Российской Федерации	0	0	1	0,42	1	0,36	0	0

Основные показатели законодательной деятельности	2004 год		2005 год		2006 год		2007 год	
	Число принятых законов	В% к числу принятых законов	Число принятых законов	В% к числу принятых законов	Число принятых законов	В% к числу принятых законов	Число принятых законов	В% к числу принятых законов
Федеральные законы, проекты которых внесены двумя и более субъектами права законодательной инициативы	87	38,16	71	30,08	86	31,05	107	31,75
в том числе:								
депутаты Государственной Думы	81	35,53	59	25,00	72	25,99	91	27,00
депутаты Государственной Думы и члены Совета Федерации	1	0,43	3	1,27	7	2,53	3	0,89
депутаты Государственной Думы и член Совета Федерации	1	0,43	1	0,42	6	2,17	9	2,67
депутат Государственной Думы и член Совета Федерации	-	-	2	0,85	1	0,36	-	-
депутат Государственной Думы и члены Совета Федерации							1	0,30
члены Совета Федерации	4	1,75	1	0,42	0	0	2	0,59
законодательный орган субъекта Российской Федерации и член Совета Федерации	-	-	3	1,27	0	0	0	0
законодательный орган субъекта Российской Федерации и депутаты Государственной Думы	-	-	1	0,42	0	0	0	0
законодательные органы субъектов Российской Федерации	-	-	1	0,42	0	0	1	0,30
Число законов, отклоненных Советом Федерации в течение года	7	3,07	6	2,54	6	2,17	10	2,97
в том числе:								
приняты повторно Государственной Думой в течение года	6	2,63	2	0,85	2	0,72	9	2,67
сняты с рассмотрения Государственной Думой в течение года	1	0,43	2	0,85	2	0,72	1	0,30
Законы, отклоненные Президентом Российской Федерации и находящиеся на рассмотрении Государственной Думы (по состоянию на конец отчетного года)	2	0,86	4	1,69	3	1,08	1	0,30

Всего в 2007 году было принято: 70 новых законов (20,77% от числа принятых), в том числе 2 одновременно вносят изменения в действующие законы; 43 закона о ратификации международных договоров Российской Федерации (12,76%); 19 бюджетных законов (5,64%); 262 закона (77,74%) о внесении изменений в действующие законы, что на 8% выше уровня 2005—2006 гг.

Как и в предыдущие годы, более чем две трети принятых законов составили законы о внесении изменений в действующие законы. Указанная группа законов остается неоднородной по своему содержанию и значению, так как включает в себя законы, изменяющие отдельные положения действующих норм, и законы, радикально изменяющие регулирование сразу нескольких сфер социально-экономических отношений.

Реализация права законодательной инициативы Президентом Российской Федерации

В 2007 году Президентом Российской Федерации внесено в Государственную Думу 35 законопроектов. Принято в 2007 году — 35 законов, из них были внесены в качестве законопроектов в Государственную Думу: в 2004 году — 1, в 2006 году — 7, в 2007 году — 27.

В числе законов, принятых в 2007 году по инициативе Президента Российской Федерации, 20 — вновь принятые федеральные законы, 1 — вновь принятый федеральный закон и о внесении изменений в действующие федеральные законы; 13 — о внесении изменений в действующие федеральные законы; 2 — федеральные конституционные законы; 1 — о приостановлении действия федерального закона; 23 — о международных договорах Российской Федерации.

В числе принятых по инициативе Президента Российской Федерации федеральных законов:

Федеральный конституционный закон от 21 июля 2007 года № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа»;

Федеральный конституционный закон от 29 ноября 2007 года № 6-ФКЗ «О внесении изменений в статьи 24 и 331 Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 29 ноября 2007 года № 276-ФЗ «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе»;

Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 190-ФЗ «О внесении изменений в статью 30 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации»;

Федеральный закон от 2 октября 2007 года 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»;

Федеральный закон от 5 февраля 2007 года № 13-ФЗ «Об особенностях управления и распоряжения имуществом и акциями организаций, осуществляющих

деятельность в области использования атомной энергии, и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 199-ФЗ «Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан»;

Федеральный закон от 23 ноября 2007 года № 270-ФЗ «О Государственной корпорации «Ростехнологии»;

Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» и другие.

Динамика реализации права законодательной инициативы Президентом Российской Федерации в 1996—2007 годах представлена на графике 1.

График 1

**Реализация права законодательной инициативы
Президентом Российской Федерации в 1996 - 2007 годах**



Реализация права законодательной инициативы Советом Федерации

В 2007 году Советом Федерации внесено в Государственную Думу 10 законопроектов. Принят в 2007 году — 1 закон (Федеральный закон от 19 июня 2007 года № 102-ФЗ «О внесении изменений в статьи 16 и 19 Водного кодекса Российской Федерации и статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации») (внесен в Государственную Думу в 2006 году).

В 2007 году Совет Федерации внес в Государственную Думу 10 проектов федеральных законов, из них по состоянию на 1 февраля 2008 года:

1 законопроект принят Государственной Думой в 1 чтении:

№ 414188-4 «О внесении изменения в статью 6 Федерального закона «О Счетной палате Российской Федерации» (о возможности участия палат Федерального Собрания в процессе внесения кандидатур для назначения их на должность аудиторов Счетной палаты Российской Федерации);

3 законопроекта сняты с рассмотрения Государственной Думой:

№ 388071-4 «О внесении изменений в статью 24 Земельного кодекса Российской Федерации и статью 10 Федерального закона «Об обороте земель сельскохозяйственного назначения»;

№ 435887-4 «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации»;

№ 481435-4 «Об основах государственной поддержки семьи в Российской Федерации»;

6 законопроектов находятся на рассмотрении Государственной Думы:

№ 408349-4 «О внесении изменений в статью 54 Федерального закона «О наркотических средствах и психотропных веществах» и статью 24 Основ законодательства Российской Федерации об охране здоровья граждан (в части повышения с 16 до 18 лет возраста несовершеннолетних, больных наркоманией, которым наркологическая помощь оказывается без их согласия);

№ 436142-4 «О внесении изменений в статьи 10 и 19 Федерального закона «Об автономных учреждениях и в статью 1 Федерального закона «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об автономных учреждениях», а также в целях уточнения правоспособности государственных и муниципальных учреждений» (по вопросу правового положения автономных учреждений);

№ 446061-4 «О внесении изменений в статьи 14 и 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в части отнесения к вопросам местного значения согласования переустройства и перепланировки жилых помещений);

№ 452936-4 «О внесении изменений в статьи 6 и 10 Федерального закона «О банке развития» (в части увеличения численности наблюдательного совета);

№ 471212-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части уточнения отдельных положений размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд);

№ 481435-4 «Об основах государственной поддержки семьи в Российской Федерации».

Динамика реализации права законодательной инициативы Советом Федерации в 1995—2007 годах представлена на графике 2.

График 2



Реализация права законодательной инициативы членами Совета Федерации

В 2007 году членами Совета Федерации внесено в Государственную Думу 100 законопроектов, в том числе совместно с другими субъектами права законодательной инициативы — 45 законопроектов. В числе внесенных законопроектов 86 были направлены на внесение изменений в действующие федеральные законы.

Принято в 2007 году — 18 законов, из них было внесено в качестве законопроектов в Государственную Думу совместно с депутатами Государственной Думы 13. Распределение принятых законов по годам внесения их в качестве законопроектов в Государственную Думу: в 2003 году — 2, в 2005 году — 2, в 2006 году — 3, в 2007 году — 11. Из 18 принятых законов — 3 новых закона, проекты которых внесены совместно с депутатами Государственной Думы, 15 — о внесении изменений в действующие законы.

В числе 3 новых законов, проекты которых внесены совместно членами Совета Федерации и депутатами Государственной Думы, следующие:

Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»;

Федеральный закон от 30 октября 2007 года № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта»;

Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

15 федеральных законов вносят изменения в действующие законы, в их числе 4 закона вносят изменения в кодексы Российской Федерации, в том числе в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации — 2, в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — 1, в Гражданский кодекс Российской Федерации — 1; 11 законов вносят изменения в федеральные законы «О внешней разведке», «О недрах», «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации», «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации», в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации и Федеральный закон «О прокуратуре Российской Федерации», в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с осуществлением мер по реформированию Единой энергетической системы России, «Об особенностях функционирования электроэнергетики в переходный период и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «Об электроэнергетике», в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организацией и проведением XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр 2014 года в городе Сочи, «О таможенном тарифе», «О федеральном бюджете на 2007 год»

Авторами 18 федеральных законов в 2007 году, проекты которых внесены членами Совета Федерации, в том числе совместно с депутатами Государственной Думы, становились 33 раза 26 членов Совета Федерации (таблица 3).

Таблица 3

**Реализация права законодательной инициативы
членами Совета Федерации в 2007 году**

№ п/п	Ф.И.О. члена Совета Федерации — автора федерального закона	Число федеральных законов (№ федерального закона)
1.	С.Ю. Орлова	3 (132-ФЗ; 136-ФЗ; 185-ФЗ)
2.	Е.В. Бушмин	2 (38-ФЗ; 132-ФЗ)
3.	С.А. Васильев	2 (5-ФЗ; 315-ФЗ)
4.	В.Е. Межевич	2 (228-ФЗ, 250-ФЗ)
5.	Т.Ю. Попова	2 (38-ФЗ; 85-ФЗ)
6.	Л.В. Тягачев	2 (238-ФЗ; 310-ФЗ)
7.	Б.Н. Агапов	1 (214-ФЗ)
8.	Р.У. Айбазов	1 (214-ФЗ)
9.	А.И. Александров	1 (20-ФЗ)

№ п/п	Ф.И.О. члена Совета Федерации — автора федерального закона	Число федеральных законов (№ федерального закона)
10.	Ф.Т. Ахмедов	1 (214-ФЗ)
11.	Ю.С. Бирюков	1 (214-ФЗ)
12.	Г.А. Горбунов	1 (321-ФЗ)
13.	В.Г. Завадников	1 (315-ФЗ)
14.	Р.К. Искужин	1 (214-ФЗ)
15.	В.Ф. Кулаков	1 (39-ФЗ)
16.	А.Г. Лысков	1 (214-ФЗ)
17.	С.М. Миронов	1 (189-ФЗ)
18.	В.А. Новиков	1 (38-ФЗ);
19.	О.А. Оганян	1 (295-ФЗ)
20.	В.А. Озеров	1 (39-ФЗ)
21.	В.П. Орлов	1 (217-ФЗ)
22.	В.А. Петров	1 (185-ФЗ)
23.	О.П. Ткач	1 (214-ФЗ)
24.	М.Н. Умаров	1 (214-ФЗ)
25.	Г.Г. Фетисов	1 (214-ФЗ)
26.	В.А. Федоров	1 (39-ФЗ)
Итого:		33

По состоянию на 1 января 2008 года из 100 законопроектов, внесенных в 2007 году в Государственную Думу членами Совета Федерации, в том числе совместно с другими субъектами права законодательной инициативы:

принято федеральных законов — 11;

возвращены Советом Государственной Думы субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы — 17, в том числе:

№ 481510-4 «О внесении изменений в статью 154 Жилищного кодекса Российской Федерации» (Об освобождении граждан, проживающих в жилых помещениях, расположенных на первых этажах многоквартирных домов, от платы за содержание и ремонт лифтов и лифтовых шахт);

№ 497014-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»;

№ 397770-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О жилищных субсидиях гражданам, выезжающим из районов Крайнего Севера и приравненных к ним местностей»;

№ 402214-4 «О разведении и содержании собак агрессивных пород в Российской Федерации»;

№ 402231-4 «О внесении дополнений в отдельные законодательные акты по вопросам разведения и содержания собак агрессивных пород, а также их купли-продажи в Российской Федерации»;

№ 402282-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»;

№ 402290-4 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с предоставлением дополнительных мер государственной поддержки при передаче ребенка (детей) на воспитание в семью»;

№ 442594-4 «О внесении изменения в статью 17 Федерального закона «О социальной защите инвалидов в Российской Федерации»;

№ 446572-4 «О внесении изменения в статью 6.3 Федерального закона «О государственной социальной помощи»;

№ 449529-4 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации»;

№ 452771-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О рыболовстве и сохранении водных биологических ресурсов»;

№ 461512-4 «Специальный технический регламент «О рыбе, нерыбных объектах промысла, продуктах их переработки, производстве и обращении»;

№ 472739-4 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты в связи с осуществлением мер по совершенствованию жилищно-коммунального хозяйства»;

№ 472741-4 «О внесении изменений в отдельные законодательные акты в связи с предоставлением дополнительных мер государственной поддержки при передаче ребенка на воспитание в приемную семью»;

№ 473946-4 «О внесении изменений в Жилищный кодекс Российской Федерации»;

№ 475049-4 «О внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации по вопросу отнесения к участникам Великой Отечественной войны и мерах социальной поддержки категории граждан, не являвшихся военнослужащими, но выполнявших специальные правительственные задания в зоне боевых действий»;

№ 475266-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации»;

сняты с рассмотрения Советом Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы — 9;

отклонены Государственной Думой при рассмотрении в первом чтении — 4, в том числе:

№ 411068-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственной службе российского казачества» (в части установления правового статуса районного (городского на правах районного) казачьего общества)»;

№ 430418-4 «О внесении изменений в статью 16 Закона Российской Федерации «Об образовании», в статью 11 Федерального закона «О высшем и послеву-

зовском профессиональном образовании» и в статью 32 Федерального закона «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (в части поступления выдающихся спортсменов в высшие учебные заведения без вступительных экзаменов и в части обеспечения их жильем)»;

№ 431580-4 «О внесении изменений в статьи 5 и 6 Земельного кодекса Российской Федерации (в части уточнения перечня лиц, являющихся участниками земельных отношений)»;

№ 446555-4 «О внесении изменений в Федеральный закон «О пожарной безопасности» (в части уточнения компетенции органов местного самоуправления в сфере обеспечения пожарной безопасности)»;

находятся на рассмотрении Государственной Думы — 59, в их числе:

№ 400876-4 «Об аквакультуре»;

№ 428343-4 «О государственной молодежной политике в Российской Федерации»;

№ 442062-4 «О государственном регулировании развития аэродромной сети и аэропортов»;

№ 454760-4 «О строительных сберегательных кассах (в части обеспечения правового регулирования деятельности строительных сберегательных касс)»;

№ 470322-4 «Технический регламент «Рыба, нерыбные объекты промысла и продукты их переработки. Производство и обращение» (в части обеспечения безопасности пищевых продуктов, произведенных из водных биоресурсов и связанных с ними процессов производства, хранения, транспортировки, реализации и утилизации)»;

№ 492292-4 «Технический регламент «Требования к безалкогольной продукции, природным минеральным и столовым водам, процессам их производства, хранения, перевозки»;

№ 493730-4 «О специальном техническом регламенте «О требованиях к автомобильным бензинам и дизельному топливу»;

№ 497028-4 «Об ограничениях розничной продажи и потребления (распития) натурального вина и натуральных напитков на его основе»;

№ 428021-4 «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации, признавшие утратившими силу Федерального закона «О государственном земельном кадастре» и отдельных положений законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О государственном кадастре недвижимости»;

№ 421913-4 «О внесении изменений в Трудовой кодекс Российской Федерации» (в части особенностей регулирования труда спортсменов и тренеров)»;

№ 390498-4 «О внесении изменения в Федеральный закон «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации» (по вопросу принесения присяги членом Совета Федерации)»;

№ 430923-4 «О внесении изменения в статью 3 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в части уточнения условий обеспечения верховенства Конституции Российской Федерации и федерального законодательства)» и другие.

Динамика реализации права законодательной инициативы членами Совета Федерации в 1996—2007 годах представлена на графике 3.

График 3



Реализация права законодательной инициативы депутатами Государственной Думы

В 2007 году депутатами Государственной Думы было внесено в Государственную Думу 582 законопроекта, в том числе совместно с другими субъектами права законодательной инициативы — 45 законопроектов. В числе внесенных законопроектов 520 были направлены на внесение изменений в действующие федеральные законы.

Принято в 2007 году 134 закона, из них были внесены в качестве законопроектов в Государственную Думу совместно с членами Совета Федерации 13.

Распределение принятых законов по годам внесения их в качестве законопроектов в Государственную Думу: в 2003 году — 3, в 2004 году — 1, в 2005 году — 14, в 2006 году — 39, в 2007 году — 77. Из 134 принятых законов: 9 новых законов, в том числе 2 новых закона одновременно вносит изменения в отдельные законодательные акты Российской Федерации; 122 — о внесении изменений в действующие законы, 4 — о признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов.

По состоянию на 1 января 2008 года из 582 законопроектов, внесенных депутатами в Государственную Думу в 2007 году, в том числе совместно с другими субъектами права законодательной инициативы:

принято федеральных законов — 77;

возвращены Советом Государственной Думы субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы — 67;

сняты с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы — 58;

отклонены Государственной Думой при рассмотрении в первом чтении — 20;

возвращены субъекту права законодательной инициативы по мотивам принятия аналогичного законопроекта в первом чтении — 3;

приняты в первом чтении — 11;

возвращены Советом Государственной Думы субъекту права законодательной инициативы (без указания причин) — 1.

Проекты 3 из 6 принятых в 2007 году федеральных конституционных законов были внесены депутатами Государственной Думы, в том числе:

Федеральный конституционный закон от 30 января 2007 года № 1-ФКЗ «О внесении изменений в статьи 7 и 9 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» (по вопросу гражданства членов Правительства);

Федеральный конституционный закон от 2 марта 2007 года № 3-ФКЗ «О внесении изменений в статью 11 Федерального конституционного закона «О Правительстве Российской Федерации» (по вопросу уточнения ограничений для членов Правительства);

Федеральный конституционный закон от 2 июня 2007 года № 4-ФКЗ «О внесении изменения в статью 9 Федерального конституционного закона «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа» (в части уточнения полномочий избирательных комиссий Иркутской области и Усть-Ордынского Бурятского автономного округа).

Депутаты Государственной Думы явились авторами 38 законов, вносящих изменения в кодексы Российской Федерации, в том числе 9 законов вносят изменения в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации, 1 — в часть первую Налогового кодекса Российской Федерации, 8 — в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, 5 — в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации, 4 — в Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации, 7 — в Гражданский кодекс Российской Федерации, 2 — в Воздушный кодекс Российской Федерации, по 1 — в Семейный кодекс Российской Федерации, Градостроительный кодекс Российской Федерации, Таможенный кодекс Российской Федерации, Трудовой кодекс Российской Федерации,

Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации, Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации, Уголовный кодекс Российской Федерации.

В числе 9 новых федеральных законов, принятых в 2007 году по инициативе депутатов Государственной Думы, следующие:

Федеральный закон от 7 мая 2007 года № 68-ФЗ «О Знамени Победы»;

Федеральный закон от 19 июля 2007 года № 139-ФЗ «О ломбардах»;

Федеральный закон от 19 июля 2007 года № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий»;

Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 125-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»;

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 30 октября 2007 года № 238-ФЗ «О Государственной корпорации по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта»;

Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 261-ФЗ «О морских портах в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

Федеральный закон от 18 ноября 2007 года № 257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях».

По инициативе депутатов Государственной Думы некоторые федеральные законы в течение 2007 года изменялись несколько раз, например: **четырежды** — Федеральный закон «О статусе военнослужащих», **трижды** — федеральные законы «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации», «О высшем и послевузовском профессиональном образовании»; **дважды** — Федеральный конституционный закон «О Правительстве Российской Федерации», а также федеральные законы «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации», «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», «О военно-техническом сотрудничестве Российской Федерации с иностранными государствами», «О рекламе», «О минимальном размере оплаты труда», «О лицензировании отдельных видов деятельности», «О связи», «О днях воинской славы и памятных датах России».

Динамика реализации права законодательной инициативы депутатами Государственной Думы в 1996—2007 годах представлена на графике 4.

График 4



Реализация права законодательной инициативы Правительством Российской Федерации

В 2007 году Правительством Российской Федерации внесено в Государственную Думу 116 законопроектов, в том числе новых законов — 39, о внесении изменений в действующие законы — 75, о признании утратившими силу законов и отдельных положений законодательных актов — 2. Принято в 2007 году — 90 законов, из них были внесены в качестве законопроектов в Государственную Думу: в 2003 году — 1, в 2004 году — 1, в 2005 году — 2, в 2006 году — 22, в 2007 году — 64.

В числе законов, принятых в 2007 году по инициативе Правительства Российской Федерации: 30 — вновь принятые федеральные законы, 58 — о внесении изменений в действующие федеральные законы; 2 — о признании утратившими силу федеральных законов и отдельных положений федеральных законов; 20 — о международных договорах Российской Федерации, 16 — бюджетные законы.

По состоянию на 1 января 2008 года из 116 законопроектов, внесенных Правительством Российской Федерации в Государственную Думу в 2007 году:

принято федеральных законов — 64;

сняты с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы — 1;

отклонены Государственной Думой при рассмотрении в первом чтении — 1;

находились на рассмотрении Государственной Думы по состоянию на 1 января 2008 года — 50.

В 2007 году по инициативе Правительства Российской Федерации принято 20 из 43 законов о международных договорах Российской Федерации.

Принят ряд законов о совершенствовании налогового, бюджетного законодательства, таможенного регулирования.

Правительство Российской Федерации явилось инициатором принятия 30 новых законов; в их числе:

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»;

Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 182-ФЗ «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»;

Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 183-ФЗ «О бюджете Фонда социального страхования Российской Федерации на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»;

Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 184-ФЗ «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»;

Федеральный закон от 17 мая 2007 года № 82-ФЗ «О банке развития» (о создании государственной корпорации «Банк развития и внешнеэкономической деятельности»);

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»;

Федеральный закон от 29 ноября 2007 года № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 29 ноября 2007 года № 286-ФЗ «О взаимном страховании»;

Федеральный закон от 9 февраля 2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»;

Федеральный закон от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 186-ФЗ «О страховых тарифах на обязательное социальное страхование от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»;

Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 259-ФЗ «Устав автомобильного транспорта и городского наземного электрического транспорта».

Правительство Российской Федерации явилось инициатором 16 из 19 бюджетных законов, принятых Государственной Думой в 2007 году: впервые на 3-летний период принятые федеральный бюджет и бюджеты государственных внебюджетных

жетных фондов, трижды внесены изменения в закон о федеральном бюджете на 2007 год, внесены изменения в законы о бюджетах государственных внебюджетных фондов на 2007 год, внесены изменения в законы о федеральном бюджете и бюджетах Федерального Фонда обязательного медицинского страхования, Пенсионного фонда Российской Федерации на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов, а также приняты законы об исполнении федерального бюджета, бюджета Фонда социального страхования Российской Федерации и бюджета Пенсионного фонда Российской Федерации за 2005 год.

Правительство Российской Федерации явилось инициатором принятия 58 законов о внесении изменений в действующие законы, в их числе:

Федеральный закон от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации», в первоначальную редакцию которого пять раз в течение 2007 года вносились изменения. В силу важности вносимых изменений проект данного закона был проведен по процедуре, предусмотренной для законопроектов по предметам совместного ведения Российской Федерации и субъектов Российской Федерации. В нем предложена система поправок, вносящих существенные системные изменения в правовую основу для новой организации бюджетного процесса всех бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, внедрения современных принципов и методов финансового менеджмента, повышения самостоятельности и ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления и в конечном счете — повышения эффективности и прозрачности управления общественными финансами;

Федеральный закон от 26 июня 2007 года № 118-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации»;

Федеральный закон от 10 мая 2007 года № 69-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части установления порядка резервирования земель для государственных или муниципальных нужд»;

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 212-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части уточнения условий и порядка приобретения прав на земельные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности»;

Федеральный закон от 17 мая 2007 года № 83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О банке развития»;

Федеральный закон от 19 июля 2007 года № 195-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части формирования благоприятных налоговых условий для финансирования инновационной деятельности»;

Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 260-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с организаци-

ей и ведением регистра муниципальных нормативных правовых актов» (в части определения порядка ведения регистра муниципальных нормативных правовых актов);

Федеральный закон от 24 октября 2007 года № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (в части установления уровней высшего профессионального образования);

Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 194-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования»;

Федеральный закон от 30 октября 2007 года № 240-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части создания портовых особых экономических зон);

Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации по вопросам лицензирования отдельных видов деятельности» (в части приведения нормативных правовых актов в соответствие с Федеральным законом «О лицензировании отдельных видов деятельности»);

Федеральный закон от 29 ноября 2007 года № 283-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экспортном контроле» (в части совершенствования экспортного контроля в целях противодействия международному терроризму);

Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта»;

Федеральный закон от 2 ноября 2007 года № 248-ФЗ «О внесении изменения в статью 29 Федерального закона «О банках и банковской деятельности» (в части исключения возможности снижения банком в одностороннем порядке процентных ставок по вкладам);

Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 306-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и статью 2 Федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Закон Российской Федерации «Об организации страхового дела в Российской Федерации» и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации» (в части повышения защиты интересов граждан и юридических лиц при осуществлении обязательного страхования);

Федеральный закон от 24 сентября 2007 года № 223-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации» в связи с установлением размеров базовых частей трудовых пенсий» (об установлении повышенных размеров базовых частей трудовых пенсий).

В 2007 году, как и в предыдущие годы, по инициативе Правительства Российской Федерации была осуществлена значительная часть изменений в кодексы Российской Федерации.

Динамика реализации права законодательной инициативы Правительством Российской Федерации в 1996—2007 годах представлена на графике 5.

График 5



Реализация права законодательной инициативы законодательными органами субъектов Российской Федерации

В 2007 году законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации внесли в Государственную Думу 571 законопроект, в том числе новых законов — 18, о внесении изменений в действующие законы — 549, о признании утратившими силу федеральных законов и отдельных положений федеральных законов — 4. Один законопроект внесен законодательным органом субъекта Российской Федерации совместно с депутатами Государственной Думы и членом Совета Федерации. Принято в 2007 году — 69 законов, из них авторами одного закона явились законодательные органы двух субъектов Российской Федерации.

Распределение принятых законов по годам внесения их в качестве законопроектов в Государственную Думу: в 2004 году — 1, в 2005 году — 7, в 2006 году — 40, в 2007 году — 21. Из 69 принятых законов — 8 новых законов, 61 — о внесении изменений в действующие законы.

По состоянию на 1 января 2008 года из 571 законопроекта, внесенных в 2007 году законодательными органами субъектов Российской Федерации в Государственную Думу:

принято федеральных законов — 21;

возвращены Советом Государственной Думы субъекту права законодательной инициативы для выполнения требований Конституции Российской Федерации и Регламента Государственной Думы — 90;

возвращены Советом Государственной Думы субъекту права законодательной инициативы (без указания причин) — 5;

сняты с рассмотрения Государственной Думы в связи с отзывом субъектом права законодательной инициативы — 10;

возвращены субъекту права законодательной инициативы по мотивам принятия аналогичного законопроекта в первом чтении — 8;

отклонены Государственной Думой при рассмотрении в 1 чтении — 73;

приняты в первом чтении — 5;

отозваны субъектом права законодательной инициативы — 10.

Остальные законопроекты находились на рассмотрении Государственной Думы.

В структуре законов, принятых в 2007 году по инициативе законодательных органов субъектов Федерации, следующие:

о внесении изменений в статью 1 Федерального закона «Об общем числе мировых судей и количестве судебных участков в субъектах Российской Федерации» (об увеличении установленного числа мировых судей и количества судебных участков) — 51;

об упразднении и создании некоторых районных судов — 7;

о внесении изменения в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» — 3;

о внесении изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях — 2;

о внесении изменений в часть вторую Налогового кодекса Российской Федерации — 1;

о внесении изменения в Земельный кодекс Российской Федерации — 1;

о внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» — 1;

о внесении изменения в Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности» — 1;

о внесении изменения в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» — 1;

о переименовании города Красногвардейское Красногвардейского района Белгородской области в город Бирюч — 1.

Динамика реализации права законодательной инициативы законодательными органами субъектов Российской Федерации в 1996–2007 годах представлена на графике 6¹.

График 6



Реализация права законодательной инициативы Конституционным Судом Российской Федерации

В 2007 году Конституционный Суд Российской Федерации не воспользовался своим правом законодательной инициативы.

Реализация права законодательной инициативы Верховным Судом Российской Федерации

В 2007 году Верховный Суд Российской Федерации внес в Государственную Думу 7 законопроектов, в том числе новых законов — 3, о внесении изменений в действующие законы — 4. По состоянию на 1 января 2008 года из 7 внесенных в 2007 году законопроектов 1 — отозван субъектом права законодательной инициативы, 2 — стали федеральными законами, 4 — находились на рассмотрении Государственной Думы. Всего в 2007 году принято 3 закона, в том числе:

Федеральный закон от 5 июля 2007 года № 128-ФЗ «Об упразднении некоторых военных судов» — внесен в Государственную Думу в 2006 году;

¹ Сводная информация о реализации права законодательной инициативы законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации за период с 1996 по 2007 год представлена в приложении.

Федеральный закон от 4 декабря 2007 года № 330-ФЗ «О внесении изменений в Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации» (по вопросу обжалования судебных постановлений) — внесен в 2007 году;

Федеральный закон от 27 ноября 2007 года № 274 «О преобразовании судов общей юрисдикции Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа в связи с образованием Красноярского края» — внесен в 2006 году.

Динамика реализации права законодательной инициативы Верховным Судом Российской Федерации в 1996—2007 годах представлена на графике 7.

График 7



Реализация права законодательной инициативы Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации

В 2007 году Высший Арбитражный Суд Российской Федерации внес в Государственную Думу 1 законопроект — № 449986-4 «О создании Арбитражного суда Камчатского края» (принят Государственной Думой в 1 чтении 16 января 2008 года). По инициативе Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации законы в 2007 году не принимались.

Динамика реализации права законодательной инициативы Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации в 1996—2007 годах представлена на графике 8.

График 8



В 2007 году продолжалась работа всех ветвей государственной власти по законодательному обеспечению судебной реформы. Были приняты:

Федеральный закон от 5 февраля 2007 года № 2-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» (о месте постоянного пребывания Конституционного Суда Российской Федерации);

Федеральный закон от 29 ноября 2007 года № 6-ФКЗ «О внесении изменений в статьи 24 и 33¹ Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 5 февраля 2007 года № 10-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

Федеральный закон от 3 марта 2007 года № 29-ФЗ «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона «О судебных приставах»;

Федеральный закон от 5 июня 2007 года № 128-ФЗ «Об упразднении некоторых военных судов»;

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 206-ФЗ «О ратификации Конвенции о передаче осужденных лиц и дополнительного Протокола к ней»;

Федеральный закон от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»;

Федеральный закон от 30 октября 2007 года № 237-ФЗ «О ратификации Европейской конвенции о передаче судопроизводства по уголовным делам от 15 мая 1972 года»;

Федеральный закон от 27 ноября 2007 года № 274-ФЗ «О преобразовании судов общей юрисдикции Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа в связи с образованием Красноярского края» и другие.

Федеральные законы о международных договорах Российской Федерации

В 2007 году принято 43 федеральных закона о международных договорах Российской Федерации, проекты которых внесли Президент Российской Федерации (23) и Правительство Российской Федерации (20).

По инициативе **Президента Российской Федерации** принятые следующие федеральные законы о международных договорах Российской Федерации:

Федеральный закон от 3 марта 2007 года № 26-ФЗ «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом о реадмиссии»;

Федеральный закон от 7 марта 2007 года № 30-ФЗ «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Европейским сообществом об упрощении выдачи виз гражданам Российской Федерации и Европейского союза»;

Федеральный закон от 8 марта 2007 года № 31-ФЗ «О ратификации Протокола о внесении изменения в Протокол к Соглашению между Российской Федерацией и Республикой Казахстан о разграничении дна северной части Каспийского моря в целях осуществления суверенных прав на недропользование от 6 июля 1998 года»;

Федеральный закон от 7 июня 2007 года № 99-ФЗ О ратификации Соглашения между государствами — участниками Североатлантического договора и другими государствами, участвующими в программе «Партнерство ради мира», о статусе их Сил от 19 июня 1995 года и Дополнительного протокола к нему»;

Федеральный закон от 5 июля 2007 года № 126-ФЗ «О ратификации Протокола о внесении изменений в Хартию Шанхайской организации сотрудничества, подписанную 7 июня 2002 года в городе Санкт-Петербурге (Российская Федерация)»;

Федеральный закон от 19 июля 2007 года № 137-ФЗ О ратификации Соглашения о создании единой системы технического прикрытия железных дорог государств — членов Организации Договора о коллективной безопасности»;

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 200-ФЗ «О ратификации Соглашения между Российской Федерацией и Республикой Беларусь о регулировании вопросов собственности Союзного государства»;

Федеральный закон от 3 марта 2007 года № 28-ФЗ «О снятии оговорок к некоторым международным договорам»;

Федеральный закон от 8 марта 2007 года № 33-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Будапештской конвенции о договоре перевозки грузов по внутренним водным путям (КПГВ)»;

Федеральный закон от 18 мая 2007 года № 92-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Соглашению о привилегиях и иммунитетах Международного трибунала по морскому праву»;

Федеральный закон от 29 ноября 2007 года № 276-ФЗ «О приостановлении Российской Федерации действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе».

По инициативе **Правительства Российской Федерации** принятые следующие федеральные законы о международных договорах Российской Федерации:

Федеральный закон от 3 марта № 27-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Французской Республики о долгосрочном сотрудничестве в области разработки, создания и использования ракет-носителей и размещении ракеты-носителя «Союз-СТ» в Гвианском космическом центре»;

Федеральный закон от 8 марта № 33-ФЗ «О присоединении Российской Федерации к Будапештской конвенции о договоре перевозки грузов по внутренним водным путям (КПГВ)»;

Федеральный закон от 20 апреля 2007 года № 58-ФЗ «О ратификации Протокола между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о внесении изменений и дополнений в Договор между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан об аренде объектов и боевых полей 4 Государственного центрального полигона Российской Федерации, расположенных на территории Республики Казахстан, от 18 октября 1996 года»;

Федеральный закон от 20 апреля 2007 года № 59-ФЗ «О ратификации Протокола между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан о внесении изменений и дополнений в Договор между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Казахстан об аренде испытательного полигона Эмба от 18 октября 1996 года»;

Федеральный закон от 16 мая 2007 года № 78-ФЗ «О ратификации Седьмого дополнительного протокола к Уставу Всемирного почтового союза, принятого XXIII Конгрессом Всемирного почтового союза»;

Федеральный закон от 17 мая № 81-ФЗ 2007 года «О ратификации Протокола о Соглашению между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Беларусь об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и имущество»;

Федеральный закон от 1 декабря № 297-ФЗ 2007 года «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Правительством Республики Куба об урегулировании задолженности Республики Куба перед Российской Федерацией по ранее предоставленным Российской Федерацией кредитам»;

Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 298-ФЗ «О ратификации Конвенции между Правительством Российской Федерации и Правительством Греческой Республики об избежании двойного налогообложения и предотвращении уклонения от уплаты налогов в отношении налогов на доходы и капитал»;

Федеральный закон от 5 июля 2007 года № 125-ФЗ «О ратификации Соглашения между Правительством Российской Федерации и Кабинетом Министров Украины о ликвидации и порядке возврата авиационной техники, находящейся на ремонтных предприятиях Министерства обороны Российской Федерации и Министерства обороны Украины»;

Федеральный закон от 19 июля 2007 года № 143-ФЗ «О ратификации Соглашения о создании Международной организации ИТЭР по термоядерной энергии для совместной реализации проекта ИТЭР и Соглашения о привилегиях и иммунитетах Международной организации ИТЭР по термоядерной энергии для совместной реализации проекта ИТЭР»;

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 201-ФЗ «О ратификации Конвенции о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения» (внесен Правительством Российской Федерации 21 мая 2007 года) и другие.

В структуре принятых в 2007 году законов о ратификации, как и в 2005 — 2006 годах, преобладают законы, направленные на регулирование правоотношений в сфере безопасности и экономики.

Среди ратифицированных в 2007 году законов — международные правовые акты Организации Объединенных Наций, Совета Европы, Содружества Независимых Государств и другие. Так, 11 законов о ратификации регулируют правоотношения в рамках Содружества Независимых Государств. В 13 законах сторонами ратифицируемых соглашений являются Правительство Российской Федерации и правительства зарубежных государств (Французская Республика, Греческая Республика, Республика Куба, Украина, Киргизская Республика, Сирийская Республика, Республика Корея, Республика Казахстан, Республика Белоруссия и другие).

Работа с отклоненными законами

В 2007 году продолжилась работа Федерального Собрания Российской Федерации с отклоненными законами. Государственной Думой завершено рассмотрение 13 законов, отклоненных Советом Федерации и Президентом Российской Федерации в текущем и предыдущих созывах, из них:

10 законов, отклоненных Советом Федерации (по годам отклонения: 2006 — 1, 2007 — 9);

2 закона, отклоненных Президентом Российской Федерации (по годам отклонения: 2007 — 2.) и повторно принятых Государственной Думой, опубликованы, и 1 закон, отклоненный Президентом Российской Федерации;

9 законов, отклоненных Советом Федерации в 2007 году (повторно принятые Государственной Думой, опубликованы);

1 закон, отклоненный Советом Федерации в 2007 году и снятый с дальнейшего рассмотрения Государственной Думы.

В 2007 году Советом Федерации было отклонено 10 федеральных законов, Президентом Российской Федерации — 3 федеральных закона, одобренных Советом Федерации.

Данные об отклоненных федеральных законах приведены в таблицах 4—8.

Таблица 4

**Законы, одобренные Советом Федерации в 2007 году,
отклоненные Президентом Российской Федерации
и находящиеся на рассмотрении Государственной Думы**

Наименование и номер закона	Дата последнего события и принятое решение
Об Особой экономической зоне в Магаданской области и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации (проект № 335958-4)	09.02.2007 — принят Государственной Думой 21.02.2007 — отклонен Советом Федерации с предложением о создании согласительной комиссии 07.03.2007 — принято постановление Государственной Думы о создании согласительной комиссии 15.03.2007 — состоялось заседание согласительной комиссии 21.03.2007 — принят Государственной Думой в редакции согласительной комиссии 30.03.2007 — одобрен Советом Федерации 12.04.2007 — отклонен Президентом Российской Федерации

Таблица 5

**Законы, одобренные Советом Федерации в 2007 году,
отклоненные Президентом Российской Федерации,
принятые Государственной Думой в редакции специальной комиссии**

Наименование и номер закона	Дата последнего события и принятое решение
О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (о наделении должностных лиц военной автомобильной инспекции правом отстранения водителя транспортного средства Вооруженных Сил Российской Федерации от управления транспортным средством) (проект № 239867-4)	24.11.2006 — принят Государственной Думой 08.12.2006 — одобрен Советом Федерации 21.12.2006 — отклонен Президентом Российской Федерации 07.02.2007 — принято постановление Государственной Думы о создании специальной комиссии 21.02.2007 — принято постановление Совета Федерации об участии в работе специальной комиссии 21.02.2007 — состоялось заседание специальной комиссии 07.03.2007 — принят Государственной Думой в редакции специальной комиссии 16.03.2007 — одобрен Советом Федерации 29.03.2007 — подписан Президентом Российской Федерации
О Знамени Победы (проект № 182778-4)	23.03.2007 — принят Государственной Думой 30.03.2007 — отклонен Советом Федерации с созданием согласительной комиссии 06.04.2007 — принят Государственной Думой в ранее принятой редакции 20.04.2007 — отклонен Президентом Российской Федерации 25.04.2007 — принято постановление Государственной Думой о создании специальной комиссии; состоялось заседание специальной комиссии 25.04.2007 — принят Государственной Думой в редакции специальной комиссии 04.05.2007 — одобрен Советом Федерации 07.05.2007 — подписан Президентом Российской Федерации

Таблица 6

**Законы, отклоненные Советом Федерации в 2007 году
и снятые с рассмотрения Государственной Думы**

Наименование и номер закона	Дата последнего события и принятное решение
Об утверждении Договора о разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти Республики Татарстан (проект № 357306-4)	09.02.2007 — принят Государственной Думой 21.02.2007 — отклонен Советом Федерации 06.03.2007 — Советом Государственной Думы направлен на заключение в ответственный комитет 29.06.2007 — снят Государственной Думой с дальнейшего рассмотрения в связи с отклонением Советом Федерации

Таблица 7

**Законы, отклоненные Советом Федерации в 2007 году
и принятые Государственной Думой в редакции согласительной комиссии**

Наименование и номер закона	Дата последнего события и принятное решение
О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (в части установления единого подхода к нормативно-правовому регулированию деятельности организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом) (проект № 246861-4)	16.02.2007 — принят Государственной Думой 21.02.2007 — отклонен Советом Федерации с созданием согласительной комиссии Государственной Думой 07.03.2007 — принято постановление о создании согласительной комиссии 21.03.2007 — состоялось заседание согласительной комиссии, разногласия преодолены 23.03.2007 — принят Государственной Думой в редакции согласительной комиссии 30.03.2007 — одобрен Советом Федерации 12.04.2007 — подписан Президентом Российской Федерации
О внесении изменения в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» (проект № 264781-4)	20.12.2006 — принят Государственной Думой 27.12.2006 — отклонен Советом Федерации с созданием согласительной комиссии 18.01.2007 — состоялось заседание согласительной комиссии. Разногласия преодолены 19.01.2007 — одобрен Государственной Думой в редакции согласительной комиссии 24.01.2007 — одобрен Советом Федерации 05.02.2007 — подписан Президентом Российской Федерации
О внесении изменений в Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» и отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части совершенствования процедуры размещения заказа на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных и муниципальных нужд) (проект № 352604-4)	21.02.2007 — принят Государственной Думой. 02.03.2007 — отклонен Советом Федерации с созданием согласительной комиссии. 07.03.2007 — принято постановление Государственной Думы о создании согласительной комиссии 09.03.2007, 15.03.2007 — состоялись заседания согласительной комиссии, разногласия преодолены. 21.03.2007 — принят Государственной Думой в редакции согласительной комиссии 30.03.2007 г. — принят Советом Федерации к рассмотрению на 198-м заседании. 13.04.2007 — одобрен Советом Федерации 20.04.2007 — подписан Президентом Российской Федерации

Наименование и номер закона	Дата последнего события и принятное решение
О внесении изменений в Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации (по вопросу о сроках производства предварительного расследования в форме дознания) (проект № 178869-4)	<p>20.04.2007 — принят Государственной Думой 27.04.2007 — отклонен Советом Федерации с созданием согласительной комиссии 10.05.2007 — направлен Советом Государственной Думы на заключение в ответственный комитет 16.05.2007 — принято постановление Государственной Думы о создании согласительной комиссии 17.05.2007 — состоялось заседание согласительной комиссии, разногласия преодолены 18.05.2007 — принят Государственной Думой в редакции согласительной комиссии 25.05.2007 — одобрен Советом Федерации 06.06.2007 — подписан Президентом Российской Федерации</p>
О внесении изменений в статьи 9 и 19 Закона Российской Федерации «О ветеринарии» и статью 26 ³ Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в части оптимизации деятельности государственной ветеринарной службы Российской Федерации и повышения оперативности принятия решений в условиях возникновения угрозы распространения особо опасных болезней животных на территории Российской Федерации) (проект № 325824-4)	<p>14.02.2007 — принят Государственной Думой 21.02.2007 — отклонен Советом Федерации с созданием согласительной комиссии 06.03.2007 — направлен Советом Государственной Думы на заключение в ответственный комитет 04.04.2007 — принято постановление Государственной Думы о создании согласительной комиссии 11.04.2007, 16.04.2007 — состоялись заседания согласительной комиссии 06.07.2007 — принят Государственной Думой в редакции согласительной комиссии 11.07.2007 — одобрен Советом Федерации 21.07.2007 — подписан Президентом Российской Федерации</p>
Об исполнительном производстве (новая редакция) (проект № 358738-4)	<p>06.07.2007 — принят Государственной Думой 11.07.2007 — отклонен Советом Федерации 23.07.2007 — направлен Советом Государственной Думы на заключение в ответственный комитет 05.09.2007 — принято постановление Государственной Думы о создании согласительной комиссии 10.09.2007 — состоялось заседание согласительной комиссии, разногласия преодолены 14.09.2007 — принят Государственной Думой в редакции согласительной комиссии 19.09.2007 — одобрен Советом Федерации 02.10.2007 — подписан Президентом Российской Федерации</p>

Наименование и номер закона	Дата последнего события и принятное решение
О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в связи с принятием новой редакции Федерального закона «Об исполнительном производстве») (проект №358757-4)	06.07.2007 — принят Государственной Думой 11.07.2007 — отклонен Советом Федерации 23.07.2007 — направлен Советом Государственной Думы на заключение в ответственный комитет 05.09.2007 — Государственной Думой принято постановление о создании согласительной комиссии 10.09.2007 — состоялось заседание согласительной комиссии, разногласия преодолены 14.09.2007 — принят Государственной Думой в редакции согласительной комиссии 19.09.2007 — одобрен Советом Федерации 02.10.2007 — подписан Президентом Российской Федерации
О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О защите прав потребителей» и часть вторую Гражданского кодекса Российской Федерации (в части совершенствования положений по возврату потребительского кредита, об условиях замены технически сложных товаров, по дистанционному способу продажи товаров) (проект № 299779-4)	08.06.2007 — принят Государственной Думой 22.06.2007 — отклонен Советом Федерации с созданием согласительной комиссии 26.06.2007 — направлен Советом Государственной Думы на заключение в ответственный комитет 04.07.2007 — принято постановление Государственной Думы о создании согласительной комиссии 04.10.2007 — состоялось заседание согласительной комиссии, разногласия преодолены 11.10.2007 — принят Государственной Думой в редакции согласительной комиссии 17.10.2007 — одобрен Советом Федерации 25.10.2007 — подписан Президентом Российской Федерации

Таблица 8

**Законы, повторно принятые Государственной Думой в 2007 году
после отклонения Советом Федерации**

Наименование и номер закона	Дата последнего события и принятное решение
О внесении изменений в статью 1062 части второй Гражданского кодекса Российской Федерации (проект № 233912-4)	20.12.2006 — принят Государственной Думой 27.12.2006 — отклонен Советом Федерации с созданием согласительной комиссии 12.01.2007 — принят Государственной Думой в ранее принятой редакции и направлен Президенту Российской Федерации 26.01.2007 — подписан Президентом Российской Федерации

Мотивами отклонения законов являлись, в частности, следующие причины: недостаточное, с точки зрения законодателя, совершенствование законодательства в сфере судебной реформы, защиты прав потребителей, справедливости налогообложения, несогласованность с действующим законодательством, несовершенство юридической техники.

Таблица 9

Число федеральных законов, которыми внесены изменения в кодексы Российской Федерации в 2007 году

Наименование кодекса Российской Федерации	Число федеральных законов, внесших изменения в кодексы	В% к общему числу федеральных законов, изменяющих кодексы
Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях	17	16,5
Налоговый кодекс Российской Федерации, часть вторая	16	15,5
Уголовный кодекс Российской Федерации	7	6,8
Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации	7	6,8
Гражданский кодекс Российской Федерации, часть вторая	6	5,8
Земельный кодекс Российской Федерации	6	5,8
Уголовно-исполнительный кодекс Российской Федерации	5	4,9
Таможенный кодекс Российской Федерации	5	4,9
Бюджетный кодекс Российской Федерации	5	4,9
Трудовой кодекс Российской Федерации	4	3,9
Градостроительный кодекс Российской Федерации	4	3,9
Налоговый кодекс Российской Федерации, часть первая	4	3,9
Гражданский кодекс Российской Федерации, часть первая	4	3,9
Кодекс внутреннего водного транспорта Российской Федерации	3	2,9
Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации	3	2,9
Воздушный кодекс Российской Федерации	2	1,9
Семейный кодекс Российской Федерации	1	1,0
Кодекс торгового мореплавания Российской Федерации	1	1,0
Жилищный кодекс Российской Федерации	1	1,0
Водный кодекс Российской Федерации	1	1,0
Арбитражный процессуальный кодекс Российской Федерации	1	1,0
Лесной кодекс Российской Федерации	-	-
Гражданский кодекс Российской Федерации, часть третья	-	-
Гражданский кодекс Российской Федерации, часть четвертая	-	-
Итого:	103	100

Как и в предыдущие годы, наиболее динамично изменяемыми кодифицированными актами явились Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Налоговый кодекс Российской Федерации. Наиболее существенным системным изменениям в 2007 году подвергся Бюджетный кодекс Российской Федерации.

§ 2. Содержательные особенности законодательного процесса Российской Федерации в 2007 году

Прошедший парламентский год охарактеризовался дальнейшим совершенствованием законодательства в соответствии с установками, содержащимися в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год, а также в посланиях на 2002—2006 годы.

Важнейшим направлением законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации в 2007 году являлось совершенствование правового регулирования в сфере государственного строительства, в экономической, социальной, культурной сферах, обеспечения и защиты прав граждан в политической, экономической, социальной и культурной сферах, развития институтов гражданского общества, обеспечения национальной безопасности.

В 2007 году приоритеты государственной политики получили надлежащее законодательное обеспечение. Федеральное Собрание приняло ряд важнейших федеральных законов.

В 2007 году в сфере реформирования политической системы был принят ряд законов, направленных на повышение роли политических партий на выборах всех уровней власти, укрепление внутрипартийной дисциплины. Среди них:

Федеральный закон от 30 января 2007 года № 6-ФЗ «О внесении изменения в статью 21 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;

Федеральный закон от 20 апреля 2007 года № 62-ФЗ «О внесении изменения в статью 29 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»;

Федеральный закон от 26 апреля 2007 года № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О внесении изменений в Федеральный закон «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Гражданский процессуальный кодекс Российской Федерации», а также в целях обеспечения реализации законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах»;

Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 188-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О выборах депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации»;

Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 189-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О порядке формирования Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации».

В 2007 году продолжилась целенаправленная работа по законодательному обеспечению судебной реформы. Федеральное Собрание Российской Федерации приняло следующие федеральные законы:

Федеральный конституционный закон от 5 февраля 2007 года № 2-ФКЗ «О внесении изменений в Федеральный конституционный закон «О Конституционном Суде Российской Федерации» (о месте постоянного пребывания Конституционного Суда Российской Федерации);

Федеральный конституционный закон от 29 ноября 2007 года № 6-ФКЗ «О внесении изменений в статьи 24 и 33¹ Федерального конституционного закона «Об арбитражных судах в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 5 февраля 2007 года № 10-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об учреждениях и органах, исполняющих уголовные наказания в виде лишения свободы» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

Федеральный закон от 3 марта 2007 года № 29-ФЗ «О внесении изменений в статью 11 Федерального закона «О судебных приставах»;

Федеральный закон от 5 июня 2007 года № 128-ФЗ «Об упразднении некоторых военных судов»;

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 206-ФЗ «О ратификации Конвенции о передаче осужденных лиц и дополнительного Протокола к ней»;

Федеральный закон от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве»;

Федеральный закон от 30 октября 2007 года № 237-ФЗ «О ратификации Европейской конвенции о передаче судопроизводства по уголовным делам от 15 мая 1972 года»;

Федеральный закон от 27 ноября 2007 года № 274-ФЗ «О преобразовании судов общей юрисдикции Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа и Эвенкийского автономного округа в связи с образованием Красноярского края» и другие.

В 2007 году продолжился процесс законодательного обеспечения реформы местного самоуправления. В этих целях были принятые следующие федеральные законы:

Федеральный закон от 30 января 2007 года № 7-ФЗ «О переименовании города Красногвардейское Красногвардейского района Белгородской области в город Бирюч»;

Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 24-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части уточнения требований к лицам, замещающим государственные или муниципальные должности, а также должности государственной и муниципальной службы»;

Федеральный закон от 2 марта 2007 года № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 27 июля 2004 года № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 18 июля 2007 года № 101-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросу деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации и представительных органов местного самоуправления»;

Федеральный закон от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий».

Также принято 6 федеральных законов, которые вносят изменения и дополнения непосредственно в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ

«Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Основные направления законодательного обеспечения социального развития в 2007 году были посвящены мерам реализации демографической политики, повышению доходов населения, доступности и качества услуг здравоохранения, образования, улучшению пенсионного обеспечения, жилищной обеспеченности населения; принят ряд важнейших федеральных законов, направленных на улучшение материального положения наиболее уязвимых групп населения, в их числе:

Федеральный закон от 9 апреля 2007 года № 43-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственном пенсионном обеспечении в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 20 апреля 2007 года № 54-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О минимальном размере оплаты труда» и другие законодательные акты Российской Федерации»;

Федеральный закон от 19 июля 2007 года № 140-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам, связанным с осуществлением индивидуального (персонифицированного) учета в системе обязательного пенсионного страхования»;

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и плановый период 2009-2010 годов»;

Федеральный закон от 24 сентября 2007 года № 223-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О трудовых пенсиях в Российской Федерации»;

Федеральный закон от 25 октября 2007 года № 233-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О государственных пособиях гражданам, имеющим детей».

В сфере обеспечения и защиты прав граждан на образование можно отметить следующие наиболее актуальные законы:

Федеральный закон от 9 февраля 2007 года № 17-ФЗ «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «Об образовании» и Федеральный закон «О высшем и послевузовском профессиональном образовании» в части проведения единого государственного экзамена»;

Федеральный закон 21 июля 2007 года № 194-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с установлением обязательности общего образования»;

Федеральный закон от 24 октября 2007 года № 232-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации (в части установления уровней высшего профессионального образования)»;

Федеральный закон 1 декабря 2007 года № 308-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам интеграции образования и науки»;

Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 309-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в части изменения понятия и структуры государственного образовательного стандарта».

В рамках обеспечения и защиты экономических прав граждан, реализации стратегии экономической политики в 2007 году Федеральное Собрание Российской Федерации приняло ряд долгожданных законов:

Федеральный закон от 22 июня 2007 года № 115-ФЗ «О признании утратившим силу Федерального закона «О финансово-промышленных группах»;

Федеральный закон от 13 июля 2007 года № 129-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам оценочной деятельности»;

Федеральный закон от 19 июля 2007 года № 135-ФЗ «О внесении изменений в статьи 17 и 18 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности»;

Федеральный закон от 19 июля 2007 года № 136-ФЗ «О внесении изменений в статьи 17 и 18 Федерального закона «О лицензировании отдельных видов деятельности» по вопросам лицензирования строительной деятельности»;

Федеральный закон от 19 июля 2007 года № 139-ФЗ «О Российской корпорации нанотехнологий»;

Федеральный закон от 21 июля 2007 года № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства»;

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов»;

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства»;

Федеральный закон от 19 июня 2007 года № 219-ФЗ «О внесении изменения в статью 26 Федерального закона «О государственном регулировании производства и оборота этилового спирта, алкогольной и спиртосодержащей продукции»;

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 220-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об акционерных обществах» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 221-ФЗ «О государственном кадастре недвижимости»;

Федеральный закон от 30 октября 2007 года № 240-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об особых экономических зонах в Российской Федерации» и отдельные законодательные акты Российской Федерации»;

Федеральный закон от 8 ноября 2007 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации по вопросам лицензирования отдельных видов деятельности»;

Федеральный закон от 23 ноября 2007 года № 270-ФЗ «О Государственной корпорации «Ростехнологии»;

Федеральный закон от 29 ноября 2007 года № 278-ФЗ «О внесении изменения в статью 1 Федерального закона «О некоммерческих организациях»;

Федеральный закон от 29 ноября 2007 года № 283-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об экспортном контроле»;

Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 315-ФЗ «О саморегулируемых организациях»;

Федеральный закон от 1 декабря 2007 года № 317-ФЗ «О Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом».

Впервые в 2007 году Федеральное Собрание Российской Федерации утвердило трехлетний федеральный бюджет, который представлен в виде Федерального

закона на среднесрочный период — на 2008—2010 годы в соответствии с комплексными изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс Российской Федерации.

Одним из основных изменений в области бюджетного процесса в 2007 году стали новеллы, внесенные Федеральным законом от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ «О внесении изменений в Бюджетный кодекс Российской Федерации в части регулирования бюджетного процесса и приведении в соответствие с бюджетным законодательством Российской Федерации отдельных законодательных актов Российской Федерации».

Положительным результатом правового регулирования финансовой сферы в 2007 году стало принятие Федерального закона от 17 мая 2007 года № 82-ФЗ «О банке развития» и Федерального закона № 196-ФЗ «О ломбардах».

Принятием федеральных законов от 19 июня 2007 года № 102-ФЗ «О внесении изменений в статьи 16 и 19 Водного кодекса Российской Федерации и статью 27 Земельного кодекса Российской Федерации», от 20 апреля 2007 № 57-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации», от 26 июня 2007 года № 118-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации в части приведения их в соответствие с Земельным кодексом Российской Федерации» и от 24 июля 2007 года № 217-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О введении в действие Лесного кодекса Российской Федерации» продолжилось совершенствование законодательства в сфере эффективного использования природных ресурсов, развития агропромышленного комплекса и земельных отношений.

Обеспечение национальной безопасности было и остается важнейшим приоритетом государственной политики. С целью обеспечения национальной безопасности, защиты от внутренних и внешних угроз, противодействия терроризму, обеспечения и защиты личных прав человека и гражданина Федеральное Собрание Российской Федерации приняло ряд федеральных законов:

Федеральный закон от 9 февраля 2007 года № 16-ФЗ «О транспортной безопасности»;

Федеральный закон от 12 апреля 2007 года № 51-ФЗ «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;

Федеральный закон от 28 ноября 2007 года № 275-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;

В области международного сотрудничества по противодействию терроризму значимую роль призваны сыграть федеральные законы от 3 марта 2007 года № 28-ФЗ «О снятии оговорок к некоторым международным договорам», от 29 ноября 2007 года № 276-ФЗ «О приостановлении Российской Федерацией действия Договора об обычных вооруженных силах в Европе» и другие.

Минувший год характеризовался также и дальнейшим развитием взаимодействия и сотрудничества органов конституционного партнерства в законодательном процессе.

Большая часть законопроектов, внесенных Президентом Российской Федерации, касалась государственного устройства Российской Федерации, обеспечения

безопасности страны, проводимых административной и судебной реформ, реализации стратегии экономической политики, а также процесса создания государственных корпораций.

Основное внимание в законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации было уделено вопросам социально-экономической сферы. Приняты федеральные законы по совершенствованию налогового, бюджетного законодательства, таможенного регулирования. Большая работа была проделана Правительством Российской Федерации в связи с разработкой и принятием Федерального закона от 21 июля 2007 года № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов».

Значительная часть федеральных законов была инициирована депутатами Государственной Думы. В их числе — находящиеся в непосредственной связи с Посланием Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2007 год законы в экономической, социокультурной сферах, в области развития предпринимательской деятельности, создания государственных корпораций.

Положительной чертой законодательного процесса 2007 года стала совместная разработка и внесение в Государственную Думу важных законопроектов депутатами Государственной Думы и членами Совета Федерации.

Парламентом ратифицирован целый ряд важных международных договоров и соглашений.

По формальным признакам, как уже отмечалось выше в докладе, все принятые законы можно разделить на новые законы и законы о внесении изменений в действующие законы.

К осуществляющим самостоятельное правовое регулирование новым законам относятся законы «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов», «О саморегулируемых организациях», «О банке развития», «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», «О взаимном страховании», «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации», «Об исполнительном производстве», «О муниципальной службе в Российской Федерации», «О транспортной безопасности», «О Знамени Победы», федеральные законы о создании государственных корпораций, ряд технических регламентов и другие законы.

Основную массу (почти две трети) принятых законов составили законы о внесении изменений в действующие законы. При этом необходимо отметить, что указанная группа законов очень неоднородна по своему содержанию и значению, так как включает законы, изменяющие отдельные действующие нормы, и законы, радикально изменяющие регулирование сразу нескольких сфер социально-экономических отношений.

Таким образом, дальнейшему совершенствованию законопроектной и законодательной деятельности будет способствовать перспектива разработки и принятия долгосрочной программы законодательной деятельности в Российской Федерации. Здесь у Совета Федерации, органов его конституционного партнерства имеются большие возможности.

Глава 2

Развитие системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики

§ 1. Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: основные практические итоги пятилетия

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации совместно с органами конституционного партнерства, научными, общественными и иными организациями в течение последних пяти лет проводит систематическую комплексную работу по созданию системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации.

Целью мониторинга законодательства и правоприменительной практики, как уже упоминалось в предыдущих докладах, является повышение качества принятых законов, совершенствование на основе законодательной и правоприменительной деятельности системы выработки, принятия и реализации государственно-политических решений и в конечном счете — соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина. Задача мониторинга — добиться того, чтобы качество и действенность законодательства стали важнейшими индикаторами развития страны, наряду с показателями экономического роста, благосостояния граждан, национальной безопасности.

За пять лет удалось достичь некоторых результатов как в сфере разработки концептуальных основ мониторинга законодательства и правоприменительной практики, так и направленных на практическое его осуществление.

На данном этапе можно отметить значимый вклад каждого из субъектов конституционного партнерства в общий социально полезный результат в процессе реализации программы мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

Субъекты мониторинга права условно делятся на две группы: конституционные и инициативные. Конституционные субъекты мониторинга играют определяющую роль в создании и развитии системы мониторинга — это Президент Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные министерства, Федеральное Собрание Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, высшие органы судебной власти, Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации и другие.

Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации, определяя стратегию развития государства, является основой законодательной деятельности палат Федерального Собрания, Правительства Российской Федерации и других субъектов конституционного партнерства, а мониторинг его правового обеспечения является их базовой задачей.

Федеральное Собрание Российской Федерации — активный участник мониторинга законодательства и правоприменительной практики. Итоговой формой деятельности Совета Федерации в данной сфере выступает ежегодный доклад «О состоянии законодательства в Российской Федерации». Доклад является результатом коллективного творческого сотрудничества всех органов конституци-

онного партнерства, в его подготовке принимают участие федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, научные, экспертные и общественные организации.

Доклад подводит итоги деятельности парламента в сфере законодательного обеспечения основных направлений внутренней и внешней политики государства и определяет дальнейшие перспективы и практические формы эффективного взаимодействия органов конституционного партнерства и институтов гражданского общества в процессе реализации стратегии правового развития.

В соответствии с постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации от 16 марта 2007 года № 92-СФ «О докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2006 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» данный документ был представлен на обсуждение пятой Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики». Участники конференции одобрили работу Совета Федерации по подготовке ежегодного доклада и рекомендовали органам государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации учитывать его положения в своей деятельности. Особое внимание участники конференции уделили выводам и рекомендациям доклада.

Представленный в докладе механизм мониторинга законодательства и правоприменительной практики — «досье закона» — нашел положительный отклик у участников конференции и был рекомендован для активного использования в текущей деятельности по мониторингу законодательства и правоприменительной практики.

Федеральные органы исполнительной власти в лице Правительства Российской Федерации, Аппарата Правительства Российской Федерации, федеральных министерств и других органов исполнительной власти также активно развивают свою деятельность по мониторингу законодательства и правоприменительной практики.

По поручению Президента Российской Федерации Правительство Российской Федерации создает систему мониторинга реализации национальных проектов, как с позиции эффективности расходования бюджетных средств, так и с позиции достижения поставленных целей и получения конечных результатов. В этой работе задействованы все ключевые министерства, агентства и службы.

В Министерстве юстиции Российской Федерации создан отдел аналитического обеспечения нормотворчества и контроля исполнения федерального законодательства. Заслуживает одобрения и вызывает надежду тесное сотрудничество министерства с Советом Федерации и другими субъектами конституционного партнерства по подготовке проекта Указа Президента Российской Федерации о системе мониторинга нормативных правовых актов в органах исполнительной власти.

Министерство внутренних дел Российской Федерации осуществляет мониторинг нормативных правовых актов на программно-аппаратной основе. В этих целях в министерстве разрабатывается автоматизированная аналитическая информационная система мониторинга нормативно-правового обеспечения деятельности органов внутренних дел — АИС «Мониторинг».

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации также в соответствии со своей компетенцией проводит мониторинг различных проблемных сфер общественных отношений.

Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство природных ресурсов Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий также откликнулись на предложение Совета Федерации о целесообразности наделения органов исполнительной власти типовой функцией мониторинга законодательства и правоприменительной практики и включили различные элементы деятельности по мониторингу в свои нормативные акты.

В соответствии со своей сферой деятельности органы судебной власти в непрерывном режиме осуществляют мониторинг правоприменительной практики и являются самым действенным и репрезентативным механизмом мониторинга права.

Конституционный Суд Российской Федерации, осуществляя проверку конституционности нормативных правовых актов, не являясь непосредственным участником законотворческого процесса, своими решениями оказывает существенное влияние на всю правовую систему страны. При этом такой «мониторинг конституционности» нормативных правовых актов в последней инстанции позволяет не только устанавливать конституционную истину в конкретных правовых конфликтах, но и устранять неудовлетворительные результаты работы законодателя, влияющие на стратегию правового развития государства.

Верховный Суд Российской Федерации, обобщая правоприменительную практику в рамках своих вопросов ведения, инициирует изменение соответствующего законодательства.

Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, укрепляя законодательство в сфере своих вопросов ведения, делает активные шаги по совершенствованию норм, способствующих снижению уровня коррупции, повышению открытости судебной системы и развитию хозяйственно-экономических отношений в стране.

Вместе с тем, к сожалению, сегодня по различным причинам не удается обеспечить непрерывное, безусловное использование обобщений правоприменительной практики данных судов в процессе правотворчества. Совет Федерации в ближайшее время планирует эту работу перевести на системную основу и обеспечить ее регламентное регулирование, а также рассмотреть возможность создания института полномочных представителей федеральных судов в палатах Федерального Собрания Российской Федерации, что является рекомендацией Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики».

В частности, Конституционному Суду Российской Федерации в рамках реализации положений Конституции Российской Федерации, Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» по итогам пятой конференции было предложено обратиться с посланием к Федеральному Собранию Российской Федерации о состоянии конституционности законодательства в Российской Федерации. Это позволило бы своевременно и сис-

темно реагировать на проблемы ненадлежащего законодательного регулирования общественных отношений и устранять выявленные недостатки.

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации ежегодно направляет Совету Федерации доклад, в котором представлены результаты мониторинга законодательства с точки зрения обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Счетная палата Российской Федерации — один из первых государственных институтов, поддержавших деятельность Совета Федерации по мониторингу права и постоянно сотрудничающий с верхней палатой парламента в этом направлении.

Генеральная прокуратура Российской Федерации в соответствии со своей сферой деятельности осуществляет контроль и надзор за исполнением законов, соблюдением прав и свобод человека и гражданина. В докладе Генерального прокурора Российской Федерации Ю.Я. Чайки в 2007 году большое внимание было уделено обеспечению конституционных прав и свобод человека и гражданина и анализу качества законодательства в этой сфере.

Центральная избирательная комиссия Российской Федерации осуществляет мониторинг реализации избирательного законодательства, а также обзор судебной практики и поступивших в ЦИК России основных жалоб и обращений граждан.

Субъекты Российской Федерации активно продолжили работу по созданию системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

Особое внимание в своей деятельности органы законодательной (представительной) власти субъектов Российской Федерации уделяют мониторингу законодательства и правоприменительной практики в сфере разграничения полномочий между уровнями власти, экономической, социальной и демографической политики, а также развития малого и среднего предпринимательства.

В частности, особое внимание региональные законодатели уделяют мониторингу системных законов, таких как федеральные законы от 4 июля 2003 года № 95-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ «О внесении изменений и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Важными элементами мониторинга являются депутатские запросы, рассмотрение депутатами заявлений, писем избирателей, встречи с избирателями, с должностными лицами различных органов, организаций.

Субъекты Российской Федерации активно включились как в обсуждение ежегодного доклада Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации», так и в работу по подготовке собственных докладов о состоянии законодательства, которые к настоящему моменту подготовлены в 12 субъектах Российской Федерации.

Методологическую и методическую помочь субъектам Российской Федерации в подготовке собственных докладов оказывают как комитеты и комиссии

Совета Федерации, структурные подразделения Аппарата Совета Федерации, так и Комиссия Совета законодателей по мониторингу законодательства и правоприменительной практики¹.

По мнению многих регионов, назрела потребность в систематизации и консолидации законодательных инициатив, вносимых законодательными (представительными) органами субъектов Российской Федерации в порядке реализации их права законодательной инициативы. Совет Федерации как палата регионов и Совет законодателей как связующее звено могут и должны оказать необходимую помощь и поддержку регионам в этом направлении.

Инициативные субъекты мониторинга права также играют значительную роль в сфере совершенствования качества законодательства. К ним относятся институты гражданского общества, уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации, научные организации, корпоративные сообщества общественные объединения и политические партии. За прошедшие пять лет ими достигнуты определенные положительные успехи в данном направлении.

С этими субъектами Совет Федерации находится в постоянном творческом сотрудничестве.

Общественная палата Российской Федерации осуществляет деятельность по мониторингу правового пространства с точки зрения законодательного обеспечения прав и свобод человека и гражданина. В 2007 году ею был подготовлен первый ежегодный доклад «О состоянии гражданского общества». Принципиальная особенность доклада в том, что объектом исследования стал потенциал гражданского общества и гражданской активности.

Уполномоченные по правам человека в субъектах Российской Федерации уделяют должное внимание осуществлению мониторинга правового пространства и правоприменительной практики с точки зрения соблюдения и реализации прав и свобод человека и гражданина. Вызывают надежду и возможные дальнейшие перспективы взаимодействия этих институтов с Советом Федерации в части активизации процесса создания системной правовой базы их деятельности с целью формирования действенных механизмов отслеживания, контроля и защиты прав человека и гражданина в Российской Федерации.

Постоянными партнерами Совета Федерации в деятельности по мониторингу законодательства и правоприменительной практики являются и научные организации. Среди них — Институт государства и права Российской академии наук, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации и другие.

В структуре Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации образован специализированный Отдел мониторинга законодательства, который уже подготовил специальный научный доклад «Правовой мониторинг: концепция и механизмы проведения».

В Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации создан Центр мониторинга государственного управления и права, который участвует в подготовке законопроектов, информационно-методических материалов, в проведении исследований по заказам органов государственной

¹ Подробная информация о деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации по мониторингу законодательства и правоприменительной практики содержится в части III настоящего доклада.

власти в сфере мониторинга права; разрабатывает методологию и методику, систему показателей развития объектов и субъектов мониторинга.

На данный момент весьма актуальной является проблема подготовки квалифицированных кадров в сфере мониторинга законодательства и правоприменительной практики. Именно они будут способствовать формированию правовой культуры и правосознания в обществе, поднимут законотворческую и правоприменительную деятельность на уровень современных требований.

Совет Федерации неоднократно подчеркивал в своих докладах необходимость достойного кадрового обеспечения данного направления. Этот призыв поддержала Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, которая, используя возможности формирования образовательных программ для повышения квалификации государственных служащих, готовится осуществлять подготовку специалистов в сфере мониторинга права.

Существенным организационным и методологическим фактором создания системы мониторинга права и площадкой для содержательного диалога между властью и обществом является ежегодная Всероссийская научно-практическая конференция «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики». Цель конференции — привлечение органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, научных, общественных и иных организаций, институтов гражданского общества к решению вопросов, связанных с созданием в Российской Федерации комплексной системы анализа и прогноза качества федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации; выработка правовых, организационных, методологических инструментов мониторинга права; осмысление стратегии правового развития России, обеспечение конкретных прав и свобод человека.

Состоялось уже пять конференций. Каждая из конференций имела актуальную тему: первая Всероссийская научно-практическая конференция «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: методология и мировоззрение» (23 июня 2003 года), вторая Всероссийская научно-практическая конференция «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики» (20 мая 2004 года), третья Всероссийская научно-практическая конференция «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики как форма диалога власти и общества» (30 июня 2005 года), четвертая Всероссийская научно-практическая конференция «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: стратегия правового развития России» (20 июня 2006 года), пятая Всероссийская научно-практическая конференция «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: пятилетние итоги и перспективы конституционного партнерства» (26–27 июня 2007 года).

В период между конференциями Совет Федерации проводит постоянно действующие тематические и практические семинары, совещания, иные мероприятия, связанные с дальнейшей популяризацией идеи мониторинга и обмена накопленным опытом всеми заинтересованными участниками.

Итоги и рекомендации пяти конференций стали весомым вкладом в создание и развитие системы мониторинга правового пространства и правоприменительной практики.

Обсуждение на конференции проблем мониторинга законодательства и правоприменительной практики, а также демонстрация ее участниками своего опыта

та, показывают не только интерес к исследованию проблем качества законодательства, но и потребность в его совершенствовании.

Проделанная работа позволила выявить определенные несоответствия существующего законодательства требованиям сегодняшнего и завтрашнего дня, в том числе требованиям его актуальности, гармоничности, действенности.

Совет Федерации с целью формирования непротиворечивого согласованного законодательства предложил органам законодательной, исполнительной, судебной власти как субъектам конституционного партнерства, объединить коллективные усилия по формированию единой программы законотворческой деятельности, призванной реализовать стратегию правового развития Российской Федерации. Такой документ должен иметь статус долговременной государственной программы.

Создание 5-летней программы по мониторингу права в Российской Федерации при участии Совета Федерации, органов его конституционного партнерства, научных, общественных и иных организаций, как долговременного целеполагания системы базовых ценностей общества и государства должно стать одним из приоритетных направлений их деятельности.

Именно сейчас все коллективные усилия должны быть направлены на решение этой сложной и важной задачи.

Кроме того, важнейшая задача Совета Федерации, касающаяся его освещения деятельности, органов его конституционного партнерства, институтов гражданского общества в сфере мониторинга права, дальнейшей популяризации и продвижения этой идеи, связана с учреждением и изданием журнала «Мониторинг права в Российской Федерации». В текущем году она должна быть реализована.

Совет Федерации уже указывал на необходимость регламентации законодательного процесса в Российской Федерации. В 2007 году деятельность рабочей группы Совета Федерации по доработке проектов федеральных законов о Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации, о нормативных правовых актах, о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов вступила в завершающую стадию.

Процесс реализации программы мониторинга законодательства и правоприменительной практики, пятилетние итоги этой работы объективно свидетельствуют о необходимости создания единого методологического центра, обеспечивающего общую координацию работы по осуществлению мониторинга законодательства и правоприменительной практики.

16 ноября 2007 года постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации № 496-СФ учрежден Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центр мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Это решение позволит качественно улучшить деятельность Совета Федерации, органов его конституционного партнерства по созданию в Российской Федерации системы мониторинга права¹.

¹ Подробная информация о Центре мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центре мониторинга права) при Совете Федерации содержится в следующем параграфе данной части.

§ 2. Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центр мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации: цели и перспективы

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации своим постановлением от 16 ноября 2007 года № 496-СФ принял решение создать в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (Центр мониторинга права), координация деятельности которого была возложена на Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

Исходная идея создания Центра заключалась в том, чтобы, обобщая опыт совместной работы по мониторингу права, накопленный за последние 6 лет, полезным образом сохранить и, что самое главное, качественно развить эту деятельность.

Создавая Центр мониторинга права, впервые институализируется идея мониторинга законодательства и правоприменительной практики, т.е. учреждается специальный орган, титулом и содержательно посвященный задачам мониторинга, призванный на постоянной профессиональной основе обеспечить существенное углубление идеи и расширение системы мониторинга права. Это существенный шаг вперед и в тоже время чрезвычайно ответственное государственное решение.

По определению, деятельность Центра, созданного специальным решением Совета Федерации, должна обеспечить качественно новый уровень работы — новый как по направлениям деятельности, так и по результатам.

Главная задача состоит в том, чтобы Центр бережно сохранил все полезное и важное, что наработано, и при этом обеспечил существенное развитие системы мониторинга в общероссийском масштабе с приятием этой работе непрерывного, системного характера путем плодотворного сотрудничества с научным, экспертным сообществом и самое главное — постоянного участия институтов гражданского общества. Необходимо добиваться того, чтобы закон и его применение были понятны и полезны каждому российскому гражданину.

По своему новаторскому предназначению деятельность Центра предполагает органичное сочетание научно-методологического, экспертно-методического, организационно-практического, информационно-аналитического, образовательно-кадрового и, главное, законотворческого направлений работы.

Научно-методологическое направление деятельности Центра предполагает дальнейшую работу по созданию аргументированной концепции мониторинга права как специализированной деятельности наряду с законотворчеством и правоприменением.

Потребуются дополнительные усилия по уточнению понятий, используемых в концепции мониторинга права, типологизации методов и средств процесса мониторинга права, уяснения специфики мониторинга на законопроектной и законотворческой стадиях, на этапах одобрения и отклонения, а также применения законов, их классификации и оценки в процедуре судебного разбирательства.

Особая трудность при этом будет состоять в том, что до сих пор в стране нет специалистов по теории и методологии практики мониторинга права, и в боль-

шинстве своем все они формировались как ученые в этой отрасли в процессе совместной деятельности, организованной Советом Федерации.

Предстоит решить серьезную задачу обоснования и внедрения норм, связанных с ценностью мониторинга права и ответственностью за его своевременное и качественное выполнение, в принимаемые законы, а также в нормативные правовые акты органов исполнительной власти и управления.

Экспертно-методическое направление деятельности Центра предполагает детальную разработку типов и форм экспертиз, которые должны непременно применяться в процессе разработки, принятия, одобрения и исполнения законов.

Сегодня имеется неупорядоченный набор предметных экспертиз: конституционно-правовая; финансовая; экологическая и др. В то же время существенно обостряется потребность в дополнительных экспертизах - криминогенных, коррупциогенных и, в конечном счете, гуманитарных (с точки зрения реализации и защиты конституционных прав и свобод человека и гражданина в принимаемых нормативных правовых актах).

Наиболее трудная при этом задача состоит в создании интегральной комплексной экспертизы, сформированной по четким критериям и доступной по своему исполнению, для контроля и адекватного его применения. Здесь также речь должна идти о типологии иерархии и неотъемлемости системной экспертизы законопроектов и наработке соответствующих методик для их своевременного и эффективного применения.

Колossalное значение для творческого развития системы мониторинга будет иметь информационно-аналитическое направление деятельности Центра.

Потребуется создание оригинального сайта и разработка особой электронной программы для непрерывного и постоянного пополнения банка данных о разрабатываемых и принятых законах и, что самое важное и трудное, о практике их применения с максимальной доступностью для большинства граждан страны.

Совершенно очевидно, что такой банк данных должен быть в первую очередь создан именно в Совете Федерации, поскольку конституционно-специфическая позиция палаты в законодательном процессе — «одобрять или отклонять законы» — означает быть эффективным «правовым фильтром» перед подписанием закона главой государства. Именно поэтому данная работа может иметь особое значение и особый статус для достойной реализации Советом Федерации своего основного конституционного полномочия.

В перспективе требуется такая информационная сеть системы мониторинга права, которая включала бы в себя в качестве неотъемлемых составных элементов такие же информационные программы субъектов Российской Федерации, министерств и ведомств, Администрации Президента Российской Федерации, института Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и субъектах Российской Федерации, Торгово-промышленной палаты Российской Федерации, Российского союза промышленников и предпринимателей (работодателей) и, возможно, Общественной палаты Российской Федерации.

Организационно-практическая работа Центра предполагает подготовку и проведение как традиционных, так и принципиально новых проектов в системе мониторинга права: ежегодной всероссийской конференции «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики», межрегиональных семинаров, «круглых столов» по конкретным проблемам, подготовка доклада Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации», докладов субъ-

ектов Российской Федерации о состоянии законодательства; организация и издание всероссийского журнала «Мониторинг права в Российской Федерации»; осуществление межпарламентской программы по мониторингу права; организация выездных обучающих семинаров для специалистов и населения по мониторингу права и так далее.

Учитывая возрождающийся интерес к задачам мониторинга и включение в эту деятельность все более широкого круга организаций, учреждений и физических лиц, Центру предстоит организовать и осуществлять специальную образовательно-кадровую деятельность по созданию учебных программ по подготовке специалистов, преподавателей, методистов и экспертов, ориентированных, прежде всего, на процедуру мониторинга законодательства и правоприменительной практики, а также на сравнительную оценку результатов судебной практики.

В настоящее время остро встает вопрос подготовке специальных программ в отраслевых, правовых вузах страны с дальнейшим оформлением этого типа специальности в выпускных дипломах.

Одним из важнейших и трудных направлений деятельности Совета Федерации является участие Совета Федерации в законопроектной деятельности на постоянной основе. По существу, у Совета Федерации есть три уровня работы по законотворчеству — два на собственной основе, третий — в сотрудничестве с Советом законодателей.

Во-первых, необходим хорошо продуманный, системно защищенный, долговременный план законопроектных работ Совета Федерации. Имея в соответствии со статьей 104 Конституции Российской Федерации право законодательной инициативы в качестве органа власти, Совет Федерации мог бы существенно оптимизировать реализацию этого своего конституционного полномочия. Мы можем впервые предложить стране такой план законопроектных работ на 4—5 лет, тем самым практически реализуя нашу базовую идею о формировании стратегии правового развития страны.

Во-вторых, совершенствование механизма законодательных инициатив членов Совета Федерации. Работа, которая сегодня ведется в той или иной мере, но по разным причинам не стала системной и своевременно обеспеченной как с точки зрения качества законодательных инициатив, так и технологии их поддержки в процессе конституционного партнерства с другими субъектами законотворчества: Президентом Российской Федерации, Государственной Думой, Правительством Российской Федерации, высшими судебными органами и законодательными (представительными) органами власти субъектов Российской Федерации.

Поэтому необходимо сразу же учесть специфику той структуры и того персонального состава, который сумеет профессионально сочетать в себе эти важнейшие составляющие работы Центра. От членов Центра потребуются специфические, профессиональные качества, а, точнее говоря, способности и таланты, чтобы обеспечить необходимый результат.

Предполагается, что в состав Центра по согласованию войдут представители органов законодательной, исполнительной, судебной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, научно-экспертных, общественных организаций, делового сообщества.

Планируется, что Центр будет состоять из структурных подразделений (секторов, департаментов, рабочих групп). Структурные подразделения Центра предполагается сформировать по следующим направлениям работы: методология реализации конституционных полномочий Совета Федерации; реализация программы законопроектных работ Совета Федерации и членов Совета Федерации; осуществление программы конституционного партнерства в сфере законотворчества и правоприменения; сотрудничество с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации по вопросам подготовки докладов о состоянии законодательства субъектов Российской Федерации; гармонизация законодательства Российской Федерации и субъектов Российской Федерации; научное, методическое и организационное обеспечение системы мониторинга права; оценка регулирующего воздействия законодательства в конкретных сферах общественных отношений; анализ и обобщение судебной практики; международно-правовой мониторинг.

Для оптимизации и координации работы Центра будут созданы бюро Центра, Высший экспертный совет Центра, Совет по общественной экспертизе, консультативные советы Центра.

Основным результатом ежегодной работы по мониторингу остается доклад Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации», являющийся событием парламентского года. Вместе с тем уже сегодня в докладе 2007 года обоснована необходимость и использована возможность включения в орбиту сотрудничества по вопросам мониторинга права на постоянной основе таких важных государственных институтов, как судебная система Российской Федерации, институты уполномоченных по правам человека в единстве их федерального и регионального уровней.

По разным причинам в Российской Федерации еще не сложилась единая система банка данных нормативно-правовой базы, и в связи с этим принципиально важно приступить к созданию этой системы, имея в виду прежде всего новаторскую идею о «досье закона». В связи с этим миссия Центра — организовать эту работу на современной информационной базе с участием высококлассных специалистов в области информационных технологий.

Крайне важно заложить традицию для всех без исключения законодательных органов субъектов Российской Федерации по подготовке ежегодных докладов по итогам своей деятельности. Это специальное направление работы Центра потребует постоянной взаимосвязи с регионами для уяснения региональной специфики и по тематике, и по проблемам и по кадровым возможностям, и для обучения специалистов. В конечном счете это необходимое взаимодействие Совета Федерации с субъектами Российской Федерации по гармонизации федерального законодательства и законодательства субъектов Российской Федерации.

Особо следует отметить проблему печальной судьбы законодательных инициатив субъектов Российской Федерации. Опыт мониторинга позволяет поставить перед Центром следующие задачи: 1) упорядочить процесс подготовки и выдвижения законодательных инициатив, которые рождаются в субъектах Российской Федерации; 2) обсуждать их заблаговременно с точки зрения социальной и государственной значимости; 3) находить своевременную поддержку в структурах власти; 4) компоновать конкретную инициативу синхронно от нескольких субъектов или в конечном счете поддерживать эту инициативу палатой, реализуя

право Совета Федерации вносить ее как законодательную инициативу от высшего органа власти.

Одним из ключевых направлений деятельности Центра станет предоставление публичных услуг по результатам мониторинга права гражданам и всему населению России.

Данное направление в работе Центра может быть наиболее востребованным гражданами, объединениями граждан, органами власти, предприятиями, организациями, принимая во внимание, что именно граждане и различные формы их объединения могут стать и участниками мониторинга права и потребителями его результатов. В данном случае имеется в виду предоставление Центром любому гражданину, органу власти, предприятию, учреждению, организации права пользоваться информацией, полученной Центром в результате проведенного мониторинга, для обеспечения и защиты своих прав (в том числе конституционных), а также возможности направления собственной информации, сведений о качестве законодательства и проблемах правоприменительной практики и предоставление консультационных услуг. Такая работа Центра позволит не только популяризировать деятельность Совета Федерации, но и обеспечить обратную связь с теми, для кого законы принимаются с целью учета их мнения в процессе законотворчества и принятия иных государственных решений.

Цель работы по предоставлению публичных услуг в сфере правовой информации (мониторинг, экспертиза, правоприменение) заключается в предоставлении свободного доступа к уникальной правовой информации для формирования правовых знаний, навыков правомерного поведения, уважительного и доверительного отношения к праву. Реализация этой функции может в себя включать:

консультации органам государственной власти Российской Федерации и субъектов Российской Федерации по проведению мониторинга законодательства в конкретных сферах правового регулирования;

информационное содействие юридическим и физическим лицам (как России, так и стран СНГ и зарубежных стран), связанное с вопросами организации и проведения мониторинга права и правоприменительной практики;

разработку методологии мониторинга применения хозяйственного, «корпоративного» законодательства, его отдельных отраслей;

проведение совместно с органами судебной власти мониторинга законодательства и правоприменительной практики с позиции решений судов по обращениям граждан (или юридических лиц);

оказание помощи субъектам Российской Федерации по мониторингу федерального законодательства и законодательства других субъектов Российской Федерации по различным интересующим их темам;

выявление по запросам субъектов Российской Федерации законодательных коллизий, проблем и пробелов, как в федеральном законодательстве, так законодательстве субъектов Российской Федерации, подготовка на основании проведенного мониторинга законодательства концепций и проектов законов и иных нормативных правовых актов разного уровня;

по запросам вузов или отдельных специалистов (студентов, аспирантов, докторантов, творческих коллективов и так далее), проведение мониторинга законодательства Российской Федерации (включая субъекты Российской Федерации), стран СНГ, зарубежных стран и практики правоприменения для проведения на-

учных исследований, а также предварительные консультации при подготовке научных работ (доклады, рефераты, диссертации разного уровня);

обучение и повышение квалификации лиц, юридических и неюридических специальностей (как самостоятельно, так и на базе вузов страны) по проведению мониторинга законодательства и правоприменительной практики, составлению досье законов, взаимодействию с субъектами конституционного партнерства и другим направлениям, связанным с функциями Центра;

содействие в проведении «круглых столов», симпозиумов, конференций, иных форм мероприятий, посвященных мониторингу права.

Предполагается, что деятельность Центра мониторинга права обеспечит обратную связь между государством и обществом для повышения качества законов, будет способствовать формированию последовательной позиции членов Совета Федерации, комитетов и комиссий Совета Федерации, как при рассмотрении законов, так и в процессе законопроектной деятельности Совета Федерации и членов Совета Федерации.

Главная задача Центра состоит в обеспечении существенного развития системы мониторинга в общероссийском масштабе, придании этой работе непрерывного, системного характера. Важно в этой деятельности добиться внимания и завоевать доверие, расширяя актив специалистов по мониторингу во всех федеральных органах государственной власти и органах власти субъектов Российской Федерации, обеспечить плодотворное сотрудничество с научным, экспертным сообществом и, самое главное, постоянное участие институтов гражданского общества.

§ 3. Выработка критериев к определению «законов года»

В этом году на этапе обсуждения возможных новелл доклада Совета Федерации 2007 года было предложено в качестве экспертного инструмента мониторинга права обсудить идею рейтинга законов, принятых в течение парламентского года. В развитие этой идеи ниже предлагается ряд подходов к определению законов года в нескольких номинациях, по ряду критериев, например, наилучший или наихудший закон года, самый популистский или самый социально значимый, просто полезный закон и так далее.

Опираясь в своей работе по мониторингу на ежегодное Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию, Совет Федерации предложил идею и концепцию стратегии правового развития Российской Федерации, где совершенствование законодательства и эффективность правоприменения рассматриваются как приоритеты государственной политики, что очень важно с точки зрения требований укрепления правового государства. В данном контексте следует учитывать определяющую парадигму мониторинга, как важнейшего элемента системы юриспруденции, которая сводится к системной деятельности по оценке, анализу, прогнозу и обобщению результатов законотворческой деятельности и правоприменения, а также, консолидированной работе с институтами гражданского общества в системе обратной связи.

Как можно определить рейтинг законов? Какие для этого использовать критерии? Самый простой способ — определить, качественный это закон или нет (недостаточно качественный). Критерии для шкалы оценок законов (законопроектов) могут применяться самые разные, например: четкое использование законо-

дательной техники — техники рационального законотворчества, законодательных технологий, актуальность, полезность, социальная значимость и ориентированность, необходимость того или иного принимаемого нормативного правового акта, доступность для понимания норм закона, наименьшее количество отсылочных норм, реальность исполнения норм и другие.

По данным социологического опроса, проведенного в рамках сети Интернет на странице Совета Федерации, его посетители, ознакомившись с объективной разноплановой многоаспектной информацией о принимаемых законах, предложили номинировать нормативные правовые акты по следующим параметрам:

- наиболее ожидаемые;
- наиболее успешно реализуемые;
- наиболее социально ориентированные;
- наиболее цитируемые в СМИ;
- наиболее лоббистские;
- наиболее противоречивые;
- наиболее популистские;
- наиболее коррупционные;
- наименее финансово (ресурсно) обеспеченные;
- наименее рыночные;
- наименее ясные;
- наименее экологичные;
- наименее справедливые.

Данные параметры имеют скорее общественную, социальную направленность. Их можно отнести к критериям общественной экспертизы или отчасти — к законодательным технологиям.

Например, используя такую шкалу оценки, как соблюдение юридической техники, в случае ее несоблюдения или ненадлежащего соблюдения довольно просто и безболезненно для всех участников законодательного процесса отслеживать эти нарушения и изменять ход законотворческой деятельности. Но при проведении правовой экспертизы, что касается оценки закона с точки зрения юридических технологий, решение этой задачи представляется довольно сложным. Дело в том, что, проводя рейтинг законов с данной позиции, экспертам следует учитывать парадигму законодательных технологий, которая есть не что иное, как разновидность политических технологий.

Сложность процедуры оценки законов с точки зрения законодательных технологий заключается в том, что, являясь разновидностью политических технологий, законодательные технологии порой включают также методы давления (разных видов — политического, криминального и других) на законодателя и на общественное мнение. Как этот процесс может отразиться на законе (законопроекте)? Например, Федеральное Собрание принимает закон или поправки в закон, которые абсолютно не нужны, поскольку регулируют отношения, уже урегулированные нормами иного нормативного правового акта, или, наоборот, есть насущная потребность в принятии того или иного закона, а он по неизвестным причинам долгое время отлеживается на полках архивов и так далее. К сожалению, «черные» законодательные технологии приводят к принятию некачественных, невостребованных, противоречащих истинным целям законов, к внедрению в правовую систему ложных норм, реализация которых окажется невозможной или затруднительной.

Применение приемов и средств законодательной техники должно вести к повышению качества закона, его престижности и социальной полезности. Но нередко возникают и прямо противоположные примеры, когда принимается заведомо недействующий закон, неэффективный закон, что вызывает возмущение в социально-правовой среде и порождает «мертвое», или «заплатное», законодательство.

Помимо перечисленных параметров, при определении рейтинга законов следует учитывать константы, изложенные в досье закона, которое необходимо четко и подробно заполнять на всех 5 стадиях законодательного процесса, начиная от появления идеи о необходимости разработки нового закона до подписания его Президентом Российской Федерации и вступления в силу.

В настоящее время идет процесс творческого поиска единых критериев оценки закона, определяющих его рейтинг. Крайне непросто выработать такие критерии, поскольку законотворчество — очень деликатная материя. По большому счету, принятый закон — это плод коллективного творчества, и к нему необходимо иметь уважение как со стороны законодателей, так и со стороны правоприменителей и граждан, на которых будут распространяться те или иные нормы. Уважение к закону со стороны общества возможно только тогда, когда закон будет понятен, доступен и открыт для ознакомления и восприятия людей.

При подготовке докладов по анализу всех принятых в течение предыдущего года законов авторский коллектив опирается на ежегодные послания главы государства, ведь предназначение посланий — задавать ориентир и систему целей для внутренней и внешней политики страны. Кроме того, существует своеобразная правовая классика: закон должен отвечать требованиям в области юридической техники, и системы используемых терминов, а также в полной мере реагировать на ту комплексную экспертизу, которая обязательно проводится в процессе его подготовки.

Долгое время в России под экспертизой понималось только финансовое обеспечение, соответствие Конституции Российской Федерации и выявление противоречий действующему законодательству. Сегодня все законы, помимо вышеупомянутых традиционных экспертиз, анализируются с позиции их криминогенности и коррупционности, а в качестве базового критерия для анализа законов используется статья 2 Конституции Российской Федерации, которая гласит, что человек, его права и свободы являются высшей ценностью.

Признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина — обязанность государства. Работа органов государственной власти всех уровней должна быть ориентирована на этот высокий критерий. Поэтому основная часть доклада, посвященная анализу законов, построена следующим образом — стратегия правового развития государства, гражданские права, стратегия экономического развития и так далее. Кроме того, введен такой параметр, как гуманитарная экспертиза. Необходимо понять, какого человека формируют нормы каждого закона. Чаще всего у нас законы предполагают человека, которому мало доверяют, которого надо бесконечно контролировать. Поэтому в докладе 2006 года ставился вопрос об ответственности законодателей за качество принимаемых законов. Такая тема затрагивается в докладах еще и потому, что существует, к сожалению, печальная практика, когда закон принимается, поступает в Совет Федерации, где он одобряется, но при этом протокольно записывается обязательство Правительства Российской Федерации и Совета Федерации начать немедленную подготов-

ку поправок к нему. Иногда такая практика оправданна, но чаще всего в ней доминируют политическая, деловая целесообразность или конъюнктура текущего момента. Такой закон может с успехом рассматриваться в номинации «наи лучший или наспех принятый закон», а может быть, и «конъюнктурный закон».

Ввиду крайней сложности данного вопроса с точки зрения природы коллективного законотворчества в процессе мониторинга была введена базовая методологическая структура — досье закона. Полагаем, что со временем на все законы, а также принимаемые министерствами и ведомствами нормативные акты будет существовать полноценное досье, где будут зафиксированы отзывы, экспертные заключения, дискуссионные моменты в процессе обсуждения законов (законопроектов), все замечания в процессе их принятия. Именно по досье закона, можно будет определить, к какой номинации он может быть отнесен.

Для чего нужно устанавливать рейтинг закона? Ответ однозначный — чтобы повысить качество законов и эффективность их применения, а это зависит не только качества законодательной инициативы, но и уровня профессиональной подготовки депутатского корпуса.

Учитывая чувствительность российского общества к проводимым реформам и основываясь на многочисленных рекомендациях из регионов, а также на результатах коллективного обсуждения и поиска согласованных решений, с целью предотвращения деструктивных социальных последствий принимаемых законов, можно сделать однозначный вывод, что законы должны быть направлены на создание достойного уровня и качества жизни российских граждан в свободном демократическом государстве.

В докладе Совета Федерации при определении рейтинга закона предлагается использование триады критериев, например: теоретическая четкость; непротиворечивость выдвинутых положений; практическая направленность. Первые две группы критериев так или иначе связаны с юридической техникой, правовой экспертизой и финансовым обоснованием, а вторая — с социальными последствиями и социальной адаптированностью норм закона.

На основе анализа обозначенных подходов в предыдущих докладах предлагается ввести в досье закона социальный паспорт законопроекта (закона), в котором в сжатом виде должна даваться характеристика социального воздействия принимаемого документа на социальную систему, что, в свою очередь, играет существенную роль в определении рейтинга закона.

Для определения рейтинга закона предлагается включить в его досье объекты, на которые распространяется действие того или иного законопроекта (закона) и разделить их на отдельные блоки, отображающие информацию о его применении и тенденциях развития объектов. Каждый блок может характеризоваться как большим количеством показателей, так и общим интегральным показателем, показывающим направленность развития процесса (например, увеличение или уменьшение), а также качественный и количественный характер. Кроме того, на наш взгляд, требуется обязательная дифференциация этих показателей по отношению к различным социальным группам и уровням управления по полу; возрасту; проживанию на определенной территории России или зарубежья; производственной, профессиональной; национально-этнической и религиозной принадлежности.

Такой подход позволяет проявить степень социальной ответственности законодателей, что будет снижать социальный риск и обеспечит открытость принятых

тия законодательных решений. Основные индикаторы, по которым можно номинировать закон с точки зрения его социальной направленности, могут быть заимствованы из целей самого законопроекта, из Целей развития тысячелетия ООН¹ и так далее.

В данной группе критериев следует также учитывать, что Россия согласно Конституции — социальное, правовое, демократическое государство. Таким образом, целесообразно использовать в качестве критериев оценки степени демократического государства, закрепленные в Концепции социального государства: соблюдение прав и свобод человека; проведение активной и сильной социальной политики; обеспечение стандартов достойной жизни для большинства граждан; адресная поддержка наиболее уязвимых слоев и групп населения; сокращение и ликвидация бедности; гарантии создания благоприятных условий для реального участия граждан в выработке и общественной экспертизе решений на всех уровнях власти и управления; соблюдение принципа социального партнерства; права и гарантии, ориентированные на укрепление семьи, духовное, культурное, нравственное развитие граждан, и прежде всего молодежи, на бережное отношение к наследию предков и преемственность поколений, сохранение самобытности национальных традиций.

В настоящем докладе предлагаются общие приоритеты и индикаторы, которые могут быть взяты за основу при проведении мониторинга законодательства и составлении досье закона (законопроекта). Они должны способствовать выявлению критериев оценки «лучшего» — «худшего» закона. Законы могут быть разными, но все они должны быть направлены на реализацию в первую очередь основных целей и задач социального развития современной России:

повышение уровня жизни людей;

улучшение состояния здоровья российской нации, искоренение наркомании, избавление от детской беспризорности;

снижение уровня смертности, увеличение продолжительности жизни людей, преодоление демографического спада;

преодоление бедности населения;

обеспечение граждан доступным жильем;

модернизация здравоохранения;

развитие отечественного образования.

Мониторинг законодательства, ведение досье законов (законопроектов), позволяющее определить их рейтинг, направлены на анализ применения каждого (закона) законопроекта, сравнение результатов его применения с определенными критериями (например, «что было — что стало после реализации положений законопроекта» или «что стало — что должно было стать по плану законопроекта»). Таким образом, мониторинг законотворчества и правоприменительной практики — это всегда сравнение, по итогам которого выносятся рекомендации, где отражаются суждения об эффективности и целесообразности принятия того или иного закона или государственной программы по повышению качества законопроекта (закона), что имеет целью возрастание качества жизни населения.

В числе параметров оценки и составления рейтинга законодательных актов, в частности, могут выделяться: результативность принятия законопроекта (закона), эффективность реализационной схемы или ресурсных затрат, социаль-

¹ Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации. Цели развития тысячелетия.

но-экономический эффект, качество содержания законопроекта (закона) и прочее.

Следующий этап подготовки и проведения мониторинга закона — это выявление оценки его регулирующего воздействия на социальную среду и экономическое пространство. Составление рейтинга предусматривает разработку системы индикаторов — количественных показателей, позволяющих «измерить» параметры оценки. Процесс выбора правильных индикаторов для мониторинга и анализа того или иного законопроекта сложный и многозначительный процесс, потому что именно на этой стадии мониторинга должны быть выяснены основные параметры, по которым законопроект соответствует, частично соответствует или вообще не соответствует потребностям социальных групп, какие из них ущемлены, чьи права нарушены, причем все оценочные мнения экспертов должны быть обоснованы, иметь четкое толкование.

Индикаторы, по которым происходит оценка закона (законопроекта), являются основным объектом анализа данных для выработки результатов оценки. Поскольку каждый закон (законопроект) практически имеет комплексный характер и сложную структуру, то при составлении досье закона (проекта) оптимальным, на наш взгляд, является использование социальных индикаторов и стандартов, определенных в посланиях Президента России, национальных проектах, государственных программах и подпрограммах (в таких сферах, как здравоохранение, образование, социальная защита, культура, спорт, жилищно-коммунальное обслуживание, обеспечение правопорядка и безопасности граждан, поддержка семьи, материнства и детства и так далее).

Итак, определение рейтинга законов и составление досье закона (законопроекта) — это процесс, ориентированный на практическое использование его результатов и представляющий собой систематический сбор информации для заранее определенных пользователей (социальных групп и институтов) в установленных целях по широкому кругу вопросов (индикаторов, стандартов), связанных с законом (законопроектом).

Рейтинг законов, определяемый на основе мониторинга законодательства и составления досье закона (законопроекта) и его социального паспорта, может стать механизмом, призванным ограждать людей от разного рода неблагоприятных для их жизнедеятельности воздействий со стороны законодательной среды и смягчать последствия таковых. Таким образом, он может быть гарантом защиты от возможных нарушений прав и свобод личности от административного произвола, от преступных посягательств на жизнь, здоровье, собственность, честь и достоинство человека и от других вредоносных факторов. В современных условиях российской действительности в подобного рода защите от произвола чиновников нуждаются прежде всего малообеспеченные, социально уязвимые и бедные слои населения.

Кроме того, рейтинг законов и совершенствование всей системы нормотворчества и правоприменения зависит от более широкого спектра правовых проблем, включая необходимость дальнейшего совершенствования федерального законодательства и законодательства субъектов России, регламентирующего основные направления работы законодательных (представительных) органов власти Российской Федерации и ее субъектов.

Наиболее точным критерием, который позволил бы судить об эффективности или, наоборот, недостаточной эффективности деятельности законодательных

(представительных) органов государственной власти Российской Федерации и субъектов Федерации, являются конечные результаты осуществляющей ими законотворческой работы, то есть отдельных, конкретных законов, а также системы законодательства Российской Федерации и субъектов Федерации в целом. Но при этом очевидно, что оценка такого критерия достаточна сложна, а режим постоянного наблюдения за ним требует весьма значимых бюджетных средств.

Составление в перспективе рейтинга законов и в результате подведение его итогов по определенно обозначенным номинациям стимулирует деятельность органов законодательной власти всех уровней повышать качество и эффективность правотворчества, а этот путь, в свою очередь, можно будет рассматривать в качестве приоритетного направления государственно-правовой стратегии государства.

§ 4. Оценка регулирующего воздействия законодательства: постановка задачи

На современном этапе развития Российского государства, его всестороннего реформирования объективно возрастает значение законодательного обеспечения и общественного признания проводимых преобразований, эффективного социально-правового регулирования общественных отношений. Создание правового, социального государства невозможно без адекватного формирования необходимой правовой базы новой системы управления. Участие в законотворческом процессе институтов гражданского общества может придать необходимую демократическую основу проводимым преобразованиям.

В России идет процесс расширения экспертной деятельности, создана Общественная палата Российской Федерации, отрабатывается механизм проведения общественной экспертизы и критерии ее проведения, проводятся «круглые столы» по оценке регулятивного воздействия (ОРВ) и так далее. Эти процессы являются объективными и диктуются необходимостью снижения социально-го риска при принятии решений на различных уровнях государственного управления по обеспечению развития общества и государства.

В условиях системного кризиса, обусловленного переходом к новым социальному-экономическим отношениям возрастает сложность выбора эффективных управляемых решений. В таких условиях требуется, с одной стороны, максимально обеспечить взвешенные решения, а с другой, - активизировать интеллектуальный потенциал общества, привлечь коллективный интеллект для объективной оценки сложившейся ситуации и поиска наиболее оптимальных мер преодоления имеющихся проблем. В этом смысле понятие риска может быть связано не столько с оценкой опасности, сколько с шансом, надеждами на новое качество общественного устройства, улучшение жизни тех социальных групп, которые заинтересованы в выработке позитивного для них управляемого решения.

Важным аспектом процесса экспертизы является **оценка вероятности риска в процедуре принятия закона**. Отсюда вытекает актуальность формирования **института общественной экспертизы и ОРВ**, позволяющих учитывать интересы и потребности всех социальных групп.

Однако проблемность ситуации заключается в наличии противоречия между потребностью общества в конструктивных инструментах общественной экспертизы и оценки регулирующего воздействия законодательства, стимулирующих

позитивное динамическое развитие социальной системы, и отсутствием научно обоснованной законодательной базы данных инновационных социальных институтов.

Итак, оценка регулирующего воздействия законодательства представляет собой официальное исследование специалистом-профессионалом какого-либо объекта (темы, вопроса), требующего специальных знаний, с представлением обоснованного заключения, являющееся по своей сути механизмом социального контроля, проведенное с участием общественных (негосударственных) структур и направленное на выявление наступивших и (или) ожидаемых позитивных или негативных социальных последствий (изменений социальных факторов), их динамики, выявление причин, мешающих развитию общества.

Такая постановка вопроса правомерна уже потому, что общество должно быть застраховано от решений (законов и иных нормативных правовых актов), которые в силу тех или иных обстоятельств могут быть приняты в ущерб жизни и здоровью граждан, а средства налогоплательщиков могут расходоваться недостаточно эффективно. Из этого следует, что в демократическом обществе граждане не могут быть отстранены от решений, важных для их жизнедеятельности. Поэтому можно поставить вопрос об обязательности участия в проведении оценки регулирующего воздействия законодательства общественных (негосударственных) или политических структур. Тогда оценка регулирующего воздействия будет общественной, и будет базироваться на добровольном привлечении населения (общества) к экспертной деятельности социально-значимых объектов (законов, проектов, программ, решений и так далее), в деятельности которых выражается реальное отношение большинства народа, социальной группы, элементов общественной системы к фактам, событиям, явлениям, процессам, затрагивающим потребности и интересы социальной общности, как совокупность индивидов, отличающихся целостностью, выступающими самостоятельными субъектами социального действия.

OPB законодательства может осуществляться не только государством, но и любой социальной группой. OPB направлена на справедливую реализацию общественных потребностей, использованию социальных факторов путем исследования и экспертизования социально-значимых для социума объектов. В западных странах большей частью OPB опирается на бизнес-систему, а объясняется это тем, что стабильность правового и регулятивного поля играет критически важную роль при принятии частными инвесторами решений об инвестициях, и главное условие в данном процессе — необходимость правовой безопасности, прозрачности и предсказуемости.

На наш взгляд, данные параметры целесообразны и для законов; тогда принцип правовой безопасности можно использовать с позиции неколлизионности нормативного правового акта, соблюдения норм Конституции и ратифицированных международных актов, юридической техники; правовой защиты интересов всех социальных слоев и групп населения. Прозрачность будет предусматривать обсуждение законопроекта (закона) с представителями гражданского общества, бизнес-структурами, субъектами конституционного партнерства, научными деятелями. Законопроект может быть опубликован в Интернете, в СМИ, чтобы граждане смогли высказывать свое мнение по тем или иным нормам, содержащимся в нормативном акте. Безусловно, в данном принципе уместно проведение общественной экспертизы как Общественной палатой, так и независимыми экс-

пертными советами, общественными организациями. Принцип предсказуемости включает в себя прогнозирование и предвидение действие закона и его воздействие на социальную среду, учитывая возможные риски.

На Западе проведение ОРВ сталкивается с рядом проблем, таких как дефицит времени, недостаточная квалификация, отсутствие процесса консультаций с общественностью, отсутствие согласований с заинтересованными сторонами и так далее. К сожалению, приведенные факты распространены и на российскую экспертную нишу; по крайней мере, чтобы получить качественный закон, соответствующий параметрам социального и правового государства, необходимо провести общественную экспертизу законопроекта (закона или иного правового акта), но в большей массе мы сталкиваемся со следующими проблемами: мало времени (нужно срочно принять закон, а уж потом «латать» его бесконечно), нет хороших социологов, юристов, аналитиков, чтобы Общественная палата выпустила полезный и достойный экспертный продукт, не все представители органов государственной власти хотят согласовывать нормативный акт с общественностью и бизнесом, последние всегда заняты, а депутатов не прельщает общественное мнение).

Например, в Польше и Сербии существует стратегический подход к ОРВ: например, на правительственном уровне образован Совет по ОРВ; правительством введены требования об обязательной ОРВ; разработаны методические рекомендации по проведению ОРВ; определен контрольный перечень вопросов по ОРВ; выделены немалые средства для претворения в жизнь системы ОРВ.

Одними из основных условий внедрения ОРВ предлагается: принятие стратегии реформы регулятивной сферы, консультации с общественностью, и самое главное, перспективное планирование законодательной деятельности.

На наш взгляд, при внедрении ОРВ в России могут возникнуть потенциальные риски, например:

ОРВ может стать пустой формальностью, превратившись в очередную бюрократическую проволочку вместо того, чтобы приносить пользу; (пример — Общественная палата Российской Федерации);

недостаточное участие представителей министерств (в России — парламента и Правительства) в реализации плана органа, проводившего ОРВ;

недостаточное взаимодействие между органами государственной власти и органа, проводившего ОРВ;

нехватка политической воли претворить в жизнь план действий органа, проводившего ОРВ;

недостаточный контроль результатов деятельности органа, проводившего ОРВ; противодействие внедрению ОРВ со стороны государства;

неспособность всех заинтересованных групп в равной степени принимать участие или одинаково убедительно выражать свои мнения при проведении консультаций с населением и анализе полученных при публичном обсуждении ответов;

политическое давление с целью ускорить принятие законов, то есть без проведения ОРВ (политический лоббизм) и так далее.

В принципе, ОРВ по некоторым основаниям схожа с социальной и общественной экспертизой и представляет собой инструмент, который используется для оценки вероятных результатов введения предлагаемых новых регулятивных актов или внесения изменений в существующие. ОРВ включает в себя детальный анализ, направленный на установление того, возьмет ли новый регулятивный

акт желательное действие. Он помогает определить какие-либо возможные побочные эффекты или скрытые издержки, связанные с данным регулятивным положением, и измерить вероятные издержки от его соблюдения для отдельных граждан или предприятий. Он также помогает уточнить затраты государства на его применение.

Не существует единой базовой модели ОРВ, используемой в международном масштабе, однако ОРВ обычно включает в себя четкое определение целей, структурированный процесс консультаций с заинтересованными сторонами, детальное изучение воздействия и рассмотрение альтернативных вариантов регулирования. Важно отметить, что ОРВ не заменяет собой процесс принятия решений. ОРВ лучше всего использовать в качестве руководства для улучшения качества процесса принятия политических и административных решений, и в то же время он может служить соблюдению таких важных ценностей, как гласность, вовлечение общественности и подотчетность.

Предполагается, что положительными аспектами проведения ОРВ являются: эффективность экономики и благосостояние потребителей; качество государственного управления; компетентность и эффективность государственной службы и др.

ОРВ может внести свой вклад в достижение экономической эффективности путем выявления тех аспектов регулирования, которые ограничивают выбор потребителей и уровень конкуренции в экономике. ОРВ также может определить потенциально направленные против конкуренции или протекционистские регулятивные положения до их введения в действие. Поскольку ОРВ включает консультации с большим числом заинтересованных сторон, она также дает возможность тем, кто потенциально пострадает от введения этих нормативных положений, высветить те непредвиденные последствия, которые могли быть не приняты во внимание ранее.

ОРВ также является средством улучшения качества государственного управления посредством повышения прозрачности и легитимности процесса регулирования. Включение консультаций обеспечивает такое положение, при котором интересы граждан и фирм систематически учитываются в регулятивном процессе, а сосредоточение внимания на применении и пересмотре регулятивных актов поощряет стратегический подход к их мониторингу и правоприменению. Все это повышает подотчетность регулятивного процесса.

Кроме того, ОРВ повышает компетентность и эффективность государственной службы. Она улучшает качество стратегических рекомендаций органам государственной власти путем поощрения более широкого использования фактических данных при разработке политики и предоставления большего количества информации по возможному воздействию регулятивных предложений. ОРВ также должна вносить свой вклад в повышение эффективности расходования средств и результативности, генерируя более детальную информацию в отношении затрат и позволяя проводить более обширные исследования альтернативных вариантов, направленных на достижение стратегических целей.

Помимо указанного, ОРВ может улучшить понимание воздействия деятельности Правительства, включая как ее выгоды, так и издержки; ОРВ может определить альтернативные варианты достижения желательных изменений в политике; помогает интегрировать сложные, взаимосвязанные между собой стратегические цели, определяя связи между стратегиями и позволяя лицам,

принимающим решения, взвесить компромиссы. Таким образом, она содействует как их анализу, так и координации. Более того, ОРВ может повысить подотчетность, предоставляемую общественности более обширную информацию и демонстрируя, какую пользу приносят обществу решения Правительства (деятельность парламента); поощряет разработчиков принципов политики к определению свежих вариантов и поиску менее обременительных решений, а также может привести к четкому определению информационных пробелов и предпосылок, которые до этого были скрытыми.

ОРВ — новый, инновационный институт, который практически не известен широкой аудитории. Рождение ОРВ можно отнести к 2002 году, когда Европейская Комиссия ввела новый комплексный метод оценки воздействия, охватывающий экономическое, социальное и экологическое воздействие. До конца 2004 года она осуществила более 50 оценок воздействия. В конце 2004 года она пересмотрела методологию и внесла определенные изменения, усилив акцент на конкурентоспособности и на достижении целей, согласованных на встрече Европейского совета в Лиссабоне в 2000 году и направленных на то, чтобы к 2010 году сделать экономику Европейского союза «наиболее динамичной и конкурентоспособной, основанной на знаниях экономики в мире» (комплекс предложенных реформ известен как «Лиссабонская стратегия»). Начиная с 2005 года все основные законодательные и определяющие политику предложения, содержащиеся в законодательной и рабочей программе Комиссии, подвергаются оценке воздействия.

Методологии ОРВ были введены во многих государствах — членах ЕС, и последние статистические данные позволяют предположить, что этот анализ обязателен в большинстве из 25 государств-членов. Он также все чаще используется государствами-членами для определения своих переговорных установок в отношении предложений Европейской Комиссии по директивам ЕС.

Систематическое использование ОРВ может сделать национальную регулятивную систему более восприимчивой к экономической деятельности, а национальную экономику — более конкурентоспособной. В некоторых странах, таких как США, Австралия, Новая Зеландия, Канада и Мексика, процесс ОРВ успешно и в полной мере включен в государственную систему. Подобную систему можно предложить и для использования в законотворческой деятельности, чтобы сделать процесс принятия законов конкурентным, используя альтернативные проекты, по системе оценки «худший» — лучший» законопроект.

Для ОРВ требуются некоторые условия, такие как надежные базы соответствующих данных; применение конкретных аналитических методов; полнота консультативного процесса; профессионализм; прозрачность; независимые проверки и подотчетность и ряд других. Поэтому создать ОРВ в какой-либо устоявшейся системе управления обычно довольно сложно.

С точки зрения процесса, который должен привести к эффективному применению ОРВ, стратегическая последовательность, направленная на создание ОРВ, может включать следующие шаги:

регулятивный акт (обычно законодательный акт), делающий ОРВ обязательным для инициаторов наиболее важных регулятивных мер, различающихся в зависимости от способа распределения регулятивных полномочий (федеральные законодательные органы, исполнительные органы, независимые регулятивные органы, если таковые имеются, и так далее) при каждом общественном строев;

распределение достаточных и конкретных ресурсов, и особенно наем специалистов и обучение, специфическое в каждом конкретном случае, отобранного для этой цели персонала, который будет частично сконцентрирован в центральном органе, а частично — распределен среди различных органов, инициирующих регулятивные меры;

создание центрального органа, несущего официальную ответственность и способного осуществлять «контроль качества» ОРВ в применении к проектам регулятивных актов (требуя их изменения в случае необходимости);

поощрение децентрализованного распространения знаний о новом подходе к созданию правил среди должностных лиц, принимающих участие в их разработке;

фактическое применение ОРВ по крайней мере в некоторых подходящих для этого случаях, признавая, что, с одной стороны, на начальной стадии желательно не требовать слишком много (то есть не требовать применения ОРВ для всех важных регулятивных актов), но, с другой стороны, важно, чтобы такая «экспериментальная стадия» не свелась к маргинальным мерам с незначительным воздействием;

последующие регулятивные акты для закрепления результатов начальной стадии и определения санкций и поощрений для учреждений (например, обязательный отзыв предложений, чьи ОРВ окажутся неудовлетворительными) и отдельных граждан (разного рода «наказания» для лиц, ответственных за принятие политических или административных решений, которые принимали заметное участие в разработке данной регулятивной меры);

если этого не делалось раньше, ОРВ должен быть предусмотрен в качестве обязательной меры на ранней стадии регулятивного процесса, то есть не тогда, когда вариант регулирования уже определен, а скорее тогда, когда можно еще серьезно принять во внимание множественные варианты;

начиная с этого момента все меры сильного воздействия (при условии, что в исключительных и предварительно оговоренных случаях можно позволить мотивированные исключения) должны подвергаться ОРВ;

возникновение профессионального сообщества «специалистов по ОРВ», имеющих хотя бы отчасти общий профессиональный опыт, взгляд на проблемы, практику и методы и способность ссылаться на общепринятую культуру, а также на совокупность прецедентов (даже на международном уровне), которое сможет направлять рассмотрение «сложных случаев».

Подводя итог, можно определить цель ОРВ, которая заключается в том, чтобы представить достаточные и четкие данные о потенциальных последствиях различных вариантов программных решений, которые можно использовать в качестве основы для сравнительного анализа этих вариантов как друг с другом, так и с вариантом, не предусматривающим никаких изменений, или с базовым сценарием, проработанным в рамках исследования проблемы.

При определении воздействия необходимо четко проследить связь между причинами (решением, инструментами и так далее) и следствием (последствия воздействия). Следует также четко обозначить, в какой степени предлагаемая программа будет способствовать достижению поставленных целей. Кроме того, нужно систематически отслеживать объекты и периодичность воздействий.

Определение последствий для разных групп населения является важнейшей составной частью оценки воздействий. Варианты программ, которые могут принести пользу обществу в целом, не будут реализованы, если недостаточно учтены

как позитивные, так и негативные последствия для всего общества. Необходимо рассмотреть два различных варианта распределения воздействий в обществе:

последствия для различных социально-экономических групп (внимательный анализ «выигравших» и «проигравших» может способствовать более эффективному выявлению препятствий на пути реализации предлагаемой программы и указать на необходимость изменения его структуры или введения сопутствующих мер для смягчения негативного воздействия);

воздействие на существующие формы неравенства (например, следует провести сравнительный анализ воздействия рассматриваемой программы на региональную, гендерную и этническую составляющие, чтобы определить, изменит ли она существующее неравенство, усугубит или поможет снизить его. Это не такая простая задача: например, в результате существующей дифференциации в образе жизни между мужчинами и женщинами предлагаемая программа, которая на первый взгляд представляется вполне нейтральной с точки зрения гендерного равноправия, на практике будет иметь разные последствия для мужчин и женщин).

При определении воздействия полезным подходом является построение так называемой модели причинно-следственной связи. При таком построении «снизу вверх» сначала определяются воздействия, которые могут возникнуть в результате осуществления рассматриваемой программы в процессе достижения поставленных целей. Эти первоначально определенные воздействия впоследствии формируют основу для выявления дополнительных групп воздействий и так далее. После этого можно построить технологическую схему или карту воздействий, на которой изображаются причинно-следственные связи между каждым из рассматриваемых вариантов программ или механизмов реализации и их последствиями.

Вместе с тем Россия еще только накапливает полезный, позитивный опыт работы в сфере оценки регулирующего воздействия зарубежных партнеров, проводит «круглые столы», конференции, участвует в международных симпозиумах; остановимся на том, что уже более или менее отработано, то есть общественной экспертизе государственно-важных решений.

В связи с этим ОРВ должна выступить механизмом, препятствующим принятию некорректных, некомпетентных управлеченческих решений в любой области или неадекватному исполнению принятых решений. Это особенно касается нормативных правовых актов, программ и проектов, на которые выделяются значительные средства или которые связаны с жизненно важными для населения страны решениями. По сути, оценка регулирующего воздействия есть механизм, создающий условия для координирования интересов конкретных социальных групп с потребностями развития общества, то есть согласования противоречивых интересов в условиях недостаточности ресурсов для функционирования и развития социума в целом. ОРВ в этом случае существует в достижении компромисса в процессе регулирования социальных, экономических, политических, правовых, нравственных и иных отношений. Главная цель, которую преследуют все участники данного процесса, — создать условия для принятия социально ответственных государственных решений, обеспечивающих совместное проживание и равные возможности для развития всех граждан государства.

Остро встает проблема качества законов, которое является необходимым условием признания норм права как общеобязательных и действующих правил поведения.

Принятие Государственной Думой Федерального Собрания Российской Федерации качественных законов, которые могут реально и эффективно влиять практически на все сферы жизнедеятельности, в значительной мере зависит от технологии составления законопроектов, последовательного использования апробированных практикой правил законодательной техники и социальной потребности в их принятии. Высокий уровень юридико-технического оформления законопроектов, ясность и четкость их изложения должны стать эффективным средством подготовки наиболее совершенных и целесообразных по форме и структуре законопроектов, обеспечивающих максимально полное и точное соответствие формы нормативных предписаний их содержанию, легкую обозримость нормативного материала, доступность его для восприятия, исчерпывающий охват регулируемых вопросов, непротиворечивость системы законодательства.

В настоящее время Федеральное Собрание уделяет значительное внимание форме законов и их точности. Более четкой и единообразной становится структура законодательных актов, упорядочивается практика отмены законодательных актов, внесения в них необходимых изменений.

Однако позитивные процессы развития законодательной техники только подчеркивают имеющиеся недостатки современной практики законодательной деятельности, которые отрицательно влияют на качество и эффективность принимаемых законов. Указанные недостатки связаны с не всегда оправданной спешностью разработки и принятия новых законов и недостаточным вниманием к форме принимаемых законодательных актов, что зачастую приводит к существенной рассогласованности российского законодательства.

Ошибка, связанных с содержанием и формой изложения законопроектов, пока еще довольно много, и объясняются они во многом недостаточным опытом разработчиков. Зачастую в Государственную Думу направляются технически неотработанные законопроекты, содержащие неточные и расплывчатые предписания, противоречия и пробелы. Не все готовящиеся законопроекты унифицированы по структуре и стилю изложения, соответствуют действующему законодательству. Не всегда в законопроектах выдерживается единство терминологии. Многие недавно принятые законы страдают излишней декларативностью предписаний, отсутствием в ряде случаев тщательно отработанного механизма действия его норм и обеспечения их реализации, что отрицательно сказывается на применении законов.

К сожалению, в настоящее время отсутствует необходимая нормативная база по данным вопросам. Некоторые вопросы, касающиеся законодательной техники, должны были быть урегулированы в федеральном законе о нормативных правовых актах, который был принят к рассмотрению Государственной Думой еще в 1996 году и после принятия в первом чтении был отправлен на доработку в ответственный комитет. «Завис» и законопроект о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов, в котором также содержатся нормы, касающиеся правил законодательной техники и обязательного общественного обсуждения.

Качество закона и исполнение совокупности требований, составляющих законодательную технику, — понятия неразрывные. В связи с этим остро встает проблема наличия современных методологических правил, позволяющих субъектам права законодательной инициативы и разработчикам законопроектов пра-

вильно ориентироваться в вопросах законодательной техники, чтобы обеспечить качество закона.

Российское законодательство является достаточно нестабильным. Более двух третей ежегодно подписываемых Президентом Российской Федерации федеральных конституционных и федеральных законов составляют законы о внесении изменений.

При той роли, которую в жизни людей играют законы, вопросы их качества приобретают особое значение. И важны не только отдельные оценки действующих и потенциальных законов по определенным критериям, но и теоретические исследования общего характера, позволяющие сформировать, возможно, более целостное представление о качестве и потенциальной эффективности законов с тем, чтобы в текущей законодательной работе не упустить из внимания ни один из аспектов, не допустить возможный просчет. Наше мнение сводится к тому, что в качестве систематического, комплексного показателя действия правовых норм можно рассмотреть их оптимальность, составляющими которой являются эффективность, полезность, экономичность и социальная ценность норм. Под эффективностью правовых норм может выступать соотношение цели и результата, при этом в ней целесообразно выделить два уровня: юридическая эффективность (соответствие поведения адресатов нормы предписаниям) и социальная полезность (степень достижения социальной цели, находящейся вне непосредственной сферы правового регулирования). При этом полезность (выгодность) норм оценивается как соотношение намеченных и побочных результатов их действия, экономичность — как соотношение ценности полученного результата и величины произведенных затрат. Социальная ценность определяется как «общая демократическая, гуманистическая направленность».

В связи с этим обращаем внимание не только на проведение общественной экспертизы и оценки регулирующего воздействия, но и на более внимательное и тщательное проведение правовой и лингвистической экспертизы законопроекта, которые являются необходимой составной частью законотворческого процесса и определены в регламентах палат Федерального Собрания.

Кроме того, в заключении хотелось бы подчеркнуть важность и глобальность создания и функционирования в Совете Федерации структурного подразделения, которое смогло бы проводить оценку регулирующего воздействия законодательства, например, в Центре мониторинга права — отдела по оценке регулирующего воздействия (или последствий) в законодательном процессе. Здесь можно проводить комплекс логических мероприятий, направленных на структуризацию процесса подготовки законодательных предложений Совета Федерации, включающий в себя: учет и разработку практических мероприятий, которые сопровождают процесс выработки законодательных актов; выявление недостатков и преимуществ нормативных правовых актов путем углубленного анализа и оформления результатов публично; консультации с широким кругом внешних заинтересованных сторон, основываясь при этом на принципах пропорционального анализа, прозрачности и гласности, повышая качество законодательных проектов; проведение тщательного и всестороннего анализа вероятных социальных, экономических, экологических и иных последствий (как прямых, так и косвенных). Причем заключение Центра по тому или иному законопроекту должно быть отражено в досье закона.

§ 5. Организация правового мониторинга в органах исполнительной власти

Организация правового мониторинга в системе федеральных органов исполнительной власти потребует решения следующих вопросов¹:

1) определения правового мониторинга² функционально — как вида государственной деятельности. Правовой мониторинг относится к дополнительным функциям и следует из двух основных — принятие нормативных правовых актов (нормативное правовое регулирование в установленных для федеральных органов исполнительной власти сферах деятельности), контроль и надзор за их исполнением;

2) установления, что государственная деятельность по исполнению функции проведения правового мониторинга федеральными органами исполнительной власти осуществляется на плановой основе, имеет координацию, методическое обеспечение, подконтрольность. Президент Российской Федерации и Правительство Российской Федерации осуществляют общее руководство этой деятельностью;

3) определения объема и содержания непосредственно мониторинговой деятельности федеральных органов исполнительной власти;

4) определения органа (например, департамент Аппарата Правительства Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, специальная федеральная служба), который будет занимать ведущее место в системе федеральных органов исполнительной власти в целях осуществления правового мониторинга (его планирования, методического обеспечения, координации, контроля);

5) разработки и принятия федерального законодательства. Цель, принципы, субъекты, объекты, статус результатов мониторинга должны определяться Федеральным законом «О нормативных правовых актах», указом Президента Российской Федерации может утверждаться положение, которым устанавливается порядок проведения правового мониторинга в системе федеральных органов исполнительной власти. Потребуются соответствующие дополнения в положения о федеральных органах исполнительной власти о мониторинговых полномочиях (функциях). В административном регламенте исполнения государственной функции по правовому мониторингу должны устанавливаться требования к порядку исполнения такой функции, подробно определяются права и обязанности должностных лиц, формы и порядок контроля, административные процедуры.

Учитывая перевод деятельности всех органов исполнительной власти на очечочные показатели, необходимо в субъектах Российской Федерации осуществить согласованные меры по организации правового мониторинга.

Задача усиления эффективности государственного управления пока решается слабо из-за отсутствия строгой зависимости между деятельностью органов исполнительной власти и конкретными результатами социально-экономического развития. Для устранения этого пробела целесообразно:

¹ Материалы к данному параграфу представлены Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (Отдел мониторинга законодательства).

² Понятие правового мониторинга в данном случае и далее используется авторами применительно к органам исполнительной власти и в целом соотносится с вводимым Советом Федерации понятием «мониторинг права».

а) упорядочить принятие и содержание положений об органах исполнительной власти;

б) согласовать показатели результативности деятельности органов исполнительной власти с их полномочиями, установленными в отраслевых законах и соответствующих положениях;

в) измерить и оценить объем и содержание фактически выполненных управлеченческих действий;

г) сопоставить плановые показатели органов и их фактические управлеченческие действия с результатами социально-экономического развития;

д) определить реальный удельный вес управлеченческих действий в достижении социально-экономических результатов.

Нужно ввести следующие показатели реализации законов в экономической, социальной и иных сферах:

использование норм законов для решения социально-экономических задач;

использование норм законов для пересмотра подзаконных актов;

информированность и знание норм закона;

информация о нарушениях закона:

а) общая статистика

б) проверки

в) ведомственные данные (МВД России, прокуратуры, судов и так далее);

оценка законов гражданами и институтами гражданского общества.

§ 6. Мониторинг права: опыт социологического анализа

Наличие многочисленных проблем в сфере законодательства и правоприменительной практики обусловило объективную потребность мониторинга законодательства и правоприменительной практики (мониторинг права).

Практика осуществления мониторинга права показала всю сложность и многогранность существующих проблем, сделала актуальной задачу их всестороннего социологического анализа.

В этих целях социологической службой «Барометр» совместно с Комиссией Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации в 2003—2007 гг. был проведен целый ряд социологических опросов¹.

Проведение социологических опросов в мониторинговом режиме дало возможность провести анализ широкого спектра проблем в области мониторинга права.

¹ Социологические опросы были проведены среди участников Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики: методология и мировоззрение» (2003, июнь), парламентских слушаний на тему «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики в контексте реализации основных решений первой Всероссийской научно-практической конференции» (2003, декабрь), второй Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг правового пространства и правоприменительной практики» (2004, май), третьей Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики как форма диалога власти и общества» (2005, июнь), четвертой Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: стратегия правового развития России» (2006, июнь), пятой Всероссийской научно-практической конференции «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики: итоги и перспективы конституционного партнерства» (2007, июнь); среди представителей исполнительных и законодательных органов власти субъектов Российской Федерации (2007, июнь).

Так, по результатам опросов выявлены социально значимые задачи, на решение которых должен быть в первую очередь сориентирован мониторинг права. Это прежде всего достижение высокого качества принимаемых законов как важнейшего интегрального показателя законотворческой деятельности.

По результатам проведенных опросов, только незначительная часть респондентов оценивала качество принимаемых законов достаточно высоко. Напротив, в среднем каждый второй из опрошенных давал критическую оценку. При этом почти каждый второй из опрошенных считал, что в этой сфере либо не происходит положительных изменений, либо ситуация ухудшается.

Качество принимаемых законов, безусловно, определяется в первую очередь состоянием законодательного процесса. Практика свидетельствует, что здесь имеется много нерешенных проблем, и результаты проведенных опросов являются подтверждением данного факта. Они свидетельствуют в целом о критических оценках современного законотворческого процесса.

В ходе проведенных опросов его участникам был предложен целый ряд разнообразных мер по совершенствованию законотворческого процесса. Заметное предпочтение было отдано разработке стратегии правового развития России, а в числе важнейшего приоритета — повышение качества законов, совершенствование законотворчества в целом. И это не случайно. По мнению каждого второго из опрошенных участников третьей и четвертой всероссийских научно-практических конференций качество законов и совершенствование законотворчества не находятся в числе главных приоритетов государственной политики.

Важное значение приобретают сегодня задачи повышения эффективности законотворческой деятельности органов государственной власти и должностных лиц. По результатам опросов, только деятельность Президента получила положительный индекс (превышение положительной оценки над отрицательной). Наиболее критически оценивается законотворческая деятельность Государственной Думы, федеральных и региональных органов исполнительной власти. Одновременно подчеркнем, что значительная часть участников опроса проявила затруднения при оценке законотворческой деятельности Верховного Суда Российской Федерации, Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

Особое значение в современных условиях в законотворческой деятельности приобретает взаимодействие органов исполнительной, законодательной, судебной власти и других участников законотворческой деятельности в рамках конституционного партнерства.

Вместе с тем по результатам опросов данное партнерство не получило должного развития. Одна из причин заключается в том, что далеко не все субъекты конституционного партнерства активно участвуют в совершенствовании законодательства.

Для совершенствования законодательства, повышения его качества принципиальное значение приобретает сегодня изменение роли и значения парламентских институтов. По результатам опросов, имеют место противоречивые оценки их деятельности. Наряду с признанием позитивных тенденций, немалая часть опрошенных указывала на снижение роли и значения парламентских институтов в повышении качества законодательства. В наибольшей степени данные оценки касаются деятельности Государственной Думы.

Важное значение в реализации правовой стратегии в сфере законотворчества приобретает законодательное обеспечение комплексных общенациональных за-

дач. Одной из приоритетных задач законодателя в этом отношении является правовое обеспечение реализации национальных проектов. По результатам опросов, уровень их правового обеспечения оценивается в целом критически. Наиболее критически оценивается правовое обеспечение приоритетных национальных проектов «Развитие АПК», и особенно «Доступное и комфортное жилье — гражданам России».

Ситуация, сложившаяся в сфере законотворчества, требует принятия целого ряда мер системного характера. Важное значение в этом отношении имело бы принятие федеральных законов «О нормативных правовых актах», «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов», «О федеральном собрании — парламенте Российской Федерации». По результатам опросов значительное большинство безусловно высказались за их принятие. Наибольшую поддержку получила идея принятия закона «О нормативных правовых актах».

Все более актуальной становится сегодня проблема соотнесения содержания законодательства с теми или иными общественными критериями. По результатам опросов, в первую очередь следует оценивать законопроекты с точки зрения реализации конституционной обязанности государства по соблюдению и защите прав и свобод человека и гражданина, конституционного положения об обеспечении достойной жизни человека, борьбы с коррупцией, укрепления единства страны, развития России как федеративного государства.

Современное состояние человеческого измерения законодательства делает чрезвычайно актуальной задачу переориентации всех субъектов законодательной инициативы на признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина в российском обществе. По результатам опросов, в целом критически оценивается законодательство с точки зрения обеспечения прав и свобод человека и гражданина в российском обществе. Одновременно в целом критически оценивается соответствующая деятельность парламентских институтов.

Необходимость совершенствования законодательства настоятельно требует более активного использования возможностей гражданского общества. Мониторинг права призван стать эффективной формой диалога власти и общества.

В этой сфере существует много нерешенных проблем. По результатам проведенных опросов общественные институты слабо участвуют в совершенствовании законодательства. Не получает должного развития взаимодействие парламентских институтов и институтов гражданского общества как субъектов конституционного партнерства. Отсутствуют эффективные правовые механизмы взаимодействия власти и общества.

Важное значение приобретает учет в законотворчестве интересов различных социальных сил. По мнению участников опросов, первостепенное значение здесь приобретает активное участие в законотворчестве институтов гражданского общества, большая открытость законотворческого процесса, развитие механизма обратной связи законодателей с населением, учет общественного мнения на различных стадиях законотворческого процесса, расширение числа субъектов законодательной инициативы, принятие закона о лоббизме.

Нуждается в дальнейшем совершенствовании механизм участия Общественной палаты Российской Федерации в совершенствовании законодательства. По результатам опросов данная деятельность Общественной палаты в целом оцени-

вается критически. Только незначительная часть опрошенных связывает большие надежды с этой деятельностью Общественной палаты.

Одновременно отметим, что по результатам опросов получила поддержку идея принятия закона «Об общественной экспертизе». В среднем только каждый десятый из опрошенных высказался отрицательно.

Проведение мониторинга права предполагает глубокий и всесторонний анализ правоприменительной практики.

По результатам опросов в целом критически оценивается состояние правоприменительной практики на федеральном, региональном, и особенно на муниципальном уровне. Только незначительная часть опрошенных (от 4% до 9%) отмечает положительные изменения в этой сфере.

Важная роль в повышении эффективности правоприменительной практики принадлежит законодательству. Целый ряд недостатков отрицательно сказывается на состоянии правоприменительной практики. По результатам опросов, это прежде всего низкое качество принимаемых законопроектов, нестабильность законодательства, неразвитость кодификационного законодательства, незначительное число законов прямого действия, отсутствие полного регистра нормативных правовых актов, наличие значительного числа устаревших нормативных актов, отсутствие действующих законов, необходимых подзаконных актов, несоответствие целого ряда законопроектов международным стандартам.

По результатам опросов в целом критически оценивается правоприменительная деятельность органов государственной власти и управления различного уровня, судов, правоохранительных органов, должностных лиц. Относительно высоко оценивается правоприменительная деятельность Президента Российской Федерации и Конституционного суда Российской Федерации. Только они, по оценкам респондентов, имеют положительный индекс. Наиболее критически оценивается правоприменительная деятельность федеральных органов исполнительной власти, правоохранительных органов.

Современное состояние правоприменительной практики требует принятия целого ряда мер. По результатам опросов, это прежде всего повышение ответственности правоприменителей за свою деятельность, повышение уровня правосознания населения и, прежде всего, должностных лиц, повышение роли органов прокуратуры за соблюдением законности в стране, преодоление широко распространенного в обществе правового нигилизма. Важное значение имело бы проведение целевых социологических опросов с целью анализа действенности действующих законов и принятия новых.

Принципиально важное значение для повышения эффективности правоприменительной практики имело бы повышение роли парламентских институтов в контроле за исполнительными органами власти. По результатам опросов, эта роль незначительна и существенных изменений к лучшему не наблюдается.

Общественная значимость и практическая актуальность мониторинга права требует принятия сегодня серьезных комплексных мер по его качественному развитию.

Конечно, следует учитывать, что за последние годы в развитии мониторинга права наметился целый ряд позитивных моментов. По результатам проведенных опросов, имеет в целом место положительная тенденция. Возросло внимание к мониторингу права со стороны многих органов государственной власти и управления, научных учреждений, институтов гражданского общества, экспертного

сообщества. Рождаются достаточно интересные инициативы идей накопления положительного опыта. В ряде регионов созданы центры мониторинга права. Заслуживает положительной оценки деятельность Совета Федерации, где проблематика мониторинга права выступает в качестве самостоятельного направления работы. Логическим завершением целого этапа работы в области мониторинга права стало создание Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики при Совете Федерации.

Вместе с тем процесс утверждения мониторинга права идет достаточно сложно и противоречиво. Происходящие в этой сфере положительные изменения не носят еще принципиального характера. Продолжает действовать целый ряд факторов, сдерживающих развитие мониторинга права. Это прежде всего организационные, финансовые, кадровые, политические факторы. Далеко не обработан сам механизм функционирования мониторинга права, практически отсутствуют его правовые основы.

По результатам проведенных опросов важное значение имеет выделение мониторинга права в качестве самостоятельного направления государственной правовой политики, принятие на федеральном и региональном уровнях законодательных актов по организации и проведению мониторинга права. Необходима дальнейшая разработка методологической основы и научно обоснованных индикаторов действенности мониторинга права, широкое исследование исследовательских методов подготовки кадров для проведения мониторинга права, активное использование возможностей научных учреждений, институтов гражданского общества, экспертного сообщества. Важно также использование международного опыта.

Глава 3

Методология мониторинга законодательства и правоприменительной практики

§ 1. Методология изучения эффективности действия законодательства в процессе правового мониторинга¹

Изучение эффективности действия законодательства предполагает предварительную разработку теории вопроса. В настоящее время в российской юридической науке выделяются два основных подхода к изучению эффективности действия законодательства, ориентированных на различное понимание целей правового регулирования. Первый подход, сложившийся в советский период, исходит из традиционного для советской теории права легистского правопонимания, согласно которому право — это совокупность норм, установленных или санкционированных государством и поддерживаемых мерами государственного принуждения. При этом право рассматривается в качестве инструмента в руках государства, предназначенного для достижения экономических, политических, идеологических и так далее целей. В рамках такой инструменталистской трактовки права под эффективностью законодательства понимается соотношение между

¹ Материалы к данному параграфу представлены Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (Отдел мониторинга законодательства).

фактическим результатом его действия и теми внеправовыми (социальными) целями, для достижения которых оно было принято. Другое направление изучения эффективности действия законодательства, складывающееся в теории права в постсоветский период ее развития, исходит из положенного в основу действующей Конституции Российской Федерации естественно-правового типа правопонимания, согласно которому сущность права — это прирожденные и неотчуждаемые права человека, определяющие смысл и содержание законодательной и правоприменительной деятельности. С позиций такого подхода право (права человека) — это не средство решения внеправовых (экономических, политических, идеологических и иных) задач, а самостоятельная ценность, поскольку «человек, его права и свободы являются высшей ценностью» (статья 2 Конституции Российской Федерации). Неправомерное (то есть не соответствующее Конституции Российской Федерации, а также общепризнанным принципам и нормам международного права) ограничение прав и свобод человека означает неправовой характер закона.

С позиций такого подхода, базирующегося на естественно-правовом типе правопонимания, целью правового регулирования является осуществление на практике принципа, согласно которому человек реализует свои права до тех пор, пока это не нарушает аналогичные права других людей, иные права человека, а также публичный порядок, обеспечивающий возможность осуществления прав человека.

Об эффективности действия законодательства имеет смысл говорить лишь применительно к правовому законодательству, направленному на обеспечение и защиту прав и свобод человека (в противном случае вопрос лишается правового смысла). Поэтому процесс определения эффективности действия законодательства разбивается на два этапа: а) определение правового качества законодательства (то есть определение конституционно-правовой природы норм, входящих в законодательный акт); б) изучение эффективности действия законодательства.

Для определения правового качества законодательства необходимо установить соответствие его положений требованиям Конституции Российской Федерации, а также общепризнанным принципам и нормам международного права, как составной части российской правовой системы. В конечном итоге конституционно-правовая природа законодательства определяется двумя факторами: 1) его способностью обеспечить гарантии реализации закрепленного в нем субъективного права или обязанности для всех участников регулируемого круга отношений на равных основаниях (то есть без дискриминации и привилегий); 2) конституционно-правовым характером тех ограничений прав человека, которые вытекают из требований данного законодательства.

Способность законодательной нормы гарантировать реализацию закрепленных в ней прав и обязанностей на равных основаниях означает, что все субъекты регулируемого круга отношений имеют формально равную с другими субъектами регуляции возможность реализовать предоставленное им право и выполнить установленную законом обязанность. Это качество законодательной нормы достигается путем надлежащей проработки в процессе правотворчества ее социального содержания и выбора адекватной этому содержанию юридической формы.

Социальное содержание конституционно-правовой природы законодательной нормы характеризуется тем, что в ней найден правовой компромисс различных социальных интересов. Суть этого компромисса состоит в том, что всякому интересу, попадающему в сферу действия данной нормы, обеспечена равная с другими свобода реализации в той мере, в какой это не противоречит свободной реализации других интересов (таким образом, ни один социальный интерес не может осуществляться за счет подавления интересов других социальных групп и слоев общества).

Юридическую форму конституционно-правовая природа законодательной нормы приобретает в тех случаях, когда:

правильно определен предмет законодательного регулирования, то есть характер регулируемых отношений соответствует отраслевой принадлежности нормы;

уровень нормативного акта, частью которого является рассматриваемая норма (федеральный конституционный закон, федеральный закон, закон субъекта Федерации, подзаконный нормативный правовой акт), соответствует предмету регулирования;

верно определен круг субъектов правового регулирования;

найден надлежащий баланс прав и обязанностей (то есть координация прав и обязанностей соответствует требованиям правового принципа равенства между правами и обязанностями субъектов регулирования, между правами человека и соответствующими обязанностями государственных органов и так далее);

требования нормы, с одной стороны, достаточны для обеспечения полноты регулирования, а с другой — не носят избыточного характера;

предусмотренная нормой санкция адекватна (соразмерна) характеру правонарушения;

содержащиеся в норме санкции или поощрения достаточны, чтобы выполнить стимулирующую функцию;

правильно выбран способ правового воздействия (обязывание, дозволение, запрет);

отсутствуют двусмысленности в формулировках;

нет внутренних противоречий в положениях данной нормы;

отсутствуют коллизии между данной нормой и иными положениями данного нормативного акта, акта того же уровня, а также более высокого уровня (в том числе международного);

обеспечена «вписанность» положений нормы в систему действующего законодательства в целом и так далее.

Важно иметь в виду, что правовое качество формально-юридических аспектов законодательства, также как и правовое качество его социального содержания определяется, в конечном итоге, соблюдением принципа формального равенства субъектов правового регулирования. Ведь даже самые незначительные погрешности в юридической технике, ведущие к нечеткости законодательных формулировок, на стадии правоприменения могут стать причиной неоднозначного толкования законодательных положений и приводить к нарушению гарантированного Конституцией Российской Федерации (часть 1 статьи 19) равенства перед законом и судом.

Подход к определению конституционно-правового характера ограничений прав человека должен быть дифференцирован в зависимости от уровня изучаемого нормативного акта.

Если речь идет об изучении эффективности норм подзаконного нормативно-правового акта или закона субъекта Российской Федерации, то необходимо исходить из того, что регулирование прав и свобод человека (и, следовательно, введение ограничений этих прав) могут осуществляться лишь федеральным законом. Если в ходе исследования выяснится, что подзаконный нормативный правовой акт или закон субъекта Российской Федерации вводит дополнительные ограничения прав и свобод, не установленные федеральным законом, то речь должна идти не об изучении эффективности данных законодательных актов, а о выработке предложений по приведению их в соответствие с федеральным законодательством.

Если предметом исследования является норма федерального закона, то при определении правомерности вводимых ею ограничений прав человека следует исходить из положений Конституции Российской Федерации (пункт 3 статьи 55), согласно которым критериями ограничения прав человека являются защита основ конституционного строя, нравственность, здоровье, права и законные интересы других лиц, обеспечение обороны страны и безопасности государства.

Определение правовой природы норм, входящих в рассматриваемый законодательный акт, должно подтвердить, что рассматриваемое законодательство обеспечивает минимально необходимые гарантии прав человека. Это позволяет перейти к изучению эффективности его действия. Вопрос об эффективности действия законодательства следует решать, исходя из анализа соотношения его цели (достижение заданного Конституцией Российской Федерации уровня защиты прав человека), достигнутого результата (реального уровня защиты прав и свобод) и используемых для этого ресурсов государственного принуждения (то есть меры ограничения прав и свобод). Наиболее эффективным считается законодательство, обеспечивающее максимально возможную реализацию одних прав человека при минимальном ограничении других.

Если перевести это теоретическое определение критерия эффективности законодательного акта в плоскость эмпирического уровня исследований, то речь пойдет об обеспечении возможности реализации правомерных социальных интересов участников регулируемого круга отношений таким образом, что свобода реализации интересов одних не ущемляла бы свободу других. Наиболее эффективным будет тот законодательный акт, который в большей степени обеспечивает реализацию социальных интересов в сфере своего действия.

Перевод проблемы из области прав человека в плоскость социальных интересов позволяет привлечь к исследованию социологические методы эмпирического анализа. Задача исследования в этом случае заключается в определении всех самостоятельных групповых интересов, действующих в сфере регулирования рассматриваемого законодательства, в выявлении основных конфликтов интересов и степени их интенсивности, в определении роли правового регулирования в деле согласования конфликтующих интересов и разрешения возникающих конфликтов.

Выработка конкретных показателей эффективности действия законодательства в каждом отдельном случае требует творческого подхода. Однако в качестве общего методологического принципа исследований можно предложить ориентацию на выявление показателей конфликтности общественных отношений, характеризующих меру удовлетворения правомерных интересов участников регулируемых отношений. Использование в процессе исследований такого показате-

ля эффективности правовой нормы, как степень конфликтности отношений, урегулированных этой нормой, предполагает знание о каком-то оптимальном для данной сферы уровне конфликтности (с учетом конкретной социально-политической, экономической, нравственной и тому подобной ситуации). Очевидно, что полное отсутствие социальных конфликтов не может быть критерием для оценки эффективности действия права, поскольку демократическое развитие всегда сопряжено с многочисленными социальными конфликтами, многие из которых должны решаться в правовом поле. Поэтому речь может идти о достижении некой оптимальной степени конфликтности ситуации, означающей, что существующее правовое регулирование обеспечивает необходимую и достаточную меру свободы в реализации правомерных интересов субъектов социального общения. В противном случае мы имеем дело либо со слишком жесткой законодательной политикой, ущемляющей свободу людей в общественных отношениях, либо с недостаточной правовой урегулированностью, ведущей к хаосу и произволу. И в том и в другом случаях законодательство, не выполняющее свою роль по упорядочиванию социальных конфликтов и закреплению нормативно-правовой модели их разрешения, является неэффективным.

Накопление опыта эмпирических исследований эффективности законодательства позволит применительно к каждой конкретной сфере определить тот допустимый предел конфликтности, при котором норма может считаться эффективной. На первых же порах целесообразно обратиться к опыту и знаниям экспертов и использовать для этих целей методы экспертных оценок.

С учетом сказанного под эффективностью действия законодательного акта следует понимать степень соответствия уровня конфликтности регулируемых им отношений оптимальному уровню конфликтности в той или сфере общественной жизни. Такое определение поддается эмпирической верификации, то есть понимаемая таким образом эффективность нормы может быть выявлена и изменена в процессе эмпирического социологического исследования.

Если в ходе исследования выявлена недостаточная эффективность действия законодательства, ведущая к дисбалансу социальных интересов, то задача следующего этапа заключается в выработке предложений по повышению эффективности законодательства. В конечном итоге речь идет о выявлении тех факторов, которые определили низкую эффективность законодательства, и в выработке способов преодоления их негативного действия.

К числу основных правовых факторов, влияющих на эффективность законодательства в современных условиях, относятся: а) правовое качество законодательства, выявление которого предполагает оценку (здесь следует вернуться к выявленным ранее дефектам социального содержания и юридической формы законодательных норм и провести более углубленный анализ, направленный на выработку предложений по их устранению); б) качество правоприменительной деятельности; в) уровень правосознания населения.

Для анализа правового качества законодательства может потребоваться организация его комплексной правовой экспертизы¹, включающей в себя при необходимости такие направления, как: 1) ведомственная экспертиза; 2) научная экспертиза; 3) общественная экспертиза. Особый интерес при этом представляет об-

¹ В рамках правовой экспертизы следует проводить экспертизу нормативных правовых актов на коррупционность (см. подр.: Методика первичного анализа (экспертизы) коррупционности нормативных правовых актов / Э.В. Талапина, В.Н. Южаков; под ред. В.Н. Южакова. — М.: Центр стратегических разработок; Статут, 2007).

щественная экспертиза законодательства, которая может осуществляться с помощью таких методов исследования, как опрос общественного мнения¹ (метод включает в себя интервьюирование и (или) анкетирование респондентов, выбранных из генеральной совокупности субъектов правового регулирования на основе методики вероятностного или квотного отбора; анализ и обобщение полученных данных); опрос экспертов² (метод включает в себя подбор и опрос специалистов, способных высказать компетентное, профессиональное мнение по интересующим исследователей вопросам; определение критериев компетентности экспертов и ранжирование их ответов в зависимости от уровня компетенции; выработку обобщенной позиции экспертов); фокус-группа (метод включает в себя подготовку сценария обсуждения проблемы в небольшой, но достаточно представительной группе людей, являющихся рядовыми участниками регулируемых общественных отношений; подбор фокус-группы; проведение обсуждения исследуемых вопросов и выработку в ходе обсуждения согласованной позиции).

Изучение качества правоприменительной деятельности и уровня правосознания населения предполагает проведение специальных социологических исследований.

§ 2. Правовое обеспечение процесса совершенствования законодательства: проекты федеральных законов «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов», «О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации»

Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации за последние шесть лет создал в Российской Федерации систему мониторинга законодательства и правоприменительной практики. Основная цель этой работы заключается в укреплении взаимодействия общества и государства для обеспечения принятия качественных законов, реализации прав и свобод человека и гражданина.

Результаты проведенного мониторинга и работа над докладами позволила сделать ряд комплексных выводов, которые стали следствием анализа не только принимаемых в течение парламентского года законов, но и осмыслиния состояния правовой системы страны в целом.

Главный из них — отсутствие ответственности за принимаемые законы и их реализацию. По-прежнему законы порождают многочисленные изменения, приносят и гражданам, и обществу, и государству существенно меньше пользы, чем планировалось. Результаты применения законов зачастую не соответствуют прогнозам правового регулирования. Законодательное закрепление основных направлений внутренней и внешней политики остается несовершенным.

Именно поэтому сегодня с целью обеспечения преемственности, последовательности государственно-властных решений, принятых в последние годы, необходимо закрепить систему ответственности за их осуществление.

¹ Для проведения опросов общественного мнения целесообразно обращаться к исследовательским организациям, пользующимся авторитетом в социологическом сообществе.

² Опыт показывает, что в исследовании конституционно-правового качества законодательства (особенно при оценке качества его юридической формы) хорошие результаты дает применение метода экспертного опроса, когда в роли экспертов выступают правоприменители, и прежде всего судьи.

Принимая во внимание динамику происходящих кардинальных изменений государственно-политической реальности страны, в этой системе ответственности Федеральное Собрание — парламент Российской Федерации занимает особое место.

С одной стороны, парламент будет выступать в роли политического оппонента Правительства и может применить к нему конституционные нормы об ответственности; с другой стороны, он выступает в роли конституционного партнера Правительства, когда ставится вопрос о качестве законодательства и ответственности государства в целом за состояние страны.

Вместе с тем сегодня вообще отсутствуют общие правила поведения в сфере законодательной и правоприменительной деятельности, закрепленные в законе, развивающие положения Конституции Российской Федерации, где содержаться лишь базовые принципы этой важнейшей государственной деятельности, контроль и ответственность за соблюдение которых практически отсутствует.

Мониторинг законодательства и правоприменительной практики один из первых шагов на пути к созданию института ответственности через взаимопроникновение правотворчества, правоприменение и мониторинга права, как недостающего ранее элемента, обеспечивающего контроль и ответственность.

В целях законодательного закрепления общих правил поведения субъектов законодательной и правоприменительной деятельности, границ их ответственности Совет Федерации предлагает принять пакет из трех законов: «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов» (№ 97700183-2, внесен в Государственную Думу Президентом Российской Федерации 23 января 1997 года, принят в первом чтении 22 октября 1997 года), «О нормативных правовых актах в Российской Федерации», «О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации». Принятие указанных законов могло бы обеспечить эффективный законодательный результат и поднять степень ответственности государства на качественно новый уровень.

Такое укрепление правовых основ законодательной и правоприменительной деятельности государства и ответственности за ее осуществление могло бы открыть новую эпоху российской государственности, начав с ее закрепления в качестве приоритета государственной политики — совершенствование законодательства.

В Совете Федерации была образована рабочая группа Совета Федерации по доработке трех проектов федеральных законов: о нормативных правовых актах в Российской Федерации, о порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов, о Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации.

Рабочая группа в соответствии с планом своей деятельности в текущем режиме осуществляет свою работу. В настоящее время в высокой степени готовности находится проект закона «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов». В проект внесены все предложения, поступившие от членов Совета Федерации, депутатов Государственной Думы, от экспертов и ученых (перечень нововведений прилагается). Текст проработан экспертами рабочей группы, вычитан и доработан специалистами Правового управления Аппарата Совета Федерации. После несущественной доработки проект данного федерального закона может быть внесен в Государственную Думу.

Существенно дополнен и расширен перечень основных понятий, используемых в федеральном законе.

Введено понятие конституционного партнерства как основы качественной законодательной деятельности.

Введено понятие законодательного мониторинга, определены основные принципы и порядок его проведения.

Существенно расширена и дополнена глава, определяющая порядок реализации права законодательной инициативы. Введено понятие законодательного предложения (концепции законопроекта). Определены основные требования, предъявляемые к законодательному предложению (концепции законопроекта), к тексту законопроекта (в том числе к его содержанию и оформлению), к документам, прилагаемым к законопроекту, к поправке к законопроекту.

Существенной переработке подвергнута глава, определяющая порядок планирования законодательной деятельности. Уточнен порядок осуществления как среднесрочного (федеральная программа законопроектных работ), так и текущего (сессионный план) планирования федеральной законодательной деятельности.

Корректировке подверглись целый ряд статей самой объемной главы законопроекта, описывающей порядок рассмотрения законопроектов Государственной Думой. Большинство норм приближено к существующей в течение 14 лет законодательной практике. Введен исчерпывающий перечень оснований отказа в принятии законопроекта к рассмотрению. Сформулированы задачи, решаемые при проведении каждого из трех чтений. Определен порядок проведения различных экспертиз законопроекта, порядок подготовки официального отзыва Правительства Российской Федерации и отзыва органов государственной власти субъектов Российской Федерации на законопроект. Принято решение отказаться от конституирования различных видов федеральных законов и закрепления существенно различных процедур их рассмотрения. Зафиксированы только особенности рассмотрения законопроектов о федеральном бюджете и о ратификации (деконсации) международных договоров Российской Федерации посредством отсылки к регулирующим эти особенности соответствующим федеральным законам.

По-новому проработан и детально прописан порядок преодоления возникших разногласий в связи с отклонением Советом Федерации одобренного Государственной Думой федерального конституционного закона, принятого Государственной Думой федерального закона, а также в связи с отклонением Президентом Российской Федерации принятого Государственной Думой и одобренного Советом Федерации федерального закона. Конституирован статус согласительных и специальных комиссий, описан порядок их формирования, организации деятельности, принятия решений, требования к протоколу указанных комиссий, а также порядок его рассмотрения палатами Федерального Собрания Российской Федерации.

Отдельной главой сформулированы требования к законопроектам о внесении изменений в действующие федеральные конституционные законы, федеральные законы.

Судьба проекта федерального закона «О нормативных правовых актах в Российской Федерации» за последние год претерпевает ряд трудностей, связанных с некоторыми обстоятельствами. В частности, Министерство юстиции Российской Федерации совместно с Институтом законодательства и сравнительного

правоведения при Правительстве Российской Федерации инициативно разрабатывало концепцию и собственно проект данного федерального закона. Проекты данных документов в октябре 2007 года были вынесены на Комиссию Правительства Российской Федерации по законопроектной деятельности, где по различным причинам они не были поддержаны. Представляется, что при всех известных обстоятельствах работу над проектом данного закона необходимо продолжать, но уже в формате тесного сотрудничества органов законодательной, исполнительной власти и научно-экспертного сообщества. Координация этой деятельности в широком формате может быть возложена на Совет Федерации.

§ 3. Использование «досье законов» как механизма мониторинга законотворчества и правоприменения — динамика развития федеральных законов «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О противодействии терроризму»

В докладе 2007 года продолжается традиция, которая была начата в 2005 году, и предлагается усовершенствованная социализированная модель «досье закона» как важной составляющей механизма мониторинга законодательства и право-применительной практики.

Анализируя сводную информацию об отзывах органов государственной власти субъектов Российской Федерации на доклад Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» 2006 года, следует отметить, что идею досье закона, поддерживают большинство субъектов Российской Федерации. В частности, в письме администрации Президента Республики Башкортостан¹ говорится о том, что в докладе содержится аргументированное предложение о создании досье на принимаемые законы как одной из основных форм осуществления непрерывного мониторинга законодательства и правоприменительной практики, обеспечивающей постоянное сопровождение закона от возникновения потребности в его разработке до прекращения действия.

Глава Республики Коми² отмечает значение доклада с практической точки зрения и включение в него «досье закона», как механизма мониторинга законотворчества и правоприменения.

В отзыве губернатора Вологодской области³ обозначена оценка реализации законодательства, как одного из важнейших элементов анализа его эффективности, поскольку, правовая норма «рождается» в процессе применения. Позитивным в связи с этим следует признать и формирование «досье закона». Однако необходимо не просто установить факт законодательного дефекта, но и создать механизм оперативного устранения данного дефекта, а также недопущения повторения данного дефекта в последующих законодательных актах. В связи с этим, губернатор считает необходимым, включить в систему мониторинга отдельные элементы перспективной оценки (учет допущенных ранее нормотворческих ошибок на стадии проектирования правовой нормы).

¹ Из письма руководителя администрации Президента Республики Башкортостан Р. Хабирова от 6 августа 2007 года № 1720-А., п. 6.

² Письмо Главы Республики Коми В. Торлопова от 24 августа 2007 года № 03-23/5200.

³ Письмо губернатора Вологодской области В.Е. Позгалева от 31 августа 2007 года № 2019/19-03.

Кроме того, в отзыве губернатора Вологодской области содержится практическое предложение о дополнении досье закона разделом, содержащим выявленные в процессе реализации правовой нормы правотворческие ошибки. Созданная таким образом «карточка правотворческих ошибок» позволила бы избежать многих недочетов уже на этапе проектирования правовой нормы. Такая новация представляется интересной и необходимой, это еще один шаг борьбы с «заплатным» законодательством и за качество нормативного правового акта.

Самым сложным и наименее разработанным при формировании досье, по мнению главы администрации Архангельской области¹, является вопрос об обобщенном и объективном представлении результатов применения законов. Для его решения необходимо объединить усилия с исполнительными органами государственной власти (включая правоохранительные органы) и органами судебной власти.

Совет Федерации при поддержке регионов стремится к тому, чтобы выводы и рекомендации, содержащиеся в досье закона, позволяли постоянно улучшать законодательную деятельность. Со временем, «досье закона» будет не только идеей или моделью, но и прагматичной реальностью. Любая проблема — общественная, социальная или отраслевая, — нуждающаяся в новом правовом регулировании, начиная с этапа зарождения законодательной инициативы до процесса применения принятого закона, будет сопровождаться досье. И здесь самое важное — мониторинг практики применения уже принятого закона на уровне исполнительной власти, физических лиц, юридических лиц, правоохранительных и судебных органов. В докладе 2006 года были предложены досье, составленные на два закона — «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и «О противодействии терроризму». Для дальнейшей работы в области мониторинга законодательства важен этот ретроспективный опыт. В дальнейшем такие досье как продукт коллективного законотворчества необходимо готовить синхронно по времени, когда закон зарождается, принимается и применяется. Совет Федерации полагает, что в перспективе на все законы, а также принимаемые министерствами и ведомствами нормативные акты целесообразно готовить полноценное досье, где будут зафиксированы все отзывы, экспертные заключения, дискуссионные моменты в процессе обсуждения законопроектов и замечания, высказанные в ходе их принятия.

Законы должны формулироваться четко, с минимальными отсылочными нормами. Для решения этого вопроса, планируется включить в «парламентский»² пакет законов норму о том, что, именно, на стадии одобрения законопроекта Советом Федерации к нему должен прилагаться полный набор проектов тех нормативных правовых актов, создание которых планируется Правительством Российской Федерации, министерствами и ведомствами в связи с его реализацией, а не потом, как это происходит сейчас, когда спустя месяцы и годы после принятия закона готовятся инструкции, подчас полностью искажающие сам закон. Именно такой подход позволит осуществлять более тщательное, прозрачное и четкое отслеживание сопутствующих нормативных актов к тому или иному закону и более квалифицированную оценку, анализ, прогноз, системный синтез. Оценив за-

¹ Из письма главы администрации Архангельской области Н.И. Киселева от 15 октября 2007 года № 06-01/842, п. 16.

² В данном случае имеются в виду проекты следующих федеральных законов: «О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации», «О нормативных правовых актах», «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов».

кон, сравнив эту оценку с тем, что было известно ранее, сделав прогноз того, как закон будет читаться, пониматься, трактоваться и исполняться, необходимо все эти сведения обобщить и использовать полученный результат мониторинга в законодательном процессе. Поэтому досье — это системная деятельность по оценке, анализу, прогнозу и обобщению результатов законотворческой деятельности и правоприменения, а мониторинг — важнейший непрерывный инструмент всей системы права, системы консолидированной работы всех субъектов конституционного партнерства и институтов гражданского общества. Учет недостатков, изложенных в досье закона, и внесение в соответствии с ними изменений в разрабатываемый или уже принятый закон приведет к реализации поставленной в Совете Федерации максимы законодателя: «Своевременно принятый и качественный закон является самым желанным местом встречи власти и общества, человека и государства».

В докладе 2006 года была сделана попытка составления модели досье федеральных законов от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму». В настоящем докладе, с учетом наработок Совета Федерации в течение 2007 года, предлагаются досье тех же законов, только с наполнением и использованием принципа обратной связи, когда акцент делается на достижения и проблем применения в реальной жизни этих двух законов, а также на анализ достижения целей и задач, поставленных в данных законах и принятых в исполнение их органами федеральной исполнительной власти нормативных правовых актов.

**ДОСЬЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
ОТ 6 ОКТЯБРЯ 2003 ГОДА № 131-ФЗ
«ОБ ОБЩИХ ПРИНЦИПАХ ОРГАНИЗАЦИИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

[извлечение]

ОБЩАЯ ЧАСТЬ

1. Вид и наименование закона

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

2. Отношение к сфере прав, свобод, интересов, обязанностей граждан

Конституционное право, основы государственного управления

3. Реквизиты закона

От 6 октября 2003 года № 131-ФЗ

4. Срок действия

На неопределенный срок

5. Субъекты ответственности за исполнение и реализацию

Правительство Российской Федерации, федеральные органы государственной власти и органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы и должностные лица местного самоуправления

ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ (СПЕЦИАЛЬНЫЕ СВЕДЕНИЯ)

ЗАКОНОТВОРЧЕСКАЯ СТАДИЯ

6. Инициатор разработки закона

Президент Российской Федерации

7. Разработчики законопроекта

Рабочая группа по подготовке новой редакции Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

8. Информация о разработке законопроекта

Избранные газетные публикации, отражающие общественное мнение о законопроекте, размещены в сети Интернет на сайтах www.expert.ru, www.mpsf.org, www.mcpl.ru; научная библиография по вопросам местного самоуправления, избранные научные статьи, посвященные разработке законопроекта, размещены на сайте www.edu.ru; данные о дореволюционном и советском опыте законодательного разрешения проблем по теме законопроекта размещены на сайте www.history.municip.ru; список ведущих ученых и специалистов-аналитиков, имеющих наиболее значимые публикации по теме законопроекта, размещен на сайте www.library.ru; материалы парламентских слушаний, «круглых столов», исследований по теме законопроекта имеются в парламентской библиотеке и аппаратах комитетов Совета Федерации и Государственной Думы по вопросам местного самоуправления.

Общественное мнение о законопроекте публикуется в периодических средствах массовой информации: журналах «Муниципальная власть», «Муниципальное право», «Журнал российского права», «Государство и право», «Управа», «Российская муниципальная практика», газете «Местное самоуправление» и других, а также на сайтах и в изданиях организаций, занимающихся проблематикой местного самоуправления: Консалтинговое общество OST-EVRO, Фонд «Институт экономики города», Центр правовой поддержки местного самоуправления, Фонд правовых проблем федерализма и местного самоуправления и других.

9. Субъект права законодательной инициативы, внесший законопроект, и документы, представленные при внесении законопроекта

Президент Российской Федерации (письмо от 4 января 2003 года)

распоряжение Президента Российской Федерации

пояснительная записка

текст законопроекта

перечень федеральных законов, подлежащих признанию утратившими силу, изменению и дополнению в связи с принятием федерального закона

финансово-экономическое обоснование

заключение Правительства Российской Федерации

10. Концепции актов федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающие реализацию законопроекта

При рассмотрении законопроекта представлены не были

11. Субъекты (органы палат Федерального Собрания, органы законодательных собраний субъектов Российской Федерации) сопровождения законопроекта в парламенте, документы, аналитические, статистические материалы, использовавшиеся при рассмотрении законопроекта

Государственная Дума:

ответственный — Комитет Государственной Думы по вопросам местного самоуправления;

комитет-соисполнитель — Комитет Государственной Думы по бюджету и налогам;

к первому чтению:

текст законопроекта;

заключение ответственного комитета Государственной Думы;

заключение комитета-соисполнителя Государственной Думы;

заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы;

заключение ответственного комитета Совета Федерации;

заключение Правового управления Аппарата Совета Федерации;

ко второму чтению:

текст законопроекта;

постановление Государственной Думы о принятии законопроекта в первом чтении;

заключение ответственного комитета Государственной Думы;

заключение комитета-соисполнителя Государственной Думы;

заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы;

поправки от Правительства Российской Федерации, поправки Совета Федерации;

таблицы поправок;

к третьему чтению:

текст законопроекта;

постановление Государственной Думы о принятии законопроекта во втором чтении;

заключение ответственного комитета Государственной Думы;

заключение комитета-соисполнителя Государственной Думы;

заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы

Совет Федерации:

ответственный комитет:

Комитет по вопросам местного самоуправления

комитеты-соисполнители:

Комитет по делам Федерации и региональной политике;

Комитет по правовым и судебным вопросам;

Комитет по конституционному законодательству;

Комитет по бюджету;

Комитет по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии;

Комиссия по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации;

Комитет по экономической политике, предпринимательству и собственности;

Комитет по делам Севера и малочисленных народов;

Комиссия по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации;

рассмотрение в Совете Федерации:

постановление Государственной Думы о принятии в третьем чтении федерального закона;

стенограммы обсуждений в Государственной Думе;

заключение ответственного комитета Совета Федерации;

заключения комитетов-соисполнителей Совета Федерации;

заключение Правового управления Аппарата Совета Федерации

12. Рассмотрение федерального закона Президентом Российской Федерации

Государственно-правовое управление Президента Российской Федерации

постановление Государственной Думы о принятии в третьем чтении федерального закона;

постановление Совета Федерации об одобрении принятого Государственной Думой федерального закона;

заключение Государственно-правового управления Президента Российской Федерации.

НОРМОТВОРЧЕСКАЯ СТАДИЯ**13. Акты Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти, обеспечивающие реализацию законопроекта**

Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 мая 2004 года № 707-р (с изм. от 8 сентября 2004 года № 1165-р, от 4 ноября 2004 № 1397-р) «Об утверждении перечней субъектов Российской Федерации и отдельных районов субъектов Российской Федерации (в существующих границах), относящихся к территориям с низкой либо с высокой плотностью населения».

Постановление Правительства Российской Федерации от 31 декабря 2004 года № 903 (с изм. от 2 августа 2005 года) «Об утверждении правил составления переподаточного (разделительного) акта по имущественным обязательствам органов местного самоуправления».

Постановление Правительства Российской Федерации от 20 декабря 2004 года № 814 «Об уполномоченном федеральном органе исполнительной власти по утверждению границ муниципальных образований».

Постановление Правительства Российской Федерации от 1 июля 2005 года № 350 «О ведении Государственного реестра муниципальных образований Российской Федерации»

14. Акты субъектов Российской Федерации, принятые в связи с принятием закона

Законы субъектов Российской Федерации, предусмотренные статьей 84 Федерального закона от 6 октября 2003 года N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в том числе, например, об установлении границ муниципальных образований и наделении муниципальных образований соответствующими статусами (городское либо сельское поселение, муниципальный район, городской округ, внутригородская территория города федерального значения).

Законы субъектов Российской Федерации, устанавливающие разграничение имущества между муниципальными образованиями различных видов, а также законы субъектов Российской Федерации, определяющие перечни вопросов и полномочий вновь образованных муниципальных образований.

Тексты законов можно найти в правовых базах, таких как «Консультант Плюс», «Гарант» и других, а также на официальных сайтах органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

15. Акты органов местного самоуправления, обеспечивающие реализацию закона

Муниципальные правовые акты, предусмотренные Федеральным законом от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в том числе его статьей 84 (пункт 8), такие как уставы муниципальных образований. Тексты некоторых из них можно

найти в правовых базах, таких как «КонсультантПлюс», «Гарант» и другие, а также на официальных сайтах органов государственной власти субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, ассоциаций муниципальных образований, таких, например, как Союз российских городов, Ассоциация сибирских и дальневосточных городов, и других.

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНАЯ СТАДИЯ

16 Оперативный мониторинг — информация о применении закона уполномоченными органами (исполнительными, судебными, органами местного самоуправления) в течение первого года действия закона

Информация о практике применения закона в течение первого года действия содержится в материалах следующих мероприятий, проведенных Комитетом Совета Федерации по вопросам местного самоуправления:

«круглый стол» на тему «Проблемы внедрения двухтиповой модели территориальной организации местного самоуправления в Российской Федерации» (январь 2004 года);

«круглый стол» на тему «Роль негосударственных организаций и средств массовой информации в реализации нового законодательства о местном самоуправлении» (февраль 2004 года);

«круглый стол» на тему «Законодательное обеспечение внедрения результативной модели местного бюджета» (март 2004 года);

«круглый стол» на тему «Территориальное планирование как элемент обеспечения территориальной и экономической основы местного самоуправления» (апрель 2004 года);

в рамках восьмого Петербургского экономического форума «круглый стол» на тему «Местное самоуправление и бизнес: развитие социального партнерства» (июнь 2004 года);

в рамках Байкальского экономического форума (г. Иркутск) «круглый стол» на тему «Проблемы реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (сентябрь 2004 года);

«круглый стол» на тему «Проблемы законодательного регулирования форм непосредственного осуществления населением местного самоуправления» (октябрь 2004 года);

«круглый стол» на тему «Проблемы законодательного регулирования функционирования закрытых административно-территориальных образований» (ноябрь 2004 года);

выездные мероприятия:

выездное заседание комитета в г. Ярославле на тему «Актуальные проблемы реализации Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (март 2004 года);

выездной «круглый стол» в г. Дзержинский Московской области на тему «Проблемы развития территориального общественного самоуправления и изменения его законодательной базы в связи с принятием нового Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (май 2004 года);

выездной «круглый стол» в г. Чебоксары на тему «Основные направления реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: региональный аспект» (май 2004 года).

17. Оперативный мониторинг — информация о применении закона уполномоченными органами (исполнительными, судебными, органами местного самоуправления) в течение 2007 года

Информация о практике применения закона в течение 2007 года содержится в материалах следующих мероприятий, проведенных Комитетом Совета Федерации по вопросам местного самоуправления:

«правительственный час» по вопросу о ходе реформы местного самоуправления и ее финансовом обеспечении (основной доклад Министра регионального развития Российской Федерации В.А. Яковлева, содоклад заместителя Министра финансов Российской Федерации А.Г. Силуанова) (21 февраля 2007 года);

парламентские слушания «Вопросы местного значения в контексте разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления, а также между органами местного самоуправления муниципальных образований разных видов» (28 февраля 2007 года);

выездной «круглый стол» в г. Оренбурге на тему «Проблемы реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (10 апреля 2007 года);

«круглый стол» на тему «Организация местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, образованных в результате объединения субъектов Российской Федерации» (20 апреля 2007 года);

«круглый стол» на тему «Некоторые вопросы применения Федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» (20 июня 2007 года);

«круглый стол» на тему «Организация местного самоуправления в городах федерального значения: состояние, проблемы и направления совершенствования» (25 октября 2007 года);

международная конференция «Местное самоуправление в России: состояние, проблемы. Перспективы» (15—16 ноября 2007 года);

«круглый стол» на тему «Законодательное обеспечение решения вопросов местного значения по строительству и содержанию автомобильных дорог общего пользования и организации транспортного обслуживания населения» (28 ноября 2007 года).

Информация о практике применения закона в течение 2007 года содержится также следующих печатных изданиях и публикациях, подготовленных Комитетом Совета Федерации по вопросам местного самоуправления:

брошюра «Правовые проблемы применения норм земельного и градостроительного законодательства на муниципальном уровне (по материалам научно-практического семинара)»;

брошюра «Пути разрешения проблемы соответствия доходной части местных бюджетов расходным обязательствам муниципальных образований в рамках основных направлений совершенствования межбюджетных отношений между уровнями публичной власти (по материалам «круглых столов» и семинаров)»;

материалы для аналитической статьи «Развитие автомобильных дорог и организации дорожного движения как фактор безопасности на дорогах» председателя Комитета по вопросам местного самоуправления С.М. Киричука (статья «Дороги России», «Вестник Совета Федерации», 2008, № 1);

статья «Жилищный кодекс Российской Федерации: проблемы и практика» (журнал «Практика муниципального управления» 2007, № 10);

статья «Детализация полномочий муниципалитетов в сфере градостроительной деятельности. Ч. 2» (журнал «Практика муниципального управления» 2007, № 7);

статья «Детализация полномочий муниципалитетов в сфере градостроительной деятельности» (журнал «Практика муниципального управления» 2007, № 6).

Кроме этого, информация о применении закона уполномоченными органами (исполнительными, судебными, органами местного самоуправления) в течение 2007 года о имеется на официальных сайтах федеральных органов власти Российской Федерации (Минфина России, Минрегиона России и другие), судов Российской Федерации (Конституционного, Верховного, Арбитражного), а также конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, сайтах органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также в периодических средствах массовой информации (например, журналах «Муниципальная власть», «Муниципальное право», «Журнал российского права», «Государство и право», «Управа», «Российская муниципальная практика», газете «Местное самоуправление» и других), а также на сайтах и в изданиях организаций, занимающихся проблематикой местного самоуправления (например, Консалтинговое общество OST-EVRO, Фонд «Институт экономики города», Центр правовой поддержки местного самоуправления, Фонд правовых проблем федерализма и местного самоуправления и другие).

Оперативный мониторинг, проведенный Комитетом в 2007 году, позволяет сделать следующие выводы в части общих проблемных вопросов правоприменения Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Продолжает сохраняться явно противоречащая концепции разграничения полномочий между уровнями публичной власти и соответственно концепции Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» негативная тенденция в части расширения установленного в 2006 году перечня вопросов местного значения, исполнение которых предусматривается исходя из принципа факультативности (содержащихся в статьях 14.1, 15.1 и 16.1). Так, например, в 2007 году Федеральным законом от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ эти вопросы были дополнены созданием службы неотложной медицинской помощи в структуре медицинских учреждений в целях оказания на территории муниципального района и городского округа первичной медико-санитарной помощи. Не исключена вероятность такого же подхода к разрешению вопроса в отношении регистрации учета граждан Российской Федерации по месту пребывания и жительства, поскольку в этом случае будет не ясно, какой орган будет регистрировать граждан, если муниципальное образование не возьмет на себя это полномочие. Как представляется, в подобных случаях необходимо применять конституционные положения о возможности наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями с одновременной передачей необходимых финансовых ресурсов, тем более, что порядок реализации такой передачи отрегулирован Федерального закона от 6 октября 2003 года

№ 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Кроме этого, сохраняется тенденция такого правового регулирования вопросов местного значения, которая влечет в последующем несогласованность между нормами Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ и нормами отраслевых законов. Так, например, в отраслевые законы включаются вопросы местного самоуправления без внесения соответствующих корреспондирующих изменений норм Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ. Так, Федеральный закон от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ, предусматривая внесение изменения в Федеральный закон «О предупреждении распространения в Российской Федерации заболевания, вызываемого вирусом иммунодефицита человека (ВИЧ-инфекции)», согласно которому финансовое обеспечение мероприятий по предупреждению распространения ВИЧ-инфекции, проводимых учреждениями муниципальной системы здравоохранения, относится к расходным обязательствам муниципальных образований, соответствующих изменений в Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ не предусматривает.

Также сохраняются элементы такого негативного явления, как установления одинаковых полномочий районов и находящихся на их территории поселений, в связи с чем при последующем правоприменении невозможно определить, органы местного самоуправления какого муниципального образования — поселения или района — должны решать конкретный вопрос на конкретной территории. Например, такая ситуация возникла после принятия Федерального закона от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ в части содействия развитию предпринимательства.

Не нашел в 2007 году разрешения вопрос об исключении из статьи 50 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» нормы о закрытости перечня имущества муниципальных образований, а также о корректировке тесно связанной с ней нормы статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ, устанавливающей порядок перераспределения имущества между уровнями публичной власти, а также между видами муниципальных образований. С 2006 года по этим вопросам неоднократно высказывал свою позицию Конституционный Суд Российской Федерации (первоначально — в постановлении Конституционного Суда Российской Федерации от 30 июня 2006 года № 8-П, затем правовые позиции были подтверждены в определениях Конституционного Суда Российской Федерации от 2 ноября 2006 года № 540-О, от 7 декабря 2006 года № 542-О, и конкретизированы применительно к органам местного самоуправления в определениях от 1 ноября 2007 года № 827-О-П и от 4 декабря 2007 года № 828-О-П). Правовые позиции Конституционного Суда Российской Федерации, высказанные в перечисленных выше его решениях, сводятся к следующему: статья 50 Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ в части, устанавливающей перечень видов муниципального имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований, не может рассматриваться как формирующая закрытый перечень видов имущества,ющего находиться в собственности муниципальных образований, и не допускающая наличия иного имущества, необходимого для осуществления полномо-

чий муниципальных образований, и препятствующая использованию предусмотренных законом способов привлечения денежных средств и иного имущества для формирования собственных доходов бюджетов муниципальных образований; установленный в части 11 статьи 154 Федерального закона от 22 августа 2004 года № 122-ФЗ порядок безвозмездной передачи муниципального имущества в собственность Российской Федерации и субъектов Российской Федерации предполагает необходимость волеизъявления органов местного самоуправления на такую передачу и не позволяют органам государственной власти игнорировать это волеизъявление. Однако правоприменительная, в том числе судебная, практика по этим вопросам до настоящего времени продолжает оставаться весьма неоднородной.

Не получило в 2007 году наполнения содержанием понятие «особый статус» административно-территориальной единицы, образуемой в связи с объединением субъектов Российской Федерации. Так, был принят Федеральный конституционный закон от 21 июля 2007 года № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа», в составе Забайкальского края в границах территории Агинского Бурятского автономного округа была создана административно-территориальная единица с особым статусом. В соответствии с принятым Федеральным конституционным законом статус административно-территориальной единицы устанавливается федеральными законами, уставом и законами Забайкальского края с учетом исторических и иных традиций. Организация местного самоуправления на территории Забайкальского края, как указано в этом конституционном законе будет осуществляться в соответствии с законодательством Российской Федерации и законодательством Забайкальского края с учетом особенностей административно-территориальной единицы с особым статусом. Однако до настоящего времени понятие «особый статус» не отрегулировано ни в одном из новых субъектов Российской Федерации, образовавшихся в составе Российской Федерации в результате объединения ее конкретных субъектов.

Очень неоднозначно складывается практика применения норм Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о территориальной организации местного самоуправления. В связи с существующей определенной коллизионностью норм об установлении границ муниципальных образований и определении их статуса, содержащихся в тексте Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ, между собой, а также в связи с несогласованностью этих норм как с нормами других федеральных законов, например, нормами градостроительного и земельного законодательства, так и нормами других самостоятельных правовых институтов, например, нормами, регулирующими административно-территориальное устройство субъектов Российской Федерации, существенно затруднено разрешение спорных ситуаций, в том числе даже путем судебных разбирательств.

Как правило, процесс рассмотрения таких споров усугубляется осознанием тех негативных правовых последствий, которые может повлечь отмена законов субъектов Российской Федерации об установлении границ и статусе муници-

пальных образований. Федеральный законодатель в целях обеспечения надлежащего функционирования муниципального образования вынужден был даже предусмотреть специальную норму о минимизации негативных последствий в случае признания по решению суда закона субъекта Российской Федерации об установлении статуса муниципального образования недействующим. Федеральный закон от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ в этой части устанавливает, что указанное судебное решение до вступления в силу нового закона субъекта Российской Федерации об установлении статуса муниципального образования не может являться основанием для признания в судебном порядке недействующими муниципальных правовых актов указанного муниципального образования, принятых до вступления решения суда в законную силу, или для отмены данных муниципальных правовых актов.

Весьма обширна практика рассмотрения споров о конституционности норм как Федерального закона от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ о территориальной организации местного самоуправления, так и норм законов субъектов Российской Федерации в этой части. Предметом рассмотрения в Конституционном Суде Российской Федерации были спорные случаи установления и изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, в том числе при преобразовании и (или) упразднении муниципальных образований. Основной вопрос, который порождали неурегулированные либо коллизионные положения в этой области и сложившаяся правоприменительная практика, заключался в неопределенности положений о необходимости учета мнения населения при изменении границ территорий местного самоуправления. В решениях Конституционного Суда Российской Федерации по этому вопросу (в определениях от 17 июля 2006 года № 137-О, от 3 октября 2006 года № 469-О, от 3 апреля 2007 года № 171-О-П, от 15 мая 2007 года № 344-О-П, от 15 мая 2007 года № 406-О-П, от 2 октября 2007 года № 715-О-П, от 15 ноября 2007 года № 830-О-О и др.) были сформулированы следующие основополагающие правовые позиции: определение территориальных уровней, на которых возможно создание муниципальных образований, относится к ведению субъектов Российской Федерации и может быть различным в зависимости от исторических и иных местных традиций того или иного субъекта Российской Федерации; при этом территориальное устройство местного самоуправления жестко не связано с административно-территориальным делением; определение территориальной основы местного самоуправления должно способствовать, насколько возможно, приближению органов местного самоуправления к населению и позволять решать весь комплекс вопросов местного значения, подлежащих передаче в ведение местного самоуправления; конституционное предписание об учете мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, относится к самому существу конституционно-правового статуса местного самоуправления и является одной из необходимых гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения, поэтому данный императив ограничивает свободу усмотрения законодателя и правоприменителя при принятии ими решений, касающихся изменения территориальной организации местного самоуправления; при этом в любом случае изменение территориальной организации местного самоуправления не может приводить к отказу от него, учет мнения насе-

ния в определенных конституционно-правовых ситуациях может осуществляться путем принятия населением решения на местном референдуме, итоги которого носят обязательный характер; в иных случаях мнение населения может выявляться с помощью различных форм как непосредственного, так и опосредованного (через представительный орган власти) волеизъявления граждан; в случаях изменения границ территорий в связи с упразднением муниципальных образований, в которых осуществляется местное самоуправление и действуют выборные органы муниципальных образований, наиболее адекватной формой учета мнения населения, по смыслу статьи 130 (часть 2) Конституции Российской Федерации, является референдум; при решении вопросов реорганизации муниципальных образований полномочия органов местного самоуправления по определению формы учета мнения населения и порядка организации выявления мнения населения путем сбора подписей или письменных заявлений соответствуют выявленным Конституционным Судом Российской Федерации конституционно-правовым критериям разрешения подобных вопросов и не противоречат Конституции Российской Федерации.

Как видно из изложенного, работа по совершенствованию законодательного регулирования территориальной организации местного самоуправления должна быть продолжена. Следует также отметить, что части споров можно было бы избежать, если бы Государственная Дума приняла федеральный закон «О внесении изменения в статью 11 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», направленный Советом Федерации Федерального Собрания Российской Федерации в порядке законодательной инициативы еще в начале 2006 года.

18. Плановый мониторинг — информация о применении закона уполномоченными органами (исполнительными, судебными, органами местного самоуправления) в период действия закона

Информация имеется на официальных сайтах федеральных органов власти Российской Федерации (Минфина России, Минрегиона России и др.), судов Российской Федерации (Конституционного, Верховного, Арбитражного), а также конституционных (уставных) судов субъектов Российской Федерации, сайтах органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, а также в периодических средствах массовой информации (например, журналы «Муниципальная власть», «Муниципальное право», «Журнал российского права», «Государство и право», «Управа», «Российская муниципальная практика», газета «Местное самоуправление» и другие), а также на сайтах и в изданиях организаций, занимающихся проблематикой местного самоуправления (например, Консалтинговое общество OST-EVRO, Фонд «Институт экономики города», Центр правовой поддержки местного самоуправления, Фонд правовых проблем федерализма и местного самоуправления и другие).

СТАДИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ЗАКОНА

В Федеральный закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были внесены изменения следующими федеральными законами:

от 19 июля 2004 года № 53-ФЗ

от 12 августа 2004 года № 99-ФЗ

от 28 декабря 2004 года № 183-ФЗ
от 28 декабря 2004 года № 186-ФЗ
от 29 декабря 2004 года № 191-ФЗ
от 29 декабря 2004 года № 199-ФЗ
от 30 декабря 2004 года № 211-ФЗ (с изм. от 26 декабря 2005 года)
от 18 апреля 2005 года № 34-ФЗ
от 29 июня 2005 года № 69-ФЗ
от 21 июля 2005 года № 93-ФЗ
от 21 июля 2005 года № 97-ФЗ
от 12 октября 2005 года № 129-ФЗ
от 27 декабря 2005 года № 198-ФЗ
от 31 декабря 2005 года № 199-ФЗ
от 31 декабря 2005 года № 206-ФЗ
от 2 февраля 2006 года № 19-ФЗ
от 15 февраля 2006 года № 24-ФЗ
от 3 июня 2006 года № 73-ФЗ
от 18 июля 2006 года № 120-ФЗ
от 25 июля 2006 года № 128-ФЗ
от 27 июля 2006 года № 153-ФЗ
от 16 июля 2006 года № 160-ФЗ
от 1 декабря 2006 года № 198-ФЗ
от 4 декабря 2006 года № 201-ФЗ
от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ
от 2 марта 2007 года № 24-ФЗ
от 26 апреля 2007 года № 63-ФЗ
от 10 мая 2007 года № 69-ФЗ
от 15 июня 2007 года № 100-ФЗ
от 18 июня 2007 года № 101-ФЗ
от 21 июля 2007 года № 187-ФЗ
от 18 октября 2007 года № 230-ФЗ
от 4 ноября 2007 года № 253-ФЗ
от 8 ноября 2007 года № 257-ФЗ
от 8 ноября 2007 года № 260-ФЗ

19. Инициатор законопроекта, направленного на совершенствование закона, и основания разработки поправок

В большинстве случаев — Правительство Российской Федерации по поручению Президента Российской Федерации

20. Разработчики законопроекта, информация об исследовательской работе разработчиков законопроекта (результаты мониторинга)

Результаты мониторинга Правительством Российской Федерации не представлялись

Материалы совещаний официальных органов
Материалы судебной практики
Материалы органов прокуратуры
Аналитические доклады

СТАДИЯ ПРЕКРАЩЕНИЯ ДЕЙСТВИЯ ЗАКОНА

**ДОСЬЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА
ОТ 6 МАРТА 2006 ГОДА № 35-ФЗ
«О ПРОТИВОДЕЙСТВИИ ТЕРРОРИЗМУ»**

ОБЩАЯ ЧАСТЬ. ПАСПОРТНЫЕ ДАННЫЕ ЗАКОНА

1. Вид, форма и наименование закона

Федеральный закон «О противодействии терроризму»

2. Направленность закона (по сфере прав человека)

Федеральный закон «О противодействии терроризму» направлен на обеспечение и защиту основных прав и свобод человека и гражданина, на обеспечение безопасности государства и общества

3. Реквизиты закона

3.1. Тематика

Безопасность и охрана правопорядка

3.2. Дата подписания

6 марта 2006 года

3.3. Регистрационный номер

№ 35-ФЗ

3.4. Источник и дата официального опубликования

«Российская газета», 10 марта 2006 года

4. Порядок вступления в силу

Федеральный закон «О противодействии терроризму» вступил в силу с 10 марта 2006 года (со дня его официального опубликования в «Российской газете»), за исключением статей 18, 19, 21, 23, которые вступили в силу с 1 января 2007 года.

5. Субъекты ответственности за исполнение и реализацию

Президент Российской Федерации (в соответствии с пунктами 1 и 4 статьи 5 настоящего федерального закона)

Правительство Российской Федерации (в соответствии с пунктом 2 статьи 5 настоящего федерального закона)

федеральные органы исполнительной власти (в соответствии с пунктом 3 статьи 5 настоящего федерального закона)

органы государственной власти субъектов Российской Федерации (в соответствии с пунктом 3 статьи 5 настоящего федерального закона)

органы местного самоуправления (в соответствии с пунктом 3 статьи 5 настоящего федерального закона).

**ОСОБЕННАЯ ЧАСТЬ. СВЕДЕНИЯ О РАЗРАБОТКЕ ПРОЕКТА, ПРИНЯТИИ
ЗАКОНА, ЕГО РЕАЛИЗАЦИИ И КОНТРОЛЕ ЗА ЕГО СОБЛЮДЕНИЕМ**

**6. Предпосылки и условия разработки концепции Федерального закона
«О противодействии терроризму»**

Как многократно отмечалось на парламентских слушаниях, проводимых в Совете Федерации, причинами появления в нашей стране терроризма стали государственно-правовые решения, связанные с изменением пространства Советского Союза и проведением непродуманных и социально не оправданных реформ, низким социально-экономическим уровнем развития страны, резким имущественным расслоением общества, бедностью и неустроенностью жизни миллионов людей, высоким уровнем безработицы, наркомании, болезней и

смертности, ростом преступности, появлением национальной и религиозной нетерпимости, повсеместным нарушением прав человека, резким снижением уровня общественной и государственной безопасности и безопасности личности.

Появление терроризма в России имело и зарубежные источники.

Искоренение терроризма требует принятия всеобъемлющих антитеррористических мер, эффективно сочетающих политические, экономические, силовые, гуманитарные действия, осуществляемых со стороны государственных органов, негосударственных объединений и всего общества как на национальном, так и на международном уровне. Среди этих мер важную роль играет законодательное обеспечение борьбы с терроризмом.

С правовой точки зрения на появившийся в начале 90-х годов XX века в России терроризм не было своевременной и адекватной законодательной реакции, а правоприменительная и правоконтрольная деятельность, направленная на борьбу с терроризмом, имела существенные изъяны. Правительство Российской Федерации не в полной мере выполняло даже те скромные требования по пресечению терроризма, которые содержались в действующем законодательстве, а меры государственного, в том числе и прокурорского, реагирования из-за «войны законов», проходившей в стране, а также из-за существовавших пробелов в законодательстве Российской Федерации, в том числе в сфере борьбы с терроризмом, потеряли свою действенность.

Трагические события в России в начале XXI века, произошедшие в результате террористических актов, и особенно захват заложников в Беслане, послужили мощным толчком в разработке более эффективного законодательства Российской Федерации в области противодействия терроризму.

ЗАКОНОПРОЕКТНЫЙ ЭТАП

7. Инициаторы разработки закона

Незамедлительно после трагедии в Беслане Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации принял постановление от 29 сентября 2004 года № 295-СФ «О неотложных мерах по противодействию терроризму, законодательных предложениях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по обеспечению безопасности граждан и укреплению национальной безопасности Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации. 2004. № 40. Ст. 8786—8790).

Данным постановлением была создана Временная комиссия Совета Федерации по подготовке законодательных предложений по противодействию терроризму.

В результате работы этой Временной комиссии Совета Федерации были сформулированы конкретные законодательные предложения по противодействию терроризму, а наиболее активно работавшие в комиссии члены Совета Федерации во взаимодействии с депутатами Государственной Думы приняли решение подготовить в порядке законодательной инициативы проект федерального закона «О противодействии терроризму».

8. Разработчики законопроекта, информация об исследовательской работе разработчиков законопроекта

В работе парламентариям была оказана существенная помощь компетентными федеральными органами исполнительной власти.

Подготовка законопроекта имела надежную информационную и научно-исследовательскую основу.

Разработка законопроекта, прохождение и рассмотрение его в Государственной Думе и Совете Федерации, а также проблемы борьбы с терроризмом обсуждались в средствах массовой информации.

Были опубликованы статьи:

23.03.2005 г., «Парламентская газета», № 50, Александр Ржешевский «Как противостоять терроризму».

05.04.2005 г., «Учительская газета», № 14, Вадим Давыдов «Как бороться с терроризмом» (интервью с заместителем председателя Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам Мусой Умаровым).

14.09.2005 г., «Парламентская газета», № 160, «О недопустимости двойных стандартов в борьбе с терроризмом» (принято постановлением Государственной Думы № 2176-IV ГД от 9 сентября 2005 года).

18.10.2005 г., «Парламентская газета», № 1800 (1169), Виктор Озеров, председатель Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности. «Для чумы XXI века законы пока не писаны».

09.12.2005 г., «Газета» (Москва), № 234, Рустем Фаляхов «Антитеррор как политическое средство». «Единая Россия» торопит Госдуму с принятием антитеррористического законодательства».

22.02.2006 г., «Российская газета», № 7, Николай Апраксин «Все на борьбу с терроризмом».

26.02.2006 г., «Российская газета», № 38 (4004), Елена Лашкина, Тамара Шкель «Антитеррор в третьем чтении».

27.02.2006 г., «Красная звезда», № 32, «Антитеррор в законе» (соб. информация).

27.02.2006 г., «Единая Россия», № 7, «Тerrorизм — это болезнь» (интервью с вице-спикером Государственной Думы Владимиром Катренко).

02.03.2006 г., «Россия», № 7 (959), Екатерина Макаренкова «Тerrorизму поставили законодательный заслон».

07.03.2006 г., «Красный воин», № 14—16, «Современный терроризм: история возникновения, классификация, правовые основы применения Вооруженных Сил в борьбе с терроризмом» (интервью с Министром обороны Российской Федерации Сергеем Ивановым).

21.03. 2006 г., «Российская газета», № 56 (4022), Борис Ямшанов «Антитеррор по праву» (интервью с директором ФСБ России Николаем Патрушевым).

18.05.2006 г., «Парламентская газета», № 1926 (1295), Сергей Казеннов, Владимир Кумачев «Новый миропорядок с поправкой на терроризм».

09.08.2006 г., «Российская газета», № 173 (4139), Тимофей Борисов «Закон против террора» (интервью со статс-секретарем — заместителем директора ФСБ России Юрием Горбуновым).

01.11.2006 г., «Граница России», № 41, Николай Патрушев «Правовые и организационные основы противодействия терроризму».

Освещено в СМИ четыре мероприятия Совета Федерации и Государственной Думы по проблемам противодействия терроризму, на которых обсуждались вопросы его законодательного обеспечения:

08.02.2005 г., «Красная звезда», № 20, «Общим фронтом против террора» (соб. информация о встрече председателя Комитета Совета Федерации по обороне и

безопасности Виктора Озера с военными атташе зарубежных стран, аккредитованными в Москве).

19.07.2005 г., «Парламентская газета», № 127, Г. Сергеев «Новые вызовы требуют новых решений» (о закрытом заседании Временной комиссии Совета Федерации по подготовке законодательных предложений по противодействию терроризму).

19.10.2005 г., «Парламентская газета», № 1801 (1170), Александр Ржешевский «Модельные законы против терроризма» (о международной парламентской конференции «Роль и место парламентов в борьбе с международным терроризмом», организованной и проводимой Советом Федерации и Сенатом Парламента Королевства Бельгия).

02.11.2005 г., «Российская газета», № 39, «Парламентарии в борьбе с терроризмом» (к итогам международной парламентской конференции «Роль и место парламентов в борьбе с международным терроризмом», организованной и проводимой Советом Федерации и Сенатом Парламента Королевства Бельгия).

27.10.2006 г., «Красная звезда», № 199, Александр Тихонов «Многоликость терроризма и борьба с ним» (из выступления заместителя председателя Комитета Государственной Думы по безопасности Анатолия Куликова на конференции «Антитеррор: комплексный подход»).

Опубликованы статьи в журналах:

24.04.2006 г., журнал «Законность», № 4, «Правовое регулирование противодействия терроризму».

31.05.2006 г., журнал «Российское право», № 5, «Новое законодательство о противодействии терроризму и ограничении прав и свобод граждан».

18.08.2006 г., журнал «Законность», № 8, М. Косарев, Курганский филиал Уральского юридического института МВД России, «Новый антитеррористический закон России».

Изданы книги:

С.Ю. Сапрыкин. Новый закон о противодействии терроризму: комментарий к Федеральному закону от 6 марта 2006 г. № 35-ФЗ, М., 2006 г.

Международный терроризм: Глоссарий, аналитические материалы, документы: Научно-справочное изд. М. — Н. Новгород, 2003.

ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЙ ЭТАП

9. Субъекты права законодательной инициативы, внесшие законопроект, и документы, представленные при внесении законопроекта

Депутаты Государственной Думы:

Б.В. Грызлов, В.А. Васильев, А.С. Куликов, А.Г. Баскаев, В.В. Дятленко, И.В. Баринов, М.И. Гришанков, А.Н. Волков, С.В. Широков, В.П. Войтенко.

Члены Совета Федерации: В.А. Озеров, В.Д. Ключенок, В.И. Мельников, А.Г. Лысков, В.И. Федоров, А.Н. Шишков.

Были представлены:

текст законопроекта;

пояснительная записка;

финансово-экономическое обоснование;

перечень актов федерального законодательства.

29 ноября 2004 года законопроект и материалы к нему были зарегистрированы в Управлении документационного и информационного обеспечения Аппарата Государственной Думы.

10. Субъекты (органы палат Федерального Собрания, органы законодательных собраний субъектов Российской Федерации) сопровождения законопроекта в парламенте, документы, аналитические, статистические материалы, использовавшиеся при рассмотрении законопроекта

В Государственной Думе:

ответственный комитет — Комитет Государственной Думы по безопасности.

29 ноября 2004 года Председатель Государственной Думы направил законопроект в профильный комитет — Комитет Государственной Думы по безопасности.

30 ноября 2004 года Комитет Государственной Думы по безопасности принял решение (№ 25, п. 4)¹ о представлении законопроекта в Совет Государственной Думы. Это решение комитета содержало предложение Совету Государственной Думы принять законопроект к рассмотрению.

30 ноября 2004 года Совет Государственной Думы рассмотрел законопроект и принял решение (№ 59, п. 74)² назначить ответственным за подготовку законопроекта Комитет Государственной Думы по безопасности, обязал представить отзывы, предложения и замечания к законопроекту, подготовить законопроект к рассмотрению Государственной Думой в осеннюю сессию 2004 года.

9 декабря 2004 года Комитет Государственной Думы по безопасности принял решение (№ 26, п. 1)³ о представлении законопроекта в Совет Государственной Думы. Это решение комитета утверждало заключение комитета по законопроекту и предлагало принять законопроект в первом чтении.

Материалы, представленные Комитетом Государственной Думы по безопасности в Совет Государственной Думы, содержали:

решение комитета;

текст законопроекта;

заключение комитета по законопроекту;

заключение Правительства Российской Федерации по законопроекту;

заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы по законопроекту.

14 декабря 2004 года Совет Государственной Думы, рассмотрев представленный ответственным комитетом законопроект, принял решение (№ 63, п. 23)⁴ о внесении его на рассмотрение Государственной Думы.

17 декабря 2004 года Государственная Дума, рассмотрев законопроект, принял его в первом чтении (№ 1341-IV ГД)⁵.

¹ Протокол № 25 заседания Комитета Государственной Думы по безопасности от 30 ноября 2004 года, п. 4. «О проекте федерального закона № 115259-4 «О противодействии терроризму».

² Протокол № 59 заседания Совета Государственной Думы от 30 ноября 2004 года, п. 74. «О проекте федерального закона № 115259-4 «О противодействии терроризму».

³ Протокол № 26 заседания Комитета Государственной Думы по безопасности от 9 декабря 2004 года, п. 1. «О проекте федерального закона № 115259-4 «О противодействии терроризму».

⁴ Протокол № 63 заседания Совета Государственной Думы от 14 декабря 2004 года, п. 23. «О проекте федерального закона № 115259-4 «О противодействии терроризму».

⁵ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 17 декабря 2004 года № 1341-IV ГД «О проекте федерального закона «О противодействии терроризму».

После принятия законопроекта в первом чтении была создана Координационная рабочая группа Государственной Думы по совершенствованию законодательства в сфере противодействия терроризму под руководством А.С. Куликова. В эту группу вошли депутаты Государственной Думы, члены Совета Федерации — инициаторы законопроекта, представители федеральных органов исполнительной власти и Генеральной прокуратуры Российской Федерации. Одной из важнейших задач, стоявших перед группой, была доработка законопроекта. В ходе работы данная группа столкнулась со сложностью согласования текста законопроекта.

15 февраля 2006 года подписан Указ Президента Российской Федерации № 116 «О мерах по противодействию терроризму»¹, который вступает в силу со дня вступления в силу Федерального закона «О противодействии терроризму».

В целях совершенствования государственного управления в области противодействия терроризму данным указом образован Национальный антитеррористический комитет, являющийся органом, обеспечивающим координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по противодействию терроризму, осуществляющим подготовку соответствующих предложений Президенту Российской Федерации.

Для координации деятельности территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления по профилактике терроризма, а также по минимизации и ликвидации последствий его проявлений образованы антитеррористические комиссии в субъектах Российской Федерации.

Для организации планирования применения сил и средств федеральных органов исполнительной власти и их территориальных органов по борьбе с терроризмом, а также для управления контртеррористическими операциями в составе комитета образован федеральный оперативный штаб.

Для управления контртеррористическими операциями в субъектах Российской Федерации образованы оперативные штабы.

Таким образом, данный указ Президента Российской Федерации резко активизировал работу над законопроектом и приблизил срок третьего чтения.

Возникла необходимость срочного принятия Федерального закона «О противодействии терроризму».

20 февраля 2006 года Комитет Государственной Думы по безопасности принял решение (№ 66, п. 1)² о представлении законопроекта в Совет Государственной Думы. Это решение предлагало принять законопроект во втором чтении, утверждало таблицу поправок, рекомендуемых к принятию, и таблицу поправок, рекомендуемых к отклонению.

¹ В данном виде документ опубликован не был. Первоначальный текст документа опубликован в изданиях «Российская газета», № 34, 17 февраля 2006 года; СЗ РФ. 2006. № 8. Ст. 897; «Парламентская газета», № 28, 2 марта 2006 года.

² Протокол № 66 заседания Комитета Государственной Думы по безопасности от 30 ноября 2004 года, п. 1. «О проекте федерального закона № 115259-4 «О противодействии терроризму».

Материалы, представленные Комитетом Государственной Думы по безопасности в Совет Государственной Думы, содержали:

решение комитета;

текст законопроекта;

таблицу поправок, рекомендуемых комитетом к принятию;

таблицу поправок, рекомендуемых комитетом к отклонению;

заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы на законопроект (ко второму чтению) от 30 мая 2005 года;

заключение Правового управления Аппарата Государственной Думы (ко второму чтению) от 17 февраля 2006 года.

21 февраля 2006 года Совет Государственной Думы, рассмотрев законопроект, представленный ответственным комитетом, принял решение внести законопроект на рассмотрение Государственной Думы (№ 141, п. 59)¹.

22 февраля 2006 года Государственная Дума приняла законопроект во втором чтении (№ 2832-IV ГД)².

26 февраля 2006 года Совет Государственной Думы, рассмотрев законопроект, представленный ответственным комитетом, принял решение внести его на рассмотрение Государственной Думы (№ 142, п. 11)³.

26 февраля 2006 года Государственная Дума приняла закон (№ 2846-IV ГД)⁴ и направила его в тот же день в Совет Федерации.

В Совете Федерации

Ответственный комитет — Комитет Совета Федерации по обороне и безопасности.

Материалы, изученные комитетом:

материалы Правового управления Аппарата Совета Федерации;

материалы Аналитического управления Аппарата Совета Федерации;

материалы Временной комиссии Совета Федерации по подготовке законодательных предложений по противодействию терроризму.

1 марта 2006 года Совет Федерации одобрил принятый Государственной Думой Федеральный закон «О противодействии терроризму».

11. Рассмотрение закона Президентом Российской Федерации

Президент Российской Федерации, рассмотрев Федеральный закон «О противодействии терроризму», одобренный Советом Федерации, подписал его 6 марта 2006 года, регистрационный номер 35-ФЗ.

12. Официальное опубликование закона

10 марта 2006 года — в «Российской газете», в «Парламентской газете», в Собрании законодательства Российской Федерации (2006. № 11. Ст. 1146).

¹ Протокол № 141 заседания Совета Государственной Думы от 21 февраля 2006 года, п. 59. «О проекте федерального закона № 115259-4 «О противодействии терроризму» — второе чтение».

² Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 22 февраля 2006 года № 2832-IV ГД «О проекте федерального закона «О противодействии терроризму».

³ Протокол № 142 заседания Совета Государственной Думы от 26 февраля 2006 года, п. 11. «О проекте федерального закона № 115259-4 «О противодействии терроризму» — третье чтение».

⁴ Постановление Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации от 26 февраля 2006 года № 2846-IV ГД «О проекте федерального закона «О противодействии терроризму».

НОРМОТВОРЧЕСКИЙ ЭТАП

13. В целях реализации закона были приняты изменения в федеральный закон «О противодействии терроризму»:

Название статьи закона	Выполненные и планируемые мероприятия
Статья 1. Правовая основа противодействия терроризму	<p>В развитие Федерального закона «О противодействии терроризму» принятые законодательные и изданы иные нормативные правовые акты: Федеральный закон от 27 июля 2006 г. № 153-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона «О ратификации Конвенции Совета Европы о предупреждении терроризма» и Федерального закона «О противодействии терроризму», который направлен на дальнейшее развитие государственной системы противодействия террористической опасности в различных сферах и вносит согласованные изменения в пятнадцать действующих законов:</p> <p>Закон Российской Федерации «О милиции»;</p> <p>Закон Российской Федерации «О средствах массовой информации»;</p> <p>Федеральный закон «О федеральной службе безопасности»;</p> <p>Федеральный закон «О внутренних войсках Министерства внутренних дел Российской Федерации»;</p> <p>Федеральный закон «О статусе военнослужащих»;</p> <p>Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»;</p> <p>Федеральный закон «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма»;</p> <p>Федеральный закон «О связи»;</p> <p>Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»;</p> <p>Федеральный закон «О противодействии терроризму»;</p> <p>Федеральный закон «О противодействии экстремистской деятельности», в том числе в 4 кодекса — уголовный, уголовно-процессуальный, налоговый и кодекс об административных правонарушениях.</p> <p>Российской Федерацией ратифицировано 13 международных антитеррористических конвенций и протоколов к ним.</p> <p>Председателем Национального антитеррористического комитета утверждены:</p> <p>в мае 2006 года — положения о ФОШ, оперативных штабах в субъектах Российской Федерации и их аппаратах, а также их структура;</p> <p>в июле 2006 года — Положение об антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации и регламент ее работы.</p> <p>Организована деятельность АТК в 83 субъектах Российской Федерации. Создано 86 оперативных штабов на территориях субъектов Российской Федерации.</p>
Статья 4. Международное сотрудничество Российской Федерации в области борьбы с терроризмом	<p>Во взаимодействии с ФСБ России, МИД России установлены тесные партнерские связи в области борьбы с терроризмом с государствами — участниками СНГ и более 60 странами дальнего зарубежья. Совместно с американскими партнерами инициировано создание механизмов партнерства государства и бизнеса в борьбе с терроризмом в рамках международной организации, а также разработка правовой базы по пресечению ядерного терроризма.</p> <p>Обеспечено участие российской стороны в международных антитеррористических учениях, проводимых в рамках Содружества Независимых Государств и Шанхайской организации сотрудничества.</p>

Название статьи закона	Выполненные и планируемые мероприятия
	<p>Во исполнение поручения оперативного совещания Совета Безопасности Российской Федерации от 30 июня 2006 года, Национальный антитеррористический комитет разработал и утвердил концептуальные и организационные основы взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в рамках участия в международном антитеррористическом сотрудничестве.</p> <p>В июне 2006 года решением Верховного Суда Российской Федерации две международные организации — «Джунд аш-Шам» (Войско Великой Сирии) и «Исламский джихад — Джамат моджахедов» — признаны террористическими.</p>
Статья 5. Организационные основы противодействия терроризму	<p>Издан Указ Президента Российской Федерации от 2 августа 2006 г. № 832с «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации по вопросам совершенствования управления контртеррористическими операциями на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации», в соответствии с которым:</p> <p>внесены изменения в указы Президента Российской Федерации:</p> <p>от 23 сентября 1999 г. № 1255с «О мерах по повышению эффективности контртеррористических операций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации», от 4 октября 2002 г. № 1120 «Об утверждении Временного положения о военных комендатурах, дислоцированных на территории Чеченской Республики» и во Временное положение о военных комендатурах, дислоцированных на территории Чеченской Республики, утвержденное этим Указом;</p> <p>от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму», в Положение о Национальном антитеррористическом комитете и в составы Национального антитеррористического комитета по должностям, антитеррористической комиссии в субъекте Российской Федерации по должностям, Федерального оперативного штаба по должностям, оперативного штаба в субъекте Российской Федерации по должностям, утвержденные этим Указом;</p> <p>признаны утратившими силу:</p> <p>пункты 1—4, 6, 8, 9 Указа Президента Российской Федерации от 22 января 2001 г. № 61 «О мерах по борьбе с терроризмом на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации»;</p> <p>пункт 2 Указа Президента Российской Федерации от 27 марта 2001 г. № 346 «О внесении изменений и дополнений в некоторые указы Президента Российской Федерации»;</p> <p>Указ Президента Российской Федерации от 10 июля 2001 г.</p> <p>№ 818 «О внесении дополнения в Указ Президента Российской Федерации от 22 января 2001 г. № 61 «О мерах по борьбе с терроризмом на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации»;</p> <p>Указ Президента Российской Федерации от 31 июля 2002 г.</p> <p>№ 825 «О внесении дополнения в Указ Президента Российской Федерации от 22 января 2001 г. № 61 «О мерах по борьбе с терроризмом на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации»;</p> <p>пункты 1, 2 и 4 Указа Президента Российской Федерации от 30 июня 2003 г. № 715 «О дополнительных мерах по борьбе с терроризмом на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации»;</p> <p>пункт 1 Указа Президента Российской Федерации от 27 декабря 2004 г. № 1615 «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 22 января 2001 г. № 61 «О мерах по борьбе с терроризмом на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации» и в состав межведомственной рабочей группы, утвержденный распоряжением Президента Российской Федерации от 5 июля 2004 г. № 301-рп «О межведомственной рабочей группе по разработке концепции национальной стратегии противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма»;</p>

Название статьи закона	Выполненные и планируемые мероприятия
	<p>пункт 8 приложения № 1 к Указу Президента Российской Федерации от 3 августа 2005 г. № 918 «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации».</p> <p>Издан Указ Президента Российской Федерации от 4 июня 2007 г. № 1470 «О внесении изменений в Положение о Национальном антитеррористическом комитете, в состав Национального антитеррористического комитета по должностям и в состав Федерального оперативного штаба по должностям, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 2007 г. № 116», регламентирующий отдельные вопросы организации деятельности Комитета.</p> <p>В целях приведения в соответствие с Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116 актов Правительства Российской Федерации 18 мая 2006 г. издано постановление Правительства Российской Федерации № 300 «О признании утратившими силу некоторых актов Правительства Российской Федерации».</p> <p>ФСБ России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «Об определении компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляется Правительством Российской Федерации, в области противодействия терроризму». 27 марта 2008 года проект рассмотрен на заседании Правительственной комиссии по проведению административной реформы. Внесен в Правительство Российской Федерации.</p> <p>Изданы:</p> <p>постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2006 г. № 425 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам противодействия терроризму», в соответствии с которым внесены изменения в:</p> <p>Положение о федеральной системе защиты морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2000 г. № 324;</p> <p>перечень территорий, организаций и объектов, для въезда на которые иностранным гражданам требуется специальное разрешение, установленный постановлением Правительства Российской Федерации от 11 октября 2002 г. № 754;</p> <p>постановление Правительства Российской Федерации от 20 марта 2003 г. № 164 «Об утверждении Положения о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенной ими террористической акции»;</p> <p>федеральную целевую программу «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2010 года», утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 6 января 2006 г. № 1.</p> <p>Решением оперативных штабов в каждом субъекте Российской Федерации назначены должностные лица подразделений органа федеральной службы безопасности (или органа внутренних дел), ответственные за проведение первоочередных мероприятий по пресечению террористических актов на территории муниципальных образований. Оуществлена работа по подготовке соответствующих планов совместных действий федеральных органов исполнительной власти в муниципальных образованиях и субъектах Российской Федерации.</p> <p>Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 г. № 116 «О мерах по противодействию терроризму» образованы Национальный антитеррористический комитет, Федеральный оперативный штаб, антитеррористические комиссии и оперативные штабы в субъектах Российской Федерации.</p>

Название статьи закона	Выполненные и планируемые мероприятия
Статья 6. Применение Вооруженных Сил Российской Федерации в борьбе с терроризмом	<p>Издано постановление Правительства Российской Федерации от 6 июня 2007 г. № 352 «О мерах по реализации Федерального закона «О противодействии терроризму», утвердившее:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Положение о применении оружия и боевой техники Вооруженными Силами Российской Федерации для устранения угрозы террористического акта в воздушной среде или пресечения такого террористического акта; 2. Положение о применении оружия и боевой техники Вооруженными Силами Российской Федерации для устраниния угрозы террористического акта во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации и при обеспечении безопасности национального морского пароходства, в том числе в подводной среде, или при пресечении такого террористического акта; 3. Положение о применении Вооруженными Силами Российской Федерации оружия, боевой техники и специальных средств при участии в проведении контртеррористической операции.
Статья 7. Пресечение террористических актов в воздушной среде	Положение о применении оружия и боевой техники Вооруженными Силами Российской Федерации для устраниния угрозы террористического акта в воздушной среде или пресечение такого террористического акта, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июня 2007 г. № 352 «О мерах по реализации Федерального закона «О противодействии терроризму».
Статья 8. Пресечение террористических актов во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации и при обеспечении безопасности национального морского судоходства	<p>Внесены изменения в Положение о федеральной системе защиты морского судоходства от незаконных актов, направленных против безопасности мореплавания, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 11 апреля 2000 г. № 324.</p> <p>Положение о применении оружия и боевой техники Вооруженными Силами Российской Федерации для устраниния угрозы террористического акта во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации и при обеспечении безопасности национального морского пароходства, в том числе в подводной среде, или при пресечении такого террористического акта, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июня 2007 г. № 352 «О мерах по реализации Федерального закона «О противодействии терроризму».</p>
Статья 9. Участие Вооруженных Сил Российской Федерации в проведении контртеррористической операции	Положение о применении Вооруженными Силами Российской Федерации оружия, боевой техники и специальных средств при участии в проведении контртеррористической операции, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 6 июня 2007 г. № 352 «О мерах по реализации Федерального закона «О противодействии терроризму».
Статья 11. Правовой режим контртеррористической операции	<p>Указом Президента Российской Федерации от 2 августа 2006 г. № 832с «Об изменении и признании утратившими силу некоторых актов Президента Российской Федерации по вопросам совершенствования управления контртеррористическими операциями на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации»:</p> <p>упразднен Оперативный штаб, действовавший при МВД России, и Региональный оперативный штаб по управлению контртеррористическими операциями на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации;</p> <p>образован оперативный штаб в Чеченской Республике, на который возложены функции координации деятельности по организации и проведению КТО на территории Чеченской Республики;</p>

Название статьи закона	Выполненные и планируемые мероприятия
	<p>руководителем оперативного штаба в Чеченской Республике назначен заместитель Министра внутренних дел Российской Федерации, который в соответствии с частью 2 статьи 12 Федерального закона «О противодействии терроризму» наделен полномочиями по принятию решения о проведении КТО и введению правового режима КТО;</p> <p>постоянно действующие группы оперативного управления (далее — группы управления, ГРОУ), созданные в соответствии с распоряжением Президента Российской Федерации от 2 августа 2004 г. № 352-рпс, подчинены оперативным штабам в субъектах Российской Федерации, а не АТК, как это было ранее. Руководители групп управления включены в состав оперативных штабов в субъектах Российской Федерации.</p> <p>Кроме того, в данном Указе реализованы многочисленные предложения глав субъектов Российской Федерации о предоставлении им возможности включать в состав оперативного штаба и АТК в субъекте Российской Федерации представителей органов власти, которые ранее не были там представлены.</p> <p>Совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «О возмещении расходов, связанных с использованием транспортных средств, принадлежащих организациям независимо от форм собственности, а в неотложных случаях и транспортных средств, принадлежащих физическим лицам, при проведении контртеррористической операции».</p>
Статья 13. Руководство контртеррористической операцией	Решением оперативных штабов в каждом субъекте Российской Федерации назначены должностные лица подразделений органа федеральной службы безопасности (или органа внутренних дел), ответственные за проведение первоочередных мероприятий по пресечению террористических актов на территории муниципальных образований. Оуществлена работа по подготовке соответствующих планов совместных действий федеральных органов исполнительной власти.
Статья 14. Компетенция оперативного штаба	<p>Председателем Национального антитеррористического комитета утверждены:</p> <p>в мае 2006 года — Положения о Федеральном оперативном штабе, оперативных штабах в субъектах Российской Федерации и их аппаратах, а также их структура.</p> <p>Создано 86 оперативных штабов на территориях субъектов Российской Федерации.</p>
Статья 18. Возмещение вреда, причиненного в результате террористического акта	<p>В целях приведения в соответствии с Федеральным законом актов Правительства Российской Федерации издано постановление Правительства Российской Федерации от 14 июля 2006 г. № 425 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам противодействия терроризму», в соответствии с которым внесены изменения в:</p> <p>постановление Правительства Российской Федерации от 20 марта 2003 г. № 164 «Об утверждении Положения о погребении лиц, смерть которых наступила в результате пресечения совершенной ими террористической акции»;</p> <p>федеральную целевую программу «Снижение рисков и смягчение последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в Российской Федерации до 2010 года», утвержденную постановлением Правительства Российской Федерации от 6 января 2006 г. № 1.</p>

Название статьи закона	Выполненные и планируемые мероприятия
	МЧС России совместно с заинтересованными федеральными органами исполнительной власти разработан проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке выделения средств из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий», которым устанавливаются правила выделения средств из резервного фонда на осуществление компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, и выплат по возмещению вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями.
Статья 19. Социальная реабилитация лиц, пострадавших в результате террористического акта	12 января 2007 г. издано постановление Правительства Российской Федерации № 6 «Об утверждении Правил осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, а также лиц, участвующих в борьбе с терроризмом».
Статья 20. Категории лиц, участвующих в борьбе с терроризмом, подлежащих правовой и социальной защите	Постановление Правительства Российской Федерации от 6 октября 2007 г. № 651 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2004 г. № 65» (в части приведения терминологии постановления Правительства Российской Федерации в соответствии с Федеральным законом «О противодействии терроризму» и определения должностных лиц, которые имеют право предоставлять дополнительные гарантии и компенсации сотрудникам и военнослужащим специальных сил по обнаружению и пресечению деятельности террористических организаций и групп, их лидеров и лиц, участвующих в организации и осуществлении террористических акций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации).
Статья 21. Возмещение вреда лицам, участвующим в борьбе с терроризмом, и меры их социальной защиты	21 февраля 2008 года издано постановление Правительства Российской Федерации № 105 «О возмещении вреда, причиненного жизни и здоровью, лицам в связи с их участием в борьбе с терроризмом». 13 марта 2008 года издано постановление Правительства Российской Федерации № 167 «О возмещении лицу, принимавшему участие в осуществлении мероприятия по борьбе с терроризмом, стоимости утраченного или поврежденного имущества», которым утверждаются «Правила возмещения лицу, принимавшему участие в осуществлении мероприятия по борьбе с терроризмом, стоимости утраченного или поврежденного имущества»
Статья 23. Льготное исчисление выслуги лет, гарантий и компенсации лицам, участвующим в борьбе с терроризмом	4 ноября 2006 г. издано постановление Правительства Российской Федерации № 651 «О внесении изменения в постановление Совета Министров — Правительства Российской Федерации от 22 сентября 1993 г. № 941». Разработан проект указа Президента Российской Федерации «О повышении окладов по воинским должностям (должностных окладов) военнослужащих и сотрудников федеральных органов исполнительной власти, непосредственно участвующих в борьбе с терроризмом».

Название статьи закона	Выполненные и планируемые мероприятия
Статья 24. Ответственность организаций за причастность к терроризму	<p>В июне 2006 года решением Верховного Суда Российской Федерации две международные организации — «Джунд аш-Шам» (Войско Великой Сирии) и «Исламский джихад — Джамат моджахедов» — признаны террористическими.</p> <p>14 июля 2006 г. издано распоряжение Правительства Российской Федерации № 1014-р, определяющее «Российскую газету» в качестве официального периодического издания, осуществляющего публикацию единого федерального списка организаций, в том числе иностранных и международных, признанных судами Российской Федерации террористическими. При Национальном антитеррористическом комитете создана рабочая группа по вопросу правового регулирования процедуры внесения изменений в единый федеральный список организаций, признанных террористическими («Список 17»).</p> <p>Данной рабочей группой проведен анализ и подготовлены предложения по вопросам:</p> <ul style="list-style-type: none"> процедуры внесения изменений в единый федеральный список организаций, признанных террористическими; процедуры исключения организаций из указанного списка; возможного формирования федерального списка физических лиц, причастных к террористической деятельности. <p>В рамках деятельности указанной группы в 2008 году планируется подготовить предложения по совершенствованию законодательства в части регламентации процедуры внесения изменений в «Список 17», порядка межведомственного согласования материалов по данной проблематике, а также по повышению эффективности пропагандистского и информационного сопровождения этой работы.</p>

Кроме того, в 2007 году были приняты:

Федеральный закон от 12 апреля 2007 года № 51-ФЗ «О внесении изменений в статью 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма», устанавливающий единый подход к нормативно-правовому регулированию деятельности организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом;

Федеральный закон от 28 ноября 2007 года № 275-ФЗ «О внесении изменений в статьи 5 и 7 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», направленный на совершенствование правового механизма противодействия легализации преступных доходов и финансированию терроризма, в том числе в части противодействия отмыванию коррупционных доходов;

Федеральный закон от 10 мая 2007 года № 70-ФЗ «О внесении изменений в статьи 214 и 244 Уголовного кодекса Российской Федерации и статью 20.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (введена административная ответственность за изготовление, сбыт или приобретение в целях сбыта нацистской атрибутики или символики либо атрибутики или символики, сходных с нацистской атрибутикой или символикой до степени смешения, направленные на их пропаганду).

Федеральный закон от 10 мая 2007 года № 71-ФЗ «О внесении изменения в статью 13 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» (органам прокуратуры предоставлено право обращаться в суд с представлением о признании информационных материалов экстремистскими по месту их обнаружения и распространения);

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 211-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием государственного управления в области противодействия экстремизму», (расширяет определение понятия «экстремистская деятельность (экстремизм)» и усиливает уголовную ответственность за преступления экстремистской направленности);

Указ Президента Российской Федерации от 4 ноября 2007 года № 1470 «О внесении изменений в Положение о Национальном антитеррористическом комитете, в состав Национального антитеррористического комитета по должностям и в состав Федерального оперативного штаба по должностям, утвержденные Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 года № 116»;

постановление Правительства Российской Федерации от 19 июля 2007 года № 456, которым утверждены Правила физической защиты ядерных материалов, ядерных установок и пунктов хранения ядерных материалов;

постановление Правительства Российской Федерации от 6 октября 2007 года № 651 «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 9 февраля 2004 г. № 65» (определяет перечень должностных лиц, имеющих право предоставлять дополнительные гарантии и компенсации сотрудникам и военнослужащим специальных сил по обнаружению и пресечению деятельности террористических организаций и групп, их лидеров и лиц, участвующих в организации и осуществлении террористических акций на территории Северо-Кавказского региона Российской Федерации);

постановление Правительства Российской Федерации от 3 ноября 2007 года № 743 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам противодействия легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем и финансированию терроризма», которым дополнен перечень организаций, осуществляющих операции с денежными средствами или иным имуществом и обязаных представлять информацию в Росфинмониторинг;

постановление Правительства Российской Федерации от 12 января 2007 года № 6 «Об утверждении правил осуществления социальной реабилитации лиц, пострадавших в результате террористического акта, а также лиц, участвующих в борьбе с терроризмом»;

постановление Правительства Российской Федерации от 6 июня 2007 года № 352 «О мерах по реализации Федерального закона «О противодействии терроризму» (регламентировано применение оружия и боевой техники Вооруженными Силами Российской Федерации для устранения угрозы террористического акта в воздушной среде, во внутренних водах, в территориальном море, на континентальном шельфе Российской Федерации, а также применение Вооруженными Силами Российской Федерации оружия, боевой техники и специальных средств при участии в проведении контртеррористической операции);

Федеральный закон от 24 июля 2007 года № 201-ФЗ ратифицировал Конвенцию о маркировке пластических взрывчатых веществ в целях их обнаружения от 1 марта 1991 г.

В 2007 году был принят ряд поправок к Федеральному закону от 7 августа 2001 года № 115-ФЗ «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма», которые были направлены на ужесточение контроля за финансовыми потоками денежных средств.

В октябре 2007 года на заседании Совета глав государств — участников СНГ в г. Душанбе подписан Договор государств — участников СНГ о противодействии легализации (отмыванию) преступных доходов и финансированию терроризма.

Совершенствование правового регулирования противодействия терроризму

ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНЫЙ ЭТАП

В соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 года № 116 «О мерах по противодействию терроризму» Национальный антитеррористический комитет осуществляет координацию деятельности антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации (далее — АТК).

В процессе правоприменительной практики руководителями АТК в субъектах Российской Федерации был высказан ряд предложений, направленных на повышение эффективности работы по противодействию террористическим угрозам, а именно:

о разработке и внедрении единых критериев и типовых требований по антитеррористической защищенности критически важных и потенциально опасных объектов;

о выработке механизма ответственности за неисполнение решений антитеррористических комиссий в субъектах Российской Федерации со стороны руководителей хозяйствующих субъектов независимо от форм собственности.

Кроме того, в ходе изучения правоприменительной практики выявлена необходимость:

разработки порядка оповещения населения и введения режимов потенциальной опасности;

определения понятия мест массового пребывания людей (граждан).

Требует дальнейшего развития нормативная правовая база Российской Федерации по вопросам:

возмещения вреда, причиненного в результате террористического акта гражданским лицам;

социальной защиты лиц, участвующих в борьбе с терроризмом;

выработки и внедрения в практику типовых требований к обеспечению антитеррористической защищенности потенциально опасных объектов, закрепления обязанностей хозяйствующих субъектов и физических лиц по обеспечению безопасности находящихся в их ведении объектов;

определения порядка использования авиации общего назначения в части, касающейся требований к оборудованию воздушных судов авиации общего назначения, квалификации летного и технического персонала;

усиления ответственности за несанкционированное использование воздушного пространства, полеты на незарегистрированных воздушных судах, а также установление ответственности их владельцев в части усиления мер авиационной безопасности и антитеррористической защищенности, принадлежащих им посадочных площадок;

разработки механизма государственного регулирования общественных отношений, связанных с использованием сети Интернет, в том числе порядка регистрации доменных имен в российском сегменте сети Интернет, исключающий возможность создания сайтов под вымышленными установочными данными, а также порядка прекращения функционирования сайтов на которых распространяется противоправная информация, пропагандирующая идеологию терроризма.

Совершенствование правового регулирования противодействия терроризму

ГОТОВЯТСЯ ПРОЕКТЫ НОРМОТВОРЧЕСКИХ АКТОВ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ РЕАЛИЗАЦИЮ ЗАКОНА

Для реализации Федерального закона от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» и во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 года № 116 «О мерах по противодействию терроризму» в целях совершенствования организационных основ противодействия терроризму подготовлен проект постановления Правительства Российской Федерации «Об определении компетенции федеральных органов исполнительной власти, руководство деятельностью которых осуществляют Правительство Российской Федерации, в области противодействия терроризму» (в рамках исполнения поручения Правительства Российской Федерации от 23 марта 2006 года № МФ-П4-1142). Данный проект постановления определяет полномочия федеральных органов исполнительной власти в области противодействия терроризму. Проект постановления согласован в установленном порядке с федеральными органами исполнительной власти и внесен в Правительство Российской Федерации.

Проект постановления Правительства Российской Федерации «О возмещении расходов, связанных с использованием транспортных средств, принадлежащих организациям независимо от форм собственности, а в отдельных случаях и транспортных средств, принадлежащих физическим лицам, при проведении контртеррористической операции». В настоящее время завершается процесс его согласования.

Проект постановления Правительства Российской Федерации «О порядке выделения средств из резервного фонда Правительства Российской Федерации по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и последствий стихийных бедствий», которым устанавливаются правила выделения средств из резервного фонда на осуществление компенсационных выплат физическим и юридическим лицам, которым был причинен ущерб в результате террористического акта, и выплат по возмещению вреда, причиненного при пресечении террористического акта правомерными действиями.

Проект указа Президента Российской Федерации «О повышении окладов по воинским должностям и должностных окладов военнослужащих и сотрудников

федеральных органов исполнительной власти, непосредственно участвующих в борьбе с терроризмом».

Во исполнение Указа Президента Российской Федерации от 15 февраля 2006 года № 116 «О мерах по противодействию терроризму» и в соответствии с решением Национального антитеррористического комитета для осуществления процедуры комплектования должностей в аппаратах оперативных штабов в субъектах Российской Федерации подготовлен проект указа Президента Российской Федерации «О внесении изменений в Указ Президента Российской Федерации от 21 октября 2004 года № 1344с «Об особенностях прикомандирования военнослужащих, проходящих военную службу по контракту в федеральных органах государственной охраны, к органам, учреждениям и организациям».

В соответствии с решением Национального антитеррористического комитета от 16 октября 2007 года межведомственной рабочей группой из числа представителей заинтересованных федеральных органов исполнительной власти осуществляется подготовка предложений по формированию и развертыванию системы инструментального надзора за перемещением ядерных материалов и радиоактивных веществ на территории Российской Федерации.

Накопленный в 2007 году опыт профилактических антитеррористических мероприятий, а также результаты анализа деятельности по предотвращению возможных диверсионно-террористических актов на объектах повышенной опасности и в местах массового пребывания граждан дают основания ставить вопрос о необходимости совершенствования системы реагирования на угрозы террористического характера, в том числе порядка оповещения о них населения. Президентом Российской Федерации поддержано предложение Национального антитеррористического комитета о законодательной регламентации уровней террористической опасности в России или в отдельных ее субъектах.

Национальным антитеррористическим комитетом разработан и одобрен на своем заседании проект Концепции государственной системы реагирования на террористические угрозы.

Завершается согласование проектов совместных нормативных правовых актов по вопросам организации осуществления контртеррористических операций, в частности, Инструкции о порядке подготовки и проведения контртеррористических операций и Наставления о порядке организации, подготовки и проведения антитеррористических учений.

Планируется также в первом полугодии 2008 года завершить внутригосударственные процедуры, необходимые для подписания и ратификации Российской Федерацией Конвенции Совета Европы об отмывании, выявлении, изъятии и конфискации доходов от преступной деятельности и о финансировании терроризма от 16 мая 2005 года.

Важнейшей задачей законодательного обеспечения противодействия терроризму остается продолжение быстрой и качественной имплементации международно-правовых норм в действующее законодательство Российской Федерации.

В настоящее время достаточно остро стоит вопрос о том, чтобы внести изменения в уголовно-процессуальное законодательство в целях исключения рассмотрения уголовных дел о преступлениях террористического характера с участием судов присяжных, которые в силу специфики и особенностей уголовных дел о преступлениях террористического характера зачастую не способны выносить объективные вердикты.

В этих целях подготовлен проект федерального закона «О внесении изменений и дополнений в Уголовный кодекс Российской Федерации и Уголовно-процессуальный кодекс Российской Федерации».

17 декабря 2007 года внесен в Государственную Думу, а 24 января 2008 года рассмотрен Советом Государственной Думы (протокол № 5, п. 19) проект федерального закона № 505633-4 «О внесении изменений в статьи 7, 7.1 и 9 Федерального закона «О противодействии легализации (отмыванию) доходов, полученных преступным путем, и финансированию терроризма» (в части введения мер по оперативной проверке паспорта).

Контроль за соблюдением закона

Парламентский контроль осуществляется Федеральное Собрание Российской Федерации.

Контроль за соблюдением законности в ходе исполнения Федерального закона «О противодействии терроризму» возлагается на органы прокуратуры.

Стадия совершенствования закона

Совершенствование Федерального закона от 6 марта 2006 года № 35-ФЗ «О противодействии терроризму» будет осуществляться по итогам мониторинга правоприменительной практики.

Стадия прекращения действия закона

Дата прекращения действия Федерального закона «О противодействии терроризму» не определена. Законопроектов, предусматривающих признание настоящего федерального закона утратившим силу, в Государственную Думу не вносилось.

§ 4. Вопросы методики социологического-правовых исследований в процессе осуществления мониторинга права¹

Правовой мониторинг — важный способ повысить социальную обусловленность правовых норм и правовых действий. При возникновении существенных деформаций в регулируемых общественных отношениях важно не просто изменить закон или правоприменительную практику, но и сделать это быстро и своевременно.

Социологические исследования как часть правового мониторинга выполняют функцию быстрой обратной связи. В условиях противоречивости, неустойчивости законодательной (правовой) базы, нестабильности правоприменительной практики общие цели, первоначально заложенные в законе, зачастую деформируются. В результате реальные цели правоприменительных действий вступают, по сути, в противоречие с намерениями законодателей, с общими положениями, фиксированными в законах, программах, основных направлениях развития социальной сферы.

¹ Материалы к данному параграфу представлены Институтом законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (Отдел мониторинга законодательства).

Правовой мониторинг, в отличие от контроля за применением нормативных актов, имеет более выраженную социальную, управлеченческую составляющую. Конечной задачей правового мониторинга является предотвращение искажения тех целей, которые декларируются при принятии новых законов, адаптирование закона к реальным, часто быстро меняющимся социальным условиям.

Именно социологические исследования, дополняя иные формы сбора информации о применении законов и иных нормативных правовых актов, в первую очередь направлены на сохранение социальной целесообразности закона и действий, предпринимаемых для его реализации.

Правовое регулирование — это часть социального регулирования. Социологические исследования, в отличие от регулярных опросов, направлены на более углубленное детальное изучение социальных механизмов действия правовых регуляторов, исследование интегрированности правовых решений в более широкий круг социальных механизмов регулирования общественных отношений. Без использования социальных механизмов даже непротиворечивая правовая система не сможет закрепить (обеспечить) социально целесообразное, социально полезное поведение граждан, иных субъектов правоотношений.

Социологические исследования, включенные в систему правового мониторинга должны осуществляться по единому плану и иметь единую организационную основу. Это требует от организаторов мониторинга специальных усилий по координации и созданию единого методического обеспечения социологических исследований. В этих целях можно предложить следующее:

1. Создать при государственных органах власти Российской Федерации и ее субъектов структурные подразделения по мониторингу, осуществляющие постоянную работу по координации, планированию, организации и сведению результатов социологических исследований в сфере правотворчества и правоприменительной деятельности. Следует отметить, что социологические исследования в настоящее время ведутся, как правило, фрагментарно.

При организации правового мониторинга необходимо также разрешить вопрос о социологическом обеспечении деятельности по применению закона всеми ветвями и уровнями государственной власти и местного самоуправления. Для этого необходимо предусмотреть возложение обязанностей по изучению мнения населения и проведению регулярных экспертных опросов на органы исполнительной власти и местного самоуправления. План проведения таких опросов должен утверждаться ежегодно региональным центром мониторинга, с учетом плана законопроектных работ и особенностей социально-экономической ситуации в регионе.

2. Разработать типовые процедуры, позволяющие проводить опросы населения и экспертов на всех стадиях разработки, принятия и реализации федеральных законов.

Необходимо подготовить примерную анкету для экспертов (правоприменителей) и типовую анкету для изучения отношения граждан к правовым решениям органов государственной власти и местного самоуправления.

Анкета эксперта предназначена для сбора информации о состоянии общественных отношений, противоречиях и пробелах в их правовом регулировании, о недостатках механизмов реализации закона, контроля за достижением планируемого социального результата.

Анкета должна состоять из двух частей: части, предназначеннной для сбора объективно устанавливаемой информации, и части, направленной на изучение оценок, позиции, предпочтений, информированности, установок (и так далее) государственных гражданских служащих и служащих муниципальных органов власти.

Анкета для граждан направлена на изучение отношения граждан к законам, нормативным правовым актам и правоприменительной деятельности органов государственной и муниципальной власти.

3. Выработать рекомендации по организации социологического сопровождения законов, принимаемых на уровне Российской Федерации и ее субъектов.

4. Выработать критерии, по которым будут определяться участники правоотношений, чье мнение необходимо анализировать в ходе социологических мониторинговых наблюдений действия того или иного закона. Задачи в отношении этих групп населения перед органами исполнительной власти существенно различаются. Поэтому, организуя мониторинг конкретного закона, важно четко определить те группы и общности, в отношении которых органы власти будут выбирать разную стратегию поведения — информационную, контрольную, социальной поддержки, сотрудничества и так далее.

5. На первом этапе организации правового мониторинга необходимо выработать стратегию проведения социологических исследований, определив первоочередные законы и проблемы, которые нуждаются в постоянном мониторинге. Целесообразно первоначально выбрать в качестве объекта исследования законы социальной сферы. Именно в этой сфере изучения общественного мнения заложен важнейший показатель, определяющий отношение граждан к качеству правового регулирования.

Представляется, что Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центр мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации сможет координировать и методически сопровождать эту работу, размещая заказы на проведение социологических исследований и включая данные об их проведении в единую базу данных.

6. Важной задачей социологических исследований, включенных в правовой мониторинг, является определение пределов вмешательства в регулируемые отношения. Частой ошибкой, обуславливающей неприменение ряда норм или проблемность законодательства, является недостаточный учет сложившихся механизмов социальной регуляции, особенностей социально-экономической структуры, иных социальных факторов. Социально-правовые исследования — это способ повысить действенность законов, учитывая все социальные факторы.

§ 5. Перспективы разработки методологии мониторинга права¹

За последние четыре года институт мониторинга правовой системы как неизбежный этап в реализации ее совершенствования получил общее признание. К настоящему времени накоплен опыт мониторинга федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, который позволяет сделать некоторые обобщения и выводы. Итоги мониторинга подводятся на ежегодных Всероссийских научно-практических конференциях, которые проходят под девизами «кол-

¹ Материал подготовлен И.Л. Бачило, заведующим сектором информационного права Института государства и права Российской академии наук.

лективное творчество», «конституционное партнерство», «диалог власти и общества». Анализ представляемых на этих конференциях и в текущей практике мониторинга материалов показывает, что этот институт должен развиваться на достаточно прочной методологической основе и найти свое место в правовой системе в качестве самостоятельного института. Только при этом условии можно получить репрезентативные результаты, которые могут быть использованы как в законотворчестве, так и в практике правоприменения управленческой и правоохранительной деятельности.

В связи с этим — несколько соображений о направлениях разработки методологической и методической основ мониторинга, в основе которых — ответы на вопросы: для каких целей? какими способами осуществляется мониторинг? как выбираются объекты для наблюдений и контроля? кто использует результаты, получаемые в итоге? И, естественно, еще один вопрос: почему не всегда удается получить ясный ответ даже при тщательном соблюдении вышеназванных установок?

1. Наиболее распространенные препятствия коренятся в области определения цели мониторинга. Казалось бы, что чаще всего ставится абсолютно понятная цель — получить ответ на вопрос, почему тот или иной закон не работает, либо не совсем хорошо работает, либо мешает другим законам или подзаконным актам реализоваться в полной мере. На уровне диагноза получаем один из названных вариантов. И тут важен переход ко второму вопросу: каким способом вести отслеживание динамики избранного объекта (закона или блока законов) и как он вписан в сферу правового регулирования?

Здесь, на этой стадии, возникает проблема, которую можно обозначить как обеспечение общесистемных основ правового мониторинга. Имеем в виду такие требования, без которых любой шаг в данной области не может быть достаточно результативным и влияться в систему решения задач повышения уровня нормативного правового регулирования тех или иных общественных отношений. К таким требованиям прежде всего отнесем соблюдение принципов, на которых основан мониторинг. Определяющими при этом принципами являются определение места объекта мониторинга в системе смежных по цели правовых нормативных актов, во-первых, и его роли в правовом пространстве отношений, в котором он реализуется, — его сферы действия, во-вторых.

Если остановиться на этом подробнее, то практика показывает, что чаще всего соблюдается первая часть этих требований — закон или иной избранный для мониторинга акт рассматривается в среде и зависимости от самой нормативной правовой среды. И это правильно, но на этом дело не должно завершиться. Главное состоит в выявлении места и роли объекта мониторинга в регулировании реальных общественных отношений. Идеально, когда мониторинг материальной сферы по состоянию и запросам к праву совпадает с мониторингом правовых средств. Совпадение ожиданий в области повышения внимания к рождаемости населения, к поощрению родительских обязанностей с правовыми решениями, которых до сих пор не было, дает позитивный результат. Но когда принимаются решения в целях поправки нормативной основы регулирования без учета состояния реальных дел в обществе, ожидание пользы от мониторинга или движений по изменению нормативной базы по другим основаниям приводит к прямо противоположному итогу.

Примером может быть стремление Минобразования России пересмотреть стандарты для вузов. Очевидно, что вопрос назрел. Однако, когда делается шаг либо назад, либо в сторону от развития реальных потребностей общества, результат получается плачевый. В данном случае отметим только «продвижение» в области такой специальности, как «юриспруденция». На основе иллюзии, что юристов стало многовато, в проект нового стандарта не включен ряд правовых специальностей для подготовки специалистов в области, например, информационного права и ряда других отраслей права. Такие дисциплины, как налоговое право, бюджетное, предпринимательское, финансовое не входят в государственный стандарт подготовки специалистов, бакалавров и магистров. Они — как бы в режиме факультатива государственного внимания к подготовке кадров.

В ситуации, когда информационно-коммуникативные отношения, новые информационные технологии развиваются семимильными шагами и определяют будущее общества, когда остро стоит вопрос об инновационных процессах во всех сферах жизни и ни одна национальная социальная программа, не говоря уже об экономике, обороне, реализоваться не может без должного информационного обеспечения, без правового регулирования отношений в этой сфере, такое решение выглядит более чем странно. Страна ждет законов о праве на информацию, о гарантиях и порядке широкомасштабного использования электронного документа, когда информационное взаимодействие даже федеральных органов власти находится в прорыве, база подготовки специалистов свертывается. Информационное право читается во многих вузах, в России развивается теоретическая основа этой дисциплины достаточно активно, и на нее есть спрос у общества. И это свидетельствует о том, что в данном случае «рота идет не в ногу», при том что вышеизванные дисциплины самостоятельны в своем определении (могут быть или не быть, не подлежат контролю), постановка вопроса о борьбе с коррупцией тщетна.

Можно привести и другие примеры. Опыт проведения административной реформы, буксующей уже почти пять лет, говорит о том, что юридические основания принимаемых мер продуманы и проанализированы недостаточно. Мониторинга либо не было, либо он не дал необходимых направлений работы. Юристы как нигде нужны в государственном управлении. Но даже в Государственной Думе проекты законов часто готовятся без участия юристов, и уже после их принятия начинается процесс усвоения истинных причин неудач или ошибок.

2. К требованию общесистемного подхода к мониторингу в правовой сфере примыкает и другое. Это проблема выбора индикаторов юридической и социальной оценки нормативных правовых актов и их динамики. Начиная процесс мониторинга, необходимо заранее знать, через какие параметры, категории необходимо оценивать ситуацию, которая сложилась на начало работы, и ту, к которой заказчик и специалист мониторинга желают прийти. Это связано со знанием живой действительности в той или иной сфере человеческих отношений. Обратимся к тому же примеру: сколько юристов, где они и чем заняты, какой КПД от их работы, кто и как их готовит? Эти вопросы должны быть поставлены прежде, чем принимать решение о сокращении той или иной области знаний и специальностей. Именно при таком попустительстве у нас нет кадров таких «среднепочетных» специальностей, как слесарь, монтажник, мастер в любом производственном процессе. Короли не знают, как сажать капусту, но и людей, которые это знают, становится все меньше. Многие вопросы политически обоснованные и

своевременные все же на практике решаются компанейски. Надо сделать меньше вузов или функций органов исполнительной власти — сделаем! И читаем рапорты о готовности.

Проблема постепенности, исторической связи, учета опыта еще не стала предметом внимания, в том числе и в мониторинге.

3. Первостепенное значение в процессе развития законотворчества имеет фактор общественного сознания и его важнейший сегмент — правосознание. Корни естественного права лежат именно в правосознании о сущем и должном правовом регулировании общественных отношений, общественного порядка. Невозможно исчислить количество различных концепций, стратегий, доктрин, «первоочередных» задач, выражавших мнение рабочих групп, сообществ. Заботу вызывает часто качество подобных документов. Большинство из них не выходит за рамки границ ведомства, которых к настоящему времени также великое множество. В одном из посланий Президент России В.В. Путин отмечал, что в стране функционирует свыше 35 тысяч федеральных государственных учреждений. Первый этап административной реформы создал миф о сокращении функций органов государственной власти. Но утройство структур даже на федеральном уровне быстро уравняло арифметику администрации в государственном масштабе. Кроме того, создан институт государственных услуг, означающий не что иное, как легитимированную область деятельности органов и организаций государственной власти. В связи с этим прибавилось и работы в области правотворчества. Панацеей стала идея разработки административных регламентов, зачастую при отсутствии или весьма туманном состоянии положений об органах. На этом фоне задача мониторинга правовых источников, в первую очередь федеральных законов, законов субъектов Российской Федерации, указов Президента Российской Федерации и Постановлений Правительства Российской Федерации, адекватных нормативных правовых актов в субъектах Российской Федерации приобретает исключительно важное значение.

К этой части методологии следует, по нашему мнению, отнести следующие проблемы: выработка и максимально возможная легитимация терминологии, которой пользуется мониторинг и которая должна приниматься всеми правотворческими и правоприменительными субъектами; формализация стадий мониторинга для отдельных видов нормативных правовых актов, установленных федеральным законом о нормативных правовых актах в Российской Федерации.

В этой части методологии важно сконцентрировать внимание на моделировании стадий мониторинга, которые соответствуют полному циклу жизни и сопровождающих его трансформаций на основе волеизъявления субъекта нормотворчества.

К таким стадиям можно отнести следующие:

1) стадия процессуального мониторинга — прослеживание соблюдения и фиксации важных элементов подготовки, создания, принятия и введения в действие нормативного правового акта. Эти шаги фиксируются в паспорте (досье) нормативного правового акта, сопровождающем его от концепции до принятия и введение в действие;

2) процессуальный мониторинг реализуется и в ходе дополнения, изменения действующего нормативного правового акта. Эта стадия мониторинга может быть названа «производственной» с точки зрения завершения создания, произ-

водства продукта субъекта, по своему статусу ответственного за законотворчество и иных форм источников нормативного регулирования.

Важным шагом в стадии процессуального мониторинга является экспертная оценка его контент-анализа, учитывающего все требования юридической техники;

3) стадия системно-структурного мониторинга нормативного правового акта. Она предусматривает выявление связей конкретного нормативного правового акта с уже действующими и подготавливаемыми нормативными правовыми актами по одноименной проблеме правового регулирования. Это как бы стадия верного мониторинга, позволяющего выявить и отрегулировать горизонтальные связи с актами своего уровня и оценить его механизм вписывания в систему актов нижестоящего уровня по иерархии системы нормативных правовых актов. При этом идет оценка глубины захвата системы правоприменительных актов в регулируемой сфере отношений;

4) стадия контент-креативного анализа нормативного правового акта, измерения изменений в диспозиционном механизме регулирования отношений, затранутых вновь принятым нормативным правовым актом. Это важно с точки зрения выявления наличия признаков коррупционности акта, его влияния на возникновение или сглаживание конфликтности в регулируемых отношениях. Иначе это оценка его продуктивности и эффективности в системе правового регулирования, степени его ориентации на индикаторы оценки эффективности регулируемой сферы отношений и индикаторы, заложенные в общей части мониторинга. При этом идет оценка акта с учетом ожидания правоприменителей и исполнителей закона или иного нормативного правового акта. Эта стадия мониторинга существенно дополняет уже введенные в практику требования экономического обоснования проекта нормативного правового акта, которые, как правило, касаются возможных (как можно меньших) затрат на его применение или выражаются трафаретной фразой — «не потребует дополнительных затрат» (совершенно непонятно, почему эксплуатация электростанции, вокзала или дорог требует затрат, и они учитываются в бюджете, а затраты на реализацию правового регулирования должны быть нежелаемыми);

5) стадия мониторинга правоприменения. Она обычно связывается с необходимостью принятия новых подзаконных актов с учетом специфики области и пространства его применения. Однако, это не главное. В настоящее время бурно развивается мониторинг самых разных реальных процессов в обществе — снижения смертности и повышения рождаемости, повышение социальной обеспеченности населения, спасения сферы образования, здравоохранения, ЖКХ, перестройка обороны и так далее. И на этой стадии правового мониторинга правоприменительные акты относительно федеральных законов призваны связать нормы вышестоящего нормативного правового акта с решением задач реального сектора жизни. Здесь обеспечивается перевод виртуального (установленного, желаемого) в действенное.

Здесь решаются задачи получения реальных результатов и применения в процессе мониторинга тех индикаторов эффективности нормативного правового акта, которые заложены в общей части мониторинга.

При этом с методологической позиции важно установить для каждого вида нормативных правовых актов и их уровня в правовой системе виды и формы мониторинга; установить, кто, как и в каких целях его проводит и кто использует

полученные результаты. Здесь в последующем могут быть предложены разные модели и показатели:

а) стадия выявления конфликтов в процессе правоприменения нормативного правового акта. В этой части необходимо обеспечение централизованного сбора данных результатов мониторинга и сведений об уже принятых (принимаемых) мерах. Иначе однозначная работа может выполняться разными субъектами по всей стране, что приведет к излишней затрате средств и распылению результата. Координация усилий в области мониторинга управленческого мониторинга по регионам субъектов Российской Федерации, по ведомственным и отраслевым системам управления — важная задача;

б) стадия мониторинга судебного (правоохранительного) применения нормативного правового акта. Это особая тема и она требует специальных методик оценки и анализа результатов изучения практики и ее эффективности.

4. В целом методологические проблемы сбора, обработки результатов мониторинга нуждаются в концентрации по определенным критериям, и это работа не простая.

Примером грамотного подхода к решению данной проблемы может быть опыт Комиссии по телекоммуникациям и информационным технологиям Совета РСПП по конкурентоспособности и отраслевым стратегиям. В целях выявления проблем, препятствующих более эффективному функционированию телерадиовещания и других форм применения ИКТ, мониторингу были подвергнуты федеральные законы «О связи», «Об информации, информационных технологиях и о защите информации», фрагменты части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации, касающиеся проблем информационных технологий. Был разработан вопросник в целом отражающий подход к выявлению индикаторов оценки результативности взаимодействия названных законов, влияния их на практику и выработка предложений органам законодательной и исполнительной власти. Для проведения экспресс-мониторинга были привлечены союзы и ассоциации, представляющие интересы более 300 субъектов предпринимательской деятельности, юристы, практикующие в этой сфере, другие специалисты и представители СМИ. Экспертизовались действующие акты (исключая новую часть Гражданского кодекса) по таким вопросам как: прозрачность и сложность процедур распределения и использования радиочастотного сектора; система лицензирования; организации торгов при получении лицензии; достаточность обеспечения услуг. Затронуты и вопросы тарифов, вопросы недискриминационного доступа к инфраструктуре связи, регулирования деятельности операторов и др. Была поставлена и проблема конвергенции услуг, сетей и технологий, различных видов услуг. Выявлялись моменты коррупциогенности в действующем законе «О связи».

Выводы опроса подводили к необходимости создания ясной комплексной концепции использования ИКТ в рассматриваемой сфере. Отмечено, что понятийный аппарат сегодняшнего дня уже не соответствует тем терминам, которыми оперирует действующий закон о связи. Отсутствует решение о цифровом вещании, правилах формирования пакетов программ и новых правилах лицензирования. Итогом проведенной работы явилось заключительное заседание Комиссии, обобщение полученного материала, выработка предложений по совершенствованию действующего законодательства. Рассмотрены альтернативные подходы к их решению, включая изменение действующих законов и разработку единого ко-

декса по комплексу проблем массовых коммуникаций. Это пример общественной работы в области правового мониторинга.

Приводим данный пример для подтверждения активной заинтересованности общественности производителей в усовершенствовании, упрощении действующего законодательства, и для подтверждения полезности выбора комплексной модели мониторинга — выбор взаимосвязанных законов по теме. Но этот пример лишний раз показывает, что мониторинг и другие формы оценки действующего законодательства все же остается пока корпоративным. Превалирует внимание к вопросам интереса производителя и участника рынка. Пользователь-слушатель, зритель, его интересы и возможности этой категории субъектов поспевать за движением производства и технологий остаются за бортом внимания законодателя. Мало внимания и кадровым вопросам, подготовке специалистов связи и связи средств массмедиа с качеством программ и содержания, с интересами общества.

5. Есть еще одна важная сторона обеспечения эффективности мониторинга — это создание Центра не только методического и организационного руководства и координации этой работы в масштабе страны, но и Центра современной электронной обработки данных мониторинга разных уровней и видов в едином комплексе. Создание программ такой обработки, которые бы поднимали сам мониторинг на общегосударственный уровень, работали на мобилизацию задач и интересов всего общества в его многообразии. Пока же преобладает либо точечный подход — оценка одного нормативного правового акта, либо мониторинг, нацеленный на задачи отраслевого уровня.

6. Ориентиры стабильности, ретроспективы и перспективы в механизмах мониторинга.

Это также важный методологический вопрос. Цель мониторинга и выводы по его результатам должна быть обоснованы. Варианты: сдержать движение и отклонения от уже имеющей место нормы и подчинить живое дело норме, которая в Государственной Думе вырабатывалась годами; принятия новой нормы права или акта в целом под давлением ситуации, момента, интереса определенной силы; обратиться вспять и сделать так, как уже делали сами или другие; оценивать результат с позиций того, что видится как зарождение нового или установления продуктивных механизмов, позволяющих проявлять выбор без нарушений закона в целом. Особенно опасен подход по копированию актов, норм и подходов, которые приводят к неоправданным шагам по имплементации образцов чужих решений. Именно это мы встречаем в последнее время в практике нормотворчества на разных уровнях. Можно закрепить норму, которая хорошо работает в другой стране, но система организации управления в которой сильно отличается от российской. Кроме конфузов при этом, получить что-либо другое надежды мало.

Обращаем внимание на ряд методологически важных проблем для организации и развития правового мониторинга. Безусловно, это не полный охват вопросов. Но и он представляется достаточным для постановки задачи о выработке рекомендаций по методологии и методике мониторинга, как важного института информационного права. Правовая информация — важнейшая составная часть информационного ресурса России, да и во всем мире. От ее состояния зависит не только уровень развития правового государства и правового общества. Правовой мониторинг служит интересам гражданского общества, всего социума, используя

современные информационные технологии. Дело за малым — осознать ответственность за каждую принятую правовую норму, проверяя, как она отзовется на сознании и поведении человека, различных ассоциациях, правовой культуре общества в целом.

§ 6. Качество закона: юридико-технические аспекты

Необходимым условием для повышения качества принимаемых законов, причем как с содержательной стороны, так и с точки зрения их оформления, является мониторинг отечественного законодательства¹.

Действие закона зависит от совокупности различных факторов и качественное юридико-техническое оформление — одно из основополагающих условий его реализации.

Наблюдение, анализ и оценка качества закона с позиций юридической техники, несомненно, позволяют выявлять и в дальнейшем отслеживать недостатки, связанные с оформлением законодательных актов, способных негативно повлиять на правоприменительную практику.

Дефекты юридического оформления текстов законов обнаруживаются, в основном благодаря проведению юридико-технической экспертизы принятых законов. В данном случае следует признать юридико-техническую экспертизу принятых законов средством осуществления (ведения) мониторинга, так как в процессе текущей экспертной деятельности, накопленные и обобщенные данные произведенных экспертиз, являются основой для формирования оценки о качестве не только данного закона, но и законодательства в целом. Более того, выводы экспертизы по отдельным актам способствуют прогнозированию неблагоприятных последствий действия тех или иных правовых предписаний.

Несоответствие вносимых изменений тексту изменяемого закона, неверное указание реквизитов в используемых ссылках на нормативные правовые акты, ошибки в приведенных источниках официального опубликования, несовпадение сроков вступления в юридическую силу взаимозависимых актов, нечеткое формулирование регулирующих норм, грамматические и стилистические ошибки, некорректное формулирование заголовка закона, неопределенность в предмете правового регулирования и субъектах правового воздействия, — вот неполный перечень наиболее распространенных дефектов современного законотворчества, выявленных в процессе мониторинга, наблюдения по результатам проведенных юридико-технических экспертиз.

Учитывая, что мониторинг законодательства, является систематической, комплексной деятельностью по оценке, анализу, обобщению и прогнозу состояния законодательства с целью повышения качества принимаемых законов, одной из форм этой деятельности, по нашему мнению, можно считать мониторинг законодательных ошибок, то есть деятельность по анализу, обобщению и оценке дефектов юридико-технического оформления законодательных актов.

Обобщенные данные мониторинга законодательных ошибок красноречиво говорят о существующих проблемах юридико-технического оформления законов. Например, многочисленны ошибки в приведении источников официального опубликования. Так, в Федеральном законе от 29 декабря 2006 года № 252-ФЗ «О признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов

¹ Материалы представлены специалистами Правового управления Аппарата Совета Федерации.

Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 1, ст. 15) в подпункте 2 пункта 1 и подпунктах 1 и 2 пункта 2 при перечислении источников официального опубликования не указано Собрание законодательства Российской Федерации за 2006 год, № 1, ст. 11, а в Федеральном законе от 30 декабря 2006 года № 282-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О рынке ценных бумаг» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 1, ст. 45) из перечня источников официального опубликования следует исключить Собрание законодательства Российской Федерации за 1999 год, № 28, ст. 3472, как излишне указанный. В ряде случаев данные об источниках официального опубликования приведены с ошибками, то есть неверно указан год или статья. В Федеральном законе от 18 декабря 2006 года № 231-ФЗ «О введении в действие части четвертой Гражданского кодекса Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2006, № 52, ст. 5497) в статье 30 неверно указан один из источников официального опубликования: Собрание законодательства Российской Федерации, 2004, № 41, ст. 3994.

В настоящее время до сих пор не решен вопрос об указании источников официального опубликования федеральных законов о ратификации уставов, конвенций, договоров, соглашений и тому подобного при ратификации протоколов, вносящих изменения и дополнения в тексты международных актов. Например, в тексте Федерального закона от 7 мая 2007 года № 67-ФЗ «О ратификации поправочных документов к Уставу и Конвенции Международного союза электросвязи 1992 года» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 20, ст. 2368) следовало бы указать источник официального опубликования Федерального закона «О ратификации Устава и Конвенции Международного союза электросвязи», поскольку он был опубликован в Собрании законодательства Российской Федерации, 1995, № 3, ст. 1211.

В принятых в последнее время федеральных законах, наблюдается тенденция использования понятия «гражданин» как основной базовой категории для обозначения всех категорий физических лиц (иностранных граждан, лиц без гражданства и так далее) — субъектов права, на которых распространяется правовое предписание. Представляется ошибочным использование данного понятия как бы по умолчанию, без точного раскрытия его содержания, либо оговорки в отношении иных категорий физических лиц. Например, в Федеральном законе от 1 декабря № 304-ФЗ «О внесении изменения в статью 24.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 49, ст. 6065), который дополняет статью 24.3 Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях новой частью 3, лицам, участвующим в производстве по делу об административном правонарушении и гражданам, присутствующим при рассмотрении такого дела, предоставляется право фиксировать в письменной форме, а также с помощью средств аудиозаписи ход его рассмотрения. В связи с этим возникает вопрос: имеют ли аналогичное право иные физические лица (не граждане), не участвующие в производстве по делу, но присутствующие при его рассмотрении?

Аналогичное употребление понятий «физические лица» и «граждане» как синонимичных предлагается в статье 1 Федерального закона от 2 октября 2007 года № 229-ФЗ «Об исполнительном производстве» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 41, ст. 4849). Использовать эти понятия как взаимозаменяемые некорректно, так как понятия «граждане» и «физические лица» в

институтах законодательства различаются по статусу, и для них в системе законодательства уже установлены различные границы правового поля.

Такая же ситуация наблюдается и в Федеральном законе от 29 ноября 2007 года № 282-ФЗ «Об официальном статистическом учете и системе государственной статистики в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 49, ст. 6043). Более того, обращаем внимание, что при применении частей 2 и 3 статьи 6 данного Федерального закона может возникнуть неопределенность в их соотношении с нормами Налогового кодекса Российской Федерации, так как указание в качестве субъектов, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица, только граждан, приведет к определенным затруднениям в сборе первичных статистических данных в отношении иных категорий физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица на территории Российской Федерации.

В этом же федеральном законе, в пункте 4 статьи 2 указано, что к субъектам официального статистического учета относятся федеральные органы государственной власти и иные федеральные государственные органы, а в пункте 6 статьи 2 к органам государственной власти субъектов Российской Федерации также добавлены иные государственные органы субъектов Российской Федерации. Представляется, что данные предписания не соответствуют положениям части 3 статьи 5, статьи 10, статьи 11, пункта «г» статьи 71 Конституции Российской Федерации, устанавливающим единство системы государственной власти в Российской Федерации и по смыслу которых вне этой системы не может быть каких-либо иных государственных органов.

Встречаются случаи использования в законах определений без точного и однозначного раскрытия их содержания. Так, в статье 2 Федерального закона от 4 декабря 2007 года № 329-ФЗ «О физической культуре и спорте в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 50, ст. 6224) в отдельных дефинитивных предписаниях не раскрывается содержание определяемых понятий (см., например, пункты 2–4, 11–13, 15).

Особое внимание следует обращать на формулировки наименований федеральных законов. Необходимо отметить некорректность использования в них понятия «законодательные акты Российской Федерации», так как оно относится к категории прежней законодательной деятельности (см. статьи 84¹¹, 102, 167 Конституции Российской Федерации 1978 года с изменениями и дополнениями) и в действующей Конституции Российской Федерации отсутствует. Так же считаем неверным часто встречающееся употребление словосочетаний «отдельные законодательные акты» и «некоторые законодательные акты» в наименованиях федеральных законов, так как группы нормативных правовых актов, выбранных по определенному признаку, не следует, на наш взгляд, обозначать категориями «отдельные» или «некоторые».

Встречаются случаи, когда наименование закона не отражает в полной мере предмет его правового регулирования или даже полностью не совпадает с ним, что приводит в дальнейшем к значительной правке первоначального текста. Показателен в этом смысле пример прохождения Федерального закона от 7 мая 2007 года № 68-ФЗ «О Знамени Победы» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 20, ст. 2369), в преамбуле которого закреплено, что предметом регулирования Федерального закона является установление статуса

Знамени Победы, правовые основы его хранения и использования. Однако в первоначальной редакции, принятой Государственной Думой 23 марта 2007 года, большинство норм относилось к изготовлению, использованию и хранению официальных копий Знамени Победы, а также вводилось понятие символа Знамени Победы, его детальное описание и цветной рисунок в приложении. Учитывая, что само Знамя Победы является официальным символом Победы, введение понятия символа Знамени Победы приводит к «символизации» символа. В этом случае нормы данного федерального закона следовало бы именовать: Федеральный закон «Об официальных копиях Знамени Победы и его символе».

Верхняя палата парламента отклонила закон в данной редакции, но 6 апреля 2007 года Государственная Дума преодолела вето Совета Федерации, и закон без каких-либо изменений был направлен Президенту для подписания и обнародования. Президент, в свою очередь, вернул закон в Государственную Думу на доработку, и только после этого депутаты Государственной Думы 25 апреля 2007 года приняли Федеральный закон в окончательном виде, исключив из него все положения, связанные с так называемым «символом Знамени Победы».

Также считаем важным более досконально подходить к определению сроков вступления в силу как законодательного акта в целом, так и отдельных его предписаний. На практике порой встречаются ситуации, когда предписания вносящие изменения в законодательный акт вступают в юридическую силу раньше срока вступления в силу основного акта. Например, Федеральный закон от 23 ноября 2007 года № 269-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 48, ст. 5813) вступил в силу 26 ноября 2007 года, в то время как изменяемый им закон вступает в силу только с 1 января 2008 года. Ряд предписаний изменяющего федерального закона носят самостоятельный характер, однако учитывая, что вносимые изменения не могут применяться отдельно от основного законодательного акта, можно сделать вывод, что создается почва для правовых коллизий в правоприменении.

Указанный случай стал прецедентом при оформлении изменений, которые вносятся в еще недействующие федеральные законы. Так, аналогичные федеральные законы — Федеральный закон «О внесении изменений в статью 18 Федерального закона «О бюджете Пенсионного фонда Российской Федерации на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов», Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» — пользуются тем же инструментарием, что еще более запутывает процесс правоприменения, образуя в системе отечественного законодательства внутренние коллизии.

Факт несовпадения сроков вступления в силу взаимосвязанных федеральных законов наглядно демонстрирует отсутствие системной связи между нормами основного и изменяющего его закона в их содержании, что противоречит принципу системности.

В федеральных законах нередко наблюдаются неопределенность норм, нечеткость, размытость формулировок, трудность установления их фактического содержания, границ дозволенного, запрещенного и должно, что позволяет определенным субъектам, выступающим в качестве правоприменителей, свободно

толковать их в свою пользу. Так, в статье 2 Федерального закона от 29 декабря 2006 года № 244-ФЗ «О государственном регулировании деятельности по организации и проведению азартных игр и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 1, ст. 7) указано, что правовое регулирование деятельности по организации и проведению азартных игр «...также может осуществляться принятymi в соответствии с настоящим Федеральным законом иными нормативными правовыми актами». Из текста федерального закона не ясно, кто и в каких пределах вправе принимать «иные нормативные правовые акты», а данная в статье 2 формулировка не дает однозначного понимания такой категории, как «иные нормативные правовые акты».

Такая же неопределенность содержится в части 2 статьи 1 Федерального закона от 30 декабря 2006 года № 281-ФЗ «О специальных экономических мерах» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 1, ст. 44), где установлено, что специальные экономические меры применяются в случаях возникновения некой «совокупности обстоятельств», которые (обстоятельства) в самом законе не определены.

В некоторых случаях был нарушен порядок указания реквизитов используемых ссылок на нормативные правовые акты (дата, номер, наименование) — Федеральный закон от 29 декабря 2006 года № 258-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2007, № 1, ст. 21). Также не унифицирован порядок оформления оговорок, которые либо ограничивают действие нормы, либо вводят условия ее применения. Данный прием широко используется в законодательной практике, однако в одних случаях оговорки оформлены в скобках, а в других — без них, что оказывается на правильном понимании действия нормы.

Приведенные данные анализа юридико-технических ошибок указывают на недостаточное использование приемов законодательной техники, в связи с чем необходимо проведение специальных мероприятий по выявлению и обобщению юридико-технических недостатков, в целях совершенствования законодательства. Практическая деятельность правовых служб государственных органов по экспертному анализу федерального законодательства показывает, что в настоящее время назрела потребность в проведении мониторинга законодательных ошибок, особенно юридико-технических, существенно влияющих на качество законов и в дальнейшем способных негативно сказываться на правоприменительной практике.

Проводимый отделом систематизации законодательства Правового управления Аппарата Совета Федерации постоянный системный анализ юридико-технических недостатков оформления федеральных законов, принятых Государственной Думой, позволяет определить ряд аспектов проведения мониторинга законодательства в целом, а именно обращение внимания на следующие параметры правовых актов:

наименование законодательного акта — точность отражения содержания акта и предмета его правового регулирования;

структура законодательного акта — соблюдение правил оформления структурных единиц и их соответствие форме акта;

формулирование нормативных предписаний — абстрактность и конкретность, формальная определенность;

источники официального опубликования нормативных правовых актов — соблюдение порядка их указания, как необходимое условие доведения правовой информации до физических и юридических лиц;

ссылки на нормативные правовые акты — количество и соблюдение порядка их оформления;

предмет правового регулирования и субъекты, на которые направлено правовое воздействие, — точное указание и раскрытие содержания;

введение в действие акта в целом или вступление в юридическую силу его отдельных нормативных предписаний — соблюдение порядка введения в действие и вступления в юридическую силу и правил их оформления.

Осуществление мониторинга законодательства по вышеуказанным юридико-техническим параметрам способствует выявлению наиболее типичных недостатков оформления законов. Вместе с тем определяется уровень качества формально-юридической определенности в регламентации общественных отношений.

Эту деятельность, на наш взгляд, должны осуществлять не только независимые общественные объединения, научные учреждения и специально созданные центры мониторинга законодательства, но и прежде всего сами органы законодательной власти, а также субъекты законодательной инициативы. Введение внутренней функциональной системы мониторинга законодательства в законодательных органах позволит выявлять законодательные ошибки, в дальнейшем учитывая их при разработке законопроектов и проведении правовых экспертиз.

Мониторинг законодательных ошибок в рамках общего мониторинга законодательства и правоприменительной практики необходим, как для оценки состояния законодательства, так и для совершенствования законотворческой практики.

Часть V

МОНИТОРИНГ СУДЕБНОЙ ПРАКТИКИ

Введение

Органы судебной власти являются самыми активными и ответственными участниками применения законодательных и иных нормативных правовых актов, что непременно обуславливает их роль в определении качества правового пространства. Совета Федерации в течение 6 лет все свои мероприятия, иные формы работы, посвященные организации и осуществлению мониторинга законодательства и правоприменительной практики, проводит исключительно с участием органов судебной власти. Это вызвано тем, что во время зарождения собственно идеи мониторинга права ее авторами было заявлено об исключительной необходимости участия в этом процессе судебных органов, поскольку именно они, разрешая сложные конфликты, устанавливая истину, выявляют проблемность правового регулирования.

При осуществлении правосудия, при применении законодательства, в ходе аналитической работы по обобщению практики подготовки разъяснения, выявляются в огромных масштабах недостатки закона, просчеты законодателя и массу других фактов, характеризующих состояние законодательства. Иногда суды находят такие недостатки в законе, которые явились результатом элементарного просчета, невнимания законодателей и разработчиков законопроекта, и, собственно, выявление подобных недостатков не требовало ни больших профессиональных знаний, ни обширной судебной практики по применению¹.

Существуют и другого рода проблемы, которые вызывают у судебных органов наибольшее беспокойство. Например, проблема ненадлежащего, неэффективного применения закона, либо отсутствие результата его применения, что вызвано исключительно либо с бездействием Правительства Российской Федерации и иных федеральных органов исполнительной власти, либо с неоправданными и необоснованными действиями тех же самых органов. Особенно опасно, когда это происходит в сфере защиты прав и свобод человека.

Органы судебной власти в качестве центральной проблемы законотворчества и мониторинга права выделяют проблему необходимости обеспечения стабиль-

¹ При подготовке данной части доклада использованы материалы из выступления заместителя Председателя Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации В.В. Витрянского на пятой Все-российской научно-практической конференции «Мониторинг права: итоги и перспективы конституционного партнерства». 26–27 июня 2007 года. Совет Федерации, Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации.

ности законодательства. Каждое изменение в закон должно быть аргументировано, обосновано и обсуждено. Вносить изменения в законодательство нужно только в том случае, когда это вызвано крайней необходимостью, особенно это касается кодексов и центральных актов той или иной отрасли права. Особое беспокойство суды высказывают в отношении Налогового кодекса, Таможенного кодекса, с Кодекса об административных правонарушениях.

По мнению представителей высших судебных органов, если Правительством Российской Федерации законопроекты разрабатываются и вносятся, нет необходимости спешить сразу с принятием кодекса как фундаментального акта отрасли права, на основе которого строится вся система регулирования. На первом этапе правильнее принять законы, пока не стабилизируется правовое регулирование и не станет понятно, что нужно делать дальше, как регулировать общественные отношения. Приятным исключением пока остается только Гражданский кодекс, и то половина тех изменений, что туда успели внести, они себя совершенно не оправдывают.

Каждый участник законодательного процесса и правоприменительного практики на своем этапе должен отвечать за то, что он сделал, и не перекладывать ответственность на другого. Если Правительство Российской Федерации утверждает законопроекты, разработанные Министерством экономического развития, значит, Правительство принимает на себя ответственность, и они не должны ссылаться на ответственность тех работников, которые в министерстве готовили законопроект. Если Правительство Российской Федерации внесло законопроект в Государственную Думу, то за принятый закон должна отвечать Государственная Дума, а не Правительство Российской Федерации как разработчик законопроектов.

Органы судебной власти объективно беспокоят итоги, подводимые руководителями палат парламента по итогам работы парламентского года, когда речь идет о количестве принятых законов, а не об эффективности и пользе их для общества и государства.

Законодатель не имеет права не знать и не реагировать на выявленные судами в процессе правоприменения недостатки его работы. Отношения между законодателем и органами власти существовали всегда, но глубина сотрудничества в разные годы была разная.

Сегодня объективно сложилась необходимость создать «обратную связь» между законодателем и органами судебной власти как на федеральном, так и на региональном уровне с целью обеспечения законодателя самой актуальной информацией, характеризующей наиболее острые недостатки правового регулирования.

В связи с этим в настоящем докладе впервые в таком масштабе делается попытка на уровне партнеров приблизить две ветви власти — законодательную и судебную — с целью организации постоянного сотрудничества и для достижения общего результата — защиты и обеспечения прав и свобод человека и гражданина.

Глава 1

Основные направления деятельности Конституционного Суда Российской Федерации по обеспечению реализации прав и свобод человека и гражданина в 2007 году

§ 1. Мониторинг законодательства в деятельности Конституционного Суда Российской Федерации¹

Конституционный Суд Российской Федерации (далее — Конституционный Суд) реализует свои властные полномочия посредством принятия решений по вопросам, отнесенным к его компетенции, которые позволяют ему предопределять корректировку, действие и утрату силы нормативных актов других высших органов государственной власти. Прежде всего это проверка законов на соответствие Конституции Российской Федерации, которое неизбежно сопровождается своего рода мониторингом и оценкой качества законодательства. Кроме того, важным показателем качества законодательства может быть количество обращений в Конституционный Суд и их анализ с позиции проблем в различных отраслях законодательства и сферах жизнедеятельности.

В 2007 году Конституционный Суд в публичных заседаниях рассматривал дела о проверке конституционности положений таких актов, как Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», Федеральный закон «О политических партиях», Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального закона «О статусе военнослужащих», Федерального закона «О бюджете фонда федерального страхования Российской Федерации на 2002 год», Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», Федерального закона «О погребении и похоронном деле», Гражданского, Гражданского процессуального, Трудового, Уголовно-процессуального кодексов Российской Федерации, Закона Нижегородской области «О пенсии за выслугу лет лицам, замещающим государственные должности Нижегородской области», ряда подзаконных нормативных актов.

По указанным делам принятые постановления Конституционного Суда. Вместе с тем вопросы конституционности самых различных федеральных и региональных законов, иных нормативных правовых актов нашли отражение и в такой разновидности решений Конституционного Суда, как определения с позитивным содержанием.

¹ Настоящие положения доклада подготовлены по материалам Конституционного Суда Российской Федерации, представленным Секретариатом Конституционного Суда Российской Федерации.

Решения Конституционного Суда в значительной степени влияют на федеральное законодательство. Вместе с тем Конституционный Суд вправе принимать решения не по собственной инициативе, а по обращениям определенных органов и лиц при соблюдении ряда условий. Поэтому мониторинг законодательства Конституционным Судом обусловлен инициативой правомочных субъектов обращения и ограничен предметом рассмотренных им дел.

С целью приведения законодательства в соответствие с Конституцией Конституционный Суд формулирует в своих решениях общеобязательные правовые позиции. Они могут быть выражены как в постановлениях, так и в определениях Конституционного Суда, которые именуются «определения с позитивным содержанием». С 2007 года таким определениям Конституционного Суда присваивается номер с буквами «О-П», что означает «определение позитивное, с правовой позицией».

Положения статьи 6 федерального конституционного закона о Конституционном Суде об обязательности решений Конституционного Суда в равной степени распространяются на все его решения, включая и определения, что предопределяется статусом Конституционного Суда как федерального органа государственной власти и характером его полномочий, реализуемых посредством принятия решений. Закон не предусматривает, что общеобязательными являются только итоговые решения.

Решения Конституционного Суда и изложенные в них правовые позиции обязательны на всей территории Российской Федерации для всех представительных, исполнительных и судебных органов государственной власти, поэтому законодатель, принимая тот или иной закон, не вправе осуществлять регулирование соответствующих правоотношений без учета правовых позиций Конституционного Суда. Следует обратить внимание на необходимость неукоснительного исполнения позитивных определений Конституционного Суда, что, к сожалению, не всегда соблюдается на практике, в том числе и законодателями.

В 2007 году, как и в предшествующие годы, в поле зрения Конституционного Суда продолжала оставаться проблема соотношения международно-правовых документов и законов страны. Эта проблема приобретает особое значение, учитывая возросшее количество обращений граждан Российской Федерации в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ). В постановлении от 5 февраля 2007 года № 2-П Конституционный Суд отмечал, что, ратифицируя Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, Российская Федерация признала юрисдикцию ЕСПЧ обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов. Таким образом, как и Конвенция о защите прав человека и основных свобод, решения ЕСПЧ — в той части, в какой ими, исходя из общепризнанных принципов и норм международного права, дается толкование содержания закрепленных в Конвенции прав и свобод, включая право на доступ к суду и справедливое правосудие, — являются составной частью российской правовой системы, а потому должны учитываться федеральным законодателем при регулировании общественных отношений и право-применительными органами при применении соответствующих норм права.

В контексте данной правовой позиции Конституционный Суд оценивал, в частности, институт надзорного производства. Исходя из того, что производство в порядке надзора в существующей системе судебных инстанций может рассмат-

риваться как необходимое для обеспечения баланса между такими конституционно защищаемыми ценностями, как справедливость и стабильность судебных актов, лишь на переходный к новому регулированию период, Конституционный Суд в постановлении от 5 февраля 2007 года № 2-П пришел к выводу, что федеральному законодателю надлежит, принимая во внимание правовые позиции Европейского суда по правам человека и резолюцию Комитета Министров Совета Европы от 8 февраля 2006 года ResDH (2006)1, в разумные сроки установить процедуры, реально обеспечивающие своевременное выявление и пересмотр ошибочных судебных постановлений до их вступления в законную силу, и привести правовое регулирование надзорного производства в соответствие с признаваемыми Российской Федерацией международно-правовыми стандартами.

Конституционный Суд своими решениями неоднократно устанавливал, что федеральному законодателю надлежит принять тот или иной закон. Полный список решений Конституционного Суда, которые предусматривают принятие федеральных законов, регулярно направляется в Государственную Думу.

§ 2. Особенности деятельности Конституционного Суда Российской Федерации по обеспечению реализации прав и свобод человека и гражданина в 2007 году: конституционно-правовые аспекты

В 2007 году Конституционный Суд в публичных заседаниях рассматривал дела о проверке конституционности положений таких актов, как Федеральный конституционный закон «О референдуме Российской Федерации», Федеральный закон «О политических партиях», Федеральный закон «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в Федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Федерального закона «О статусе военнослужащих», Федерального закона «О бюджете фонда федерального страхования Российской Федерации на 2002 год», Федерального закона «О трудовых пенсиях в Российской Федерации», Федерального закона «О погребении и похоронном деле», Гражданского, Гражданского процессуального, Трудового, Уголовно-процессуального кодексов Российской Федерации, Закона Нижегородской области «О пенсии за выслугу лет лицам, замещающим государственные должности Нижегородской области», ряда подзаконных нормативных актов.

В 2007 году решения Конституционного Суда касались обеспечения реализации политических прав (таких, как право на участие в референдуме, избирательные права, право на объединение в политические партии, право на осуществление местного самоуправления), социально-экономических прав (таких, как трудовых, пенсионных, жилищных прав, социальных льгот), налоговых прав, права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство.

1. Обеспечение реализации политических прав

К проблеме соотношения референдума и свободных выборов как высших форм непосредственной демократии, Конституционный Суд обратился¹ в постановлении от 21 марта 2007 года № 3-П по делу о проверке ряда положений Федерального конституционного закона «О референдуме Российской Федерации». Конституционным Судом постановлено, что при том, что каждая из форм демократии имеет собственное предназначение, они равноценны и, будучи взаимосвязанными, дополняют друг друга.

В постановлении Конституционного Суда от 16 июля 2007 года № 11-П по делу о проверке конституционности ряда статей Федерального закона «О политических партиях» рассматривалась конституционность законодательных требований к численности политических партий и ее региональных отделений, порядка регистрации последних, последствия изменения статуса политического общественного объединения. Эти требования признаны соответствующими Конституции.

Конституционный Суд высказал свою позицию и относительно законодательного положения о получении политическими партиями, преодолевшими установленный процентный барьер, мест в Государственной Думе пропорционально числу голосов избирателей, поданных за соответствующие федеральные списки кандидатов. Опираясь на ранее сформулированную им правовую позицию, Конституционный Суд указал, что введение такого заградительного пункта позволяет избежать раздробления депутатского корпуса на множество групп, с тем, чтобы обеспечить нормальное функционирование парламента, стабильность законодательной власти и конституционного строя в целом.

В обществе было высказано немало критических оценок по поводу отмены федеральным законодателем формы голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов).

В ряде своих решений² Конституционный Суд, исходя из выраженной им в прежде принятых постановлениях³ правовой позиции, указывал, что признание возможности голосования на выборах посредством заполнения графы «против всех» в избирательном бюллетене относится к дискреционным полномочиям федерального законодателя и, следовательно, решение вопроса о внесении в законодательство или об исключении из него нормы о форме голосования против всех кандидатов (против всех списков кандидатов) является прерогативой законодателя.

В принятом 1 ноября 2007 года определении Конституционный Суд высказал свою позицию относительно законодательного нововведения, предусматривающего запрет избрания граждан Российской Федерации, имеющих гражданство иностранного государства, в органы государственной власти.

В 2007 году Конституционный Суд подтвердил сформулированные им ранее в целом ряде постановлений и определений правовые позиции относительно права граждан на осуществление местного самоуправления, в частности в связи с определением территориальной основы местного самоуправления. Так, в определении от 3 апреля 2007 года № 171-О-П указывается, что наличие установленного законодателем порядка образования, преобразования или упразднения муниципальных образований — существенный элемент их правового статуса и ста-

¹ Как и ранее в постановлении от 11 июня 2003 года № 10-П.

² В частности, в определении от 19 апреля 2007 года № 281-О-О.

³ Напр., от 14 ноября 2005 года № 10-П.

туса их органов, имеющий также принципиальное значение для реализации конституционного права граждан на осуществление местного самоуправления. Такой порядок должен быть основан на нормах Конституции, определяющих статус местного самоуправления и право граждан на осуществление местного самоуправления.

Конституционное предписание об учете мнения населения при изменении границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, относится к самому существу конституционно-правового статуса местного самоуправления и является одной из необходимых гарантий права граждан на самостоятельное решение вопросов местного значения. Данный императив ограничивает свободу усмотрения законодателя и правоприменителя при принятии ими решений, касающихся изменения территориальной организации местного самоуправления; при этом в любом случае изменение территориальной организации местного самоуправления не может приводить к отказу от него.

2. Обеспечение реализации социально-экономических прав

Решения, принятые Конституционным Судом в 2007 году в социально-экономической сфере, были связаны с защитой трудовых, пенсионных, жилищных прав, социальных льгот, прав в налоговых правоотношениях.

В качестве примера выявления конституционно-правового смысла положений трудового законодательства можно привести Постановление от 24 мая 2007 года № 7-П, в котором Конституционный Суд указал на необходимость применения положений статьи 230 Трудового кодекса в части квалификации несчастных случаев, приведших к гибели водителей, управлявших автомобилем по заданию работодателя (тем самым фактически исполнявших трудовые обязанности), в системной связи с нормами Федерального закона «Об обязательном социальном страховании от несчастных случаев на производстве и профессиональных заболеваний» при полном и всестороннем выяснении всех фактических обстоятельств и исследовании всех необходимых материалов.

Отсутствие в действующем регулировании достаточных гарантий беспрепятственной реализации пенсионных прав застрахованных лиц, работавших по трудовому договору, в случае нарушения страховщиком своих обязательств по уплате страховых взносов приводило к снижению размера трудовой пенсии (страховой ее части). В таких ситуациях Конституционный Суд вынужден обязывать законодателя создать адекватный правовой механизм для обеспечения права застрахованных лиц на беспрепятственную реализацию приобретенных ими в системе обязательного пенсионного страхования пенсионных прав¹.

Следующее направление деятельности Конституционного Суда связано с защитой прав на получение социальной поддержки. Среди таких решений необходимо выделить определения, посвященные рассмотрению вопроса о сохранении некоторым категориям специалистов, работающих и проживающих в сельской местности (а также пенсионеров из их числа), льгот по оплате жилья и коммунальных услуг².

Реализация социальных прав граждан, которым до 1 января 2005 года меры социальной защиты предоставлялись дифференцировано в зависимости от их

¹ Постановление от 10 июля 2007 года № 9-П.

² Определения от 8 февраля 2007 года № 322-О-П и от 1 марта 2007 года № 129-О-П.

конкретного статуса, также выявила проблемы, на необходимость разрешения которых указал Конституционный Суд.

Так, в определении от 8 февраля 2007 года № 321-О-П отмечалось, что ежемесячная денежная выплата ветеранам, в том числе и инвалидам войны II группы, имеет единый, неиндивидуализированный размер и сама по себе не обеспечивает компенсацию всего объема ранее гарантировавшихся прав и льгот. Поэтому с учетом ранее сформулированных им правовых позиций о недопустимости произвольного отказа от выполнения публично-правовых обязательств Конституционный Суд указал, что субъекты Российской Федерации не могут отказаться от предоставления инвалидам войны, имевшим право на получение денежной компенсации эксплуатационных расходов на транспортное средство, соответствующей выплаты в рамках новой системы социальной защиты (в объеме не меньшем, чем это имело место до 1 января 2005 года).

В области защиты жилищных прав граждан необходимо выделить постановление Конституционного Суда от 5 апреля 2007 года № 5-П¹. В данном решении Конституционный Суд, рассматривая вопрос о дифференциированном подходе законодателя к вопросу о формах обеспечения жильем граждан — бывших военнослужащих, пришел к выводу, что оспоренные заявителями положения Федерального закона «О статусе военнослужащих», вводящие для одной категории граждан не имеющие конституционного обоснования и обусловленные только датой увольнения с военной службы ограничения в формах обеспечения жильем, нарушают закрепленное статьей 40 Конституции право на жилище и противоречат ее статье 19 (часть 2).

3. Обеспечение реализации налоговых прав

В 2007 году отмечается снижение количества обращений по вопросам налогообложения, что объясняется более ясной налоговой политикой по сравнению с предыдущими периодами и улучшением качества налоговых законов. Вместе с тем Конституционным Судом принято несколько решений, призванных исправить ряд упущений в правоприменительной практике. Так, рассмотрев жалобу ОАО «Ростелеком», Конституционный Суд пришел к выводу, что Налоговый кодекс не предполагает, что налоговый орган вправе самостоятельно произвести зачет излишне уплаченного налога в счет погашения недоимки и задолженности по пеням, возможность принудительного взыскания которых утрачена в силу истечения сроков, определяемых на основе общих принципов взыскания недоимки².

По запросу группы депутатов Государственной Думы Конституционным Судом было принято решение, поставившее точку в спорах об оценке обоснованности затрат налогоплательщика для целей исчисления налога на прибыль организаций³. Конституционный Суд указал, что налоговое законодательство не использует понятие экономической целесообразности и не регулирует порядок и условия ведения финансово-хозяйственной деятельности, а потому обоснованность расходов, уменьшающих в целях налогообложения полученные доходы, не

¹ По делу о проверке конституционности положений пунктов 2 и 14 статьи 15 Федерального закона «О статусе военнослужащих» и пункта 8 Правил выпуска и погашения государственных жилищных сертификатов в рамках реализации подпрограммы «Государственные жилищные сертификаты» на 2004—2010 годы, входящей в состав федеральной целевой программы «Жилище» на 2002—2010 годы.

² Определение от 8 февраля 2007 года № 381-О-П.

³ Определение от 4 июня 2007 года № 320-О-П.

может оцениваться с точки зрения их целесообразности, рациональности, эффективности или полученного результата.

Многочисленные обращения поступали в Конституционный Суд от организаций, занимающихся добычей минеральной воды, на неконституционность отдельных элементов налога на добычу полезных ископаемых. И хотя Конституционный Суд не обнаружил в оспариваемых нормах неопределенности в вопросе о соответствии их Конституции, вместе с тем он констатировал, что не исключается возможность совершенствования и конкретизации рассмотренных законоположений, в том числе применительно к различным видам добытых полезных ископаемых, самим федеральным законодателем¹.

4. Обеспечение реализации права на судебную защиту и справедливое судебное разбирательство

В сфере реализации конституционных прав граждан при осуществлении правосудия в судах общей юрисдикции важнейшую роль играет постановление Конституционного Суда от 5 февраля 2007 года № 2-П². В котором оценивался институт производства в суде надзорной инстанции в целом. Конституционный Суд исследовал соответствие регулирующих данную стадию гражданского судопроизводства процессуальных норм не только Конституции, но и нормам международного права, в том числе в истолковании Европейского суда по правам человека.

Несомненно важны вопросы надлежащего исполнения вступивших в силу законных и обоснованных судебных постановлений, которые рассматривал Конституционный Суд в постановлении от 12 июля 2007 года № 20-П по делу о проверке конституционности положения статьи 446 Гражданского процессуального кодекса. Эта статья предусматривала, что взыскание по исполнительным документам не может быть обращено, в частности, на принадлежащие гражданину-должнику на праве собственности земельные участки, использование которых не связано с осуществлением гражданином-должником предпринимательской деятельности.

Осуществление судопроизводства на основе состязательности и равноправия сторон является одним из ключевых конституционных принципов осуществления правосудия, на защиту которого направлен ряд решений Конституционного Суда.

Так, Конституционный Суд указал, что нормами Гражданского процессуального кодекса не закрепляется отказ в удовлетворении ходатайства о восстановлении пропущенного срока подачи апелляционной или кассационной жалобы лишь по причине истечения предусмотренного ими предельно допустимого срока подачи соответствующего ходатайства лицам, не привлеченным к участию в деле и узнавшим о решении арбитражного суда по истечении 6 месяцев с момента его вступления в силу³.

В постановлении от 16 мая 2007 года № 6-П Конституционный Суд признал не соответствующими Конституции положения некоторых норм Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации — в той части, в какой они позво-

¹ Определения от 16 мая 2007 года № 418-О-П, 419-О-П и др.

² По делу о проверке конституционности целого ряда статей Гражданского процессуального кодекса Российской Федерации.

³ В определениях от 16 января 2007 года № 233-О-П и № 234-О-П по жалобам на нарушение конституционных прав статьями 117, 259 и 276 Арбитражного процессуального кодекса Российской Федерации.

ляют отказывать в возобновлении производства по уголовному делу и пересмотре принятых по нему решений ввиду новых или вновь открывшихся обстоятельств при возникновении новых фактических обстоятельств, свидетельствующих о наличии в действиях обвиняемого признаков более тяжкого преступления¹.

В постановлении от 28 июня 2007 года № 8-П по делу о проверке конституционности статьи 14.1 Федерального закона «О погребении и похоронном деле», устанавливающей определенный порядок погребения лиц, уголовное преследование в отношении которых в связи с участием в террористической деятельности прекращено из-за их смерти, наступившей в результате пресечения совершенного ими террористического акта, Конституционным Судом еще раз было подчеркнуто, что конституционные права и свободы человека и гражданина в уголовном судопроизводстве, включая право на судебную защиту, обусловлены не формальным признанием лица тем или иным участником производства по уголовному делу, а наличием определенных сущностных признаков, характеризующих фактическое положение этого лица как нуждающегося в обеспечении соответствующего права.

Конституционным Судом были разрешены вопросы, связанные с обеспечением прав граждан на подсудность их дел мировому судье при коллизиях подсудности дел и материалов указанному судье и суду апелляционной инстанции; на рассмотрение жалоб граждан судом надзорной инстанции в полном объеме, с оценкой доводов жалоб и с указанием мотивов принятого по ним решений; недопустимость сохранения для лиц постоянной угрозы уголовного преследования путем произвольной и многократной отмены по одному и тому же основанию постановлений об отказе в возбуждении в отношении них уголовного дела; права подозреваемого снимать за свой счет копии с предъявляемых ему для ознакомления материалов уголовного дела, связанных с выдвинутым против него обвинением и могущих свидетельствовать о незаконности или необоснованности действий и решений дознавателя, органа дознания, следователя и прокурора; на обеспечение обвиняемому права на помочь защитнику и обязанность суда кассационной инстанции обеспечить участие в судопроизводстве защитника (адвоката) при наличии указанных в законе обстоятельств и в предусмотренном им порядке, в том числе по просьбе обвиняемого; на обеспечение права лица, в отношении которого проводятся оперативно-розыскные мероприятия и которому стало известно об этом, на обращение в суд за их защитой и обязанность суда в полном объеме проверить в судебном заседании, в том числе в отсутствие проверяемого лица, при рассмотрении вопроса о разрешении проведения, сопряженного с ограничением конституционных прав и свобод наличие оснований и условий для проведения оперативно-розыскного мероприятия; на рассмотрение судом ходатайства осужденного о применении к нему условно-досрочного освобождения от наказания независимо от признания либо непризнания таким лицом своей виновности в совершении преступления².

¹ По делу о проверке конституционности статей 237, 413 и 418 Уголовно-процессуального кодекса Российской Федерации.

² Определения от 20 февраля 2007 года № 173-ОД, от 16 мая 2007 года № 374-0-0, от 19 июня 2007 года № 481-О-О, от 17 июля 2007 года № 627-О-О и др.

§ 3. Предложения по совершенствованию законодательства, вытекающие из решений Конституционного Суда Российской Федерации в 2007 году

Совершенствование законодательства, приведение законов и иных нормативных актов в соответствие с Конституцией в связи с решениями Конституционного Суда является обязанностью государственных органов, вытекающей из Конституции и прямо предусмотренной в Федеральном конституционном законе «О Конституционном Суде Российской Федерации» (статья 80). В настоящее время сложился массив решений Конституционного Суда, содержащих общеобязательное толкование Конституции. Именно Конституционный Суд своими решениями постоянно развивает формально неизменную длительный период Конституцию, не давая ей «отстать от жизни». Поэтому исполнение решений Конституционного Суда, в том числе Федеральному Собранию, непосредственно связано с исполнением самой Конституции. Оно в немалой степени влияет на состояние законодательства в стране, укрепление государства, реализацию конституционных прав и свобод граждан, поддерживает их доверие к законодательству и органам государственной власти.

Решения Конституционного Суда занимают особое место в правовой системе страны, поскольку:

принимаются одним из высших федеральных органов государственной власти; адресованы всем субъектам права, в том числе федеральному законодателю; носят нормативный и общеобязательный характер;

действуют неопределенно длительное время;

распространяются на все правовые ситуации, при которых могут или должны быть применены;

вликают за собой утрату силы норм законов, иных нормативных правовых актов в случае признания их неконституционными;

при необходимости исполняются государственным принуждением.

Конституционный Суд может сформулировать правовую позицию по любому вопросу, который он рассматривал, то есть по которому осуществлял мониторинг законодательства. Вместе с тем любой орган государственной власти ограничен при принятии решений вопросами своего ведения и полномочиями. Конституционный Суд, руководствуясь принципом разделения властей, в своих решениях неоднократно подтверждал собственные правовые позиции о том, что он не вправе подменять законодателя, суды общей или арбитражной юрисдикции.

В частности, согласно правовой позиции Конституционного Суда в судебной практике должно обеспечиваться конституционное истолкование подлежащих применению нормативных положений. Вместе с тем в случаях, когда коллизия правовых норм приводит к коллизии реализуемых на их основе конституционных прав, обязанность по устраниению возникающего противоречия лежит также на законодательных и исполнительных органах, которые должны своевременно обеспечивать необходимое правовое регулирование и исполнение нормативных предписаний, чтобы не порождать необоснованные ограничения чьих-либо конституционных прав и свобод.

Кроме того, Конституционный Суд своими решениями неоднократно устанавливал, что федеральному законодателю надлежит принять тот или иной закон. Полный список решений Конституционного Суда, которые предусматрива-

ют принятие федеральных законов, регулярно направляется в Государственную Думу.

В 2007 году, как и в предшествующие годы, в поле зрения Конституционного Суда продолжала оставаться проблема соотношения международно-правовых документов и законов страны. Эта проблема приобретает особое значение, учитывая возросшее количество обращений граждан Российской Федерации в Европейский суд по правам человека (ЕСПЧ). При этом Конституционный Суд исходит из того, что в силу статьи 15 (часть 4) Конституции общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации являются составной частью ее правовой системы, причем международные договоры Российской Федерации имеют приоритет перед законом при наличии коллизии между ними.

В постановлении от 5 февраля 2007 года № 2-П Конституционный Суд отмечал, что, ратифицируя Конвенцию о защите прав человека и основных свобод, Российская Федерация признала юрисдикцию ЕСПЧ обязательной по вопросам толкования и применения Конвенции и Протоколов к ней в случаях предполагаемого нарушения Российской Федерацией положений этих договорных актов. Таким образом, как и Конвенция о защите прав человека и основных свобод, решения ЕСПЧ — в той части, в какой ими, исходя из общепризнанных принципов и норм международного права, дается толкование содержания закрепленных в Конвенции прав и свобод, включая право на доступ к суду и справедливое правосудие, — являются составной частью российской правовой системы, а потому должны учитываться федеральным законодателем при регулировании общественных отношений и правоприменительными органами при применении соответствующих норм права.

В контексте данной правовой позиции Конституционный Суд оценивал, в частности, институт надзорного производства. Исходя из того, что производство в порядке надзора в существующей системе судебных инстанций может рассматриваться как необходимое для обеспечения баланса между такими конституционно защищенными ценностями, как справедливость и стабильность судебных актов, лишь на переходный к новому регулированию период, Конституционный Суд в постановлении от 5 февраля 2007 года № 2-П пришел к выводу, что федеральному законодателю надлежит, принимая во внимание правовые позиции Европейского суда по правам человека и резолюцию Комитета Министров Совета Европы от 8 февраля 2006 года ResDH (2006)1, в разумные сроки установить процедуры, реально обеспечивающие своевременное выявление и пересмотр ошибочных судебных постановлений до их вступления в законную силу, и привести правовое регулирование надзорного производства в соответствие с признаваемыми Российской Федерацией международно-правовыми стандартами.

Практика реализации решений Конституционного Суда достаточно противоречива. В принципе большинство из них своевременно исполняются. В то же время неединичны факты и другого рода — неоправданное затягивание с их исполнением; неполный учет правовых позиций и выводов решений при приведении законов, других нормативных актов в соответствие с Конституцией в связи с решением Конституционного Суда; отказ гражданину, организации в пересмотре судебного или иного решения, основанного на признанном конституционным акте, и так далее.

Конституционный Суд два раза в год — к весенней и осенней сессиям — направляет в Государственную Думу письмо с напоминанием о тех своих решениях, в резолютивной части которых указывается на необходимость урегулирования того или иного вопроса. В последний перечень таких решений — по состоянию на 1 июня 2007 года — включено 25 постановлений (в том числе 10 — за последний год) и 10 определений, принятых в различные годы.

Неоправданно затягивается в нарушение статьи 80 Федерального конституционного закона «О Конституционном Суде Российской Федерации» подготовка в Правительстве законопроектов в соответствии с решениями Конституционного Суда. Данное обстоятельство отмечено в парламентском запросе «О необходимости внесения в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации Правительством Российской Федерации проектов федеральных законов в связи с принятием Конституционным Судом Российской Федерации соответствующих решений, а также издания Правительством Российской Федерации и федеральными органами исполнительной власти ряда нормативных правовых актов в целях обеспечения социальных и трудовых прав граждан», принятом 11 мая 2007 года и направленном Председателю Правительства Российской Федерации.

Сегодня, как и раньше, в России нет более важных задач, чем обеспечение стабильности конституционного строя, достижение устойчивого экономического роста, повышение благосостояния всех граждан. Решение этих задач невозможно без соблюдения Конституции Российской Федерации и решений Конституционного Суда Российской Федерации. И так как очевидно, что решения Конституционного Суда в значительной степени влияют на федеральное законодательство, можно утверждать, что Конституционный Суд Российской Федерации оказывает большое влияние на совершенствование законодательства Российской Федерации.

Глава 2

Основные направления деятельности арбитражных судов по защите прав и законных интересов в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности

§ 1. Основные направления деятельности Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации по защите и обеспечению прав и свобод человека и гражданина в 2007 году

Основные направления деятельности Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации связаны с выполнением определенных Федеральным конституционным законом «Об арбитражных судах в Российской Федерации» задач по защите нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов организаций и граждан, а также по содействию укреплению законности и предупреждению правонарушений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

Арбитражные суды в Российской Федерации (далее — арбитражные суды) осуществляют правосудие путем разрешения экономических споров и рассмотрения иных дел, отнесенных к их компетенции. Так, в первом полугодии 2007 года

арбитражными судами разрешено 395 322 спора, большинство из которых связано с применением гражданского и налогового законодательства, с разрешением дел о банкротстве, расчетах, поставках, аренде.

Решению поставленных перед арбитражными судами задач способствует деятельность Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации, направленная на обеспечение единобразия в применении арбитражными судами законодательства, регулирующего экономические отношения, реализуемая путем обобщения судебной практики и подготовки по ее результатам соответствующих разъяснений Пленума или Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

На сегодняшний день судебную практику арбитражных судов формируют свыше 50 постановлений Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации (в том числе принятые совместно с Верховным Судом Российской Федерации) и более 100 информационных писем Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

В 2006 году подготовлено 15 постановлений Пленума и 12 информационных писем (обзоров) Президиума.

В 2007 году подготовлены разъяснения по применению законодательства, регулирующего налоговые, бюджетные отношения, отношения, вытекающие из перевозки на железнодорожном транспорте, уплату государственной пошлины российскими и иностранными лицами, законодательства об обязательном пенсионном страховании.

Среди мер по защите основных прав и свобод человека и гражданина Высший Арбитражный Суд Российской Федерации уделяет особое внимание обеспечению права на судебную защиту. Так, в постановлении Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 18 сентября 2007 года № 6116/07 отмечено, что судом не была рассмотрена кассационная жалоба лица, участвующего в деле; в постановлениях от 6 марта 2007 года, № 12213/06, от 20 февраля 2007 № 10787/06 указано на лишение лица возможности участвовать в судебном заседании суда кассационной инстанции, так как заседание проведено до даты получения лицом извещения о времени и месте его проведения; постановлением от 23 мая 2006 года № 1189/06 дело направлено на новое рассмотрение по причине неизвещения лица, участвующего в деле, о рассмотрении кассационной жалобы; в постановлениях от 3 марта 2004 года № 15527/03 и от 13 февраля 2007 года № 12264/06 указано, что защита нарушенных прав должна обеспечиваться эффективным механизмом реализации судебных решений, а также созданием и реализацией процессуальных гарантий защиты прав и законных интересов субъектов общественных отношений в сфере предпринимательской и иной экономической деятельности.

§ 2. Мониторинг законодательства в деятельности Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации

Возложенная на арбитражные суды задача по защите нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов участников предпринимательской и иной экономической деятельности, а также по укреплению законности и предупреж-

дению правонарушений в данной сфере не может быть решена без постоянного мониторинга законодательства.

При осуществлении правоприменительной деятельности арбитражные суды сталкиваются с несовершенством действующего законодательства, выражающимся в противоречивости, нестабильности, отсутствии правового регулирования.

В целях обеспечения единобразия судебной практики Высший Арбитражный Суд Российской Федерации принимает необходимые меры по разъяснению наиболее сложных для применения нормативных правовых актов. Разъяснения Пленума и рекомендации Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации восполняют пробелы и устраниют противоречия действующего законодательства.

В качестве примера можно назвать положение пункта 24 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации «О некоторых вопросах, возникших в судебной практике при рассмотрении дел об административных правонарушениях» (в ред. от 26 июля 2007 года № 42).

Эффективность привлечения к административной ответственности юридических лиц зависит, в том числе, и от решения проблемы допущения договорного представительства при привлечении к административной ответственности. Субъектами законодательной инициативы предпринимались безрезультатные попытки внести изменения в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (проекты федеральных законов № 337695-4, № 316991-4). В итоге Высший Арбитражный Суд Российской Федерации был вынужден расширительно истолковать понятие «защитник лица, в отношении которого ведется производство по делу об административном правонарушении».

В пункт 1 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 26 июля 2007 года № 42, в связи с отсутствием соответствующей нормы в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях, 20 июня 2007 года внесено дополнение, определяющее подсудность дел об административных правонарушениях, совершенных юридическим лицом и связанных с деятельностью его филиалов или представительств.

Проблемы, требующие нормативного разрешения, отражены в положениях, содержащихся в пунктах 2, 3, 4 постановления Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 20 июня 2007 года № 40 «О некоторых вопросах практики применения положений законодательства о сделках с заинтересованностью», в постановлении от 19 апреля 2007 года № 23 «О внесении дополнения в постановление Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации от 22 июня 2006 года № 21», постановлении Пленума от 17 мая 2007 года № 31 «О рассмотрении арбитражными судами отдельных категорий дел, возникающих из публичных правоотношений, ответчиком по которым выступает бюджетное учреждение» и ряде других постановлений Пленума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации и информационных писем Президиума Высшего Арбитражного Суда Российской Федерации.

§ 3. Предложения по совершенствованию законодательства, вытекающие из обобщения судебной практики арбитражных судов

Анализ судебной практики арбитражных судов свидетельствует о необходимости повышения качества подготавливаемых законодателем нормативных правовых актов.

Этому может способствовать обязательная экспертиза законопроекта специалистами разных отраслей права с проработкой вопросов, касающихся возможных негативных последствий применения его на практике; стабильность законодательства; комплексное решение вопросов, связанных с отменой других нормативных правовых актов в целом или в соответствующей части в связи с принятием законопроекта.

О состоянии действующего законодательства и необходимости принятия мер по его совершенствованию могут служить следующие примеры, вытекающие из обобщений правоприменительной практики.

Согласно Федеральному закону от 8 августа 2001 года № 129-ФЗ «О государственной регистрации юридических лиц и индивидуальных предпринимателей» (далее — Федеральный закон) основанием для осуществления государственной регистрации юридических лиц является предоставление заявителем соответствующих документов, по которым регистрирующий орган не вправе проводить правовую экспертизу на предмет их достоверности. Это приводит к тому, что при отсутствии формальных оснований для отказа в государственной регистрации регистрирующий орган обязан произвести такую регистрацию независимо от того, соответствуют ли действительности сведения в представленных документах.

Данное положение позволяет недобросовестным заявителям представлять для государственной регистрации недостоверные и подложные документы, что способствует мошенническому хищению имущества, в том числе в рамках так называемых «корпоративных войн», «недружественных поглощений» при переделе собственности. Нормы упомянутого Федерального закона дают возможность осуществлять легальную государственную регистрацию так называемых фирм-однодневок в целях ухода от налогообложения, использования незаконных схем возмещения из бюджета налога на добавленную стоимость. Кроме того, Единый государственный реестр юридических лиц (далее — реестр) в значительной степени теряет свое значение, поскольку не обеспечивает достоверность содержащихся в нем сведений. Изложенное свидетельствует о необходимости внесения в указанный Федеральный закон изменений в части представления регистрирующему органу права отказывать в регистрации в случае недостоверности сведений в документах, представленных на государственную регистрацию.

Законодательство, регулирующее вопросы, связанные с оспариванием записей в реестре, в том числе по делам, касающимся так называемых «корпоративных захватов» («рейдерства»), не содержит ответов на вопросы об основаниях и порядке оспаривания таких записей.

В связи с этим целесообразно внести изменения (прежде всего в названный Федеральный закон) в вопросы соотношения оспаривания материального основания для внесения записи в реестр (решения органа управления юридического

лица или сделки) и самой записи, а также порядка корректировки этого реестра при признании записи недействительной.

Действующее жилищное законодательство непоследовательно и противоречиво. Оно не позволяет однозначно определить правовое положение управляющей компании в структуре договорных отношений по обеспечению жилых помещений коммунальными услугами, содержанию и эксплуатации общего имущества многоквартирных жилых домов, а также в системе правоотношений, связанных с взиманием налога на добавленную стоимость по соответствующим операциям.

Из содержания норм Жилищного кодекса Российской Федерации во взаимосвязи с гражданским законодательством можно сделать вывод, что управляющая организация представляет собой коммерческую организацию, извлекающую прибыль от управления многоквартирными домами, которую она получает не за счет перепродажи соответствующих услуг, а по возмездному договору на управление общим имуществом многоквартирного дома.

Вместе с тем указанный вывод не вполне соотносится с некоторыми положениями законодательства о том, что управляющие организации являются исполнителями в отношении коммунальных услуг, иных работ и услуг. В то же время утверждение о том, что деятельность управляющих организаций может состоять в оказании тех или иных услуг (выполнении работ), оставляет открытым вопрос о предмете договора на управление многоквартирным домом. Кроме того, такое утверждение вступает в противоречие с законодательством в сфере энергетики, не позволяющее определить управляющую организацию как лицо, непосредственно оказывающее соответствующие услуги.

Данные обстоятельства не позволяют выработать общий подход к определению статуса управляющих организаций, что, затрудняет широкое появление на рынке управляющих организаций, место которых занимают переименованные в управляющие организации бывшие ЖЭКи, не претерпевающие между тем соответствующих экономико-правовых изменений. Как представляется, такое положение препятствует реализации жилищной реформы, частью которой является новая система управления жилищным фондом.

Актуальность и важность для хозяйственной жизни страны представляют вопросы, связанные с последствиями самовольного строительства, в частности с порядком сноса самовольных построек (статья 222 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Систематическое истолкование законодательства позволяет сделать вывод о том, что решение о сносе самовольной постройки может быть принято только судом.

Действующее федеральное законодательство не предусматривает возможности обращаться в арбитражный суд с исками о сносе самовольных построек контролирующим органам или органам, осуществляющим надзорные функции (например, органам, осуществляющим строительный надзор, надзор в сфере охраны окружающей природной среды). Это может привести к существенным затрудне-

ниям в реализации положения статьи 222 Гражданского кодекса Российской Федерации.

Таким образом, очевидна необходимость внесения дополнений в ряд законодательных актов (например, в Градостроительный кодекс Российской Федерации), предоставляющих право соответствующим органам в пределах установленной компетенции обращаться в арбитражные суды с требованиями о сносе самовольных построек.

Некоторые проблемы, связанные с несовершенством законодательства, возникают при оспаривании лицом, считающим себя собственником недвижимого имущества, регистрационных записей о правах на это имущество.

Федеральный закон «О государственной регистрации прав на недвижимое имущество и сделок с ним» не содержит специальных правил защиты прав на недвижимое имущество, которые позволили бы такому лицу добиваться исправления не соответствующей действительности регистрационной записи о праве собственности другого лица на это имущество.

Последствием неопределенности законодателя в этом вопросе явилось появление большого количества споров по требованиям о признании права собственности на недвижимое имущество, о признании регистрационной записи недействительной, о признании зарегистрированного права недействительным и тому подобное, что в определенной степени затрудняет защиту нарушенных прав. Не всегда достигается она и при помощи норм, содержащихся в Гражданском кодексе Российской Федерации (виндикационный и негаторный иски).

Представляется целесообразным изучение законодателем данного вопроса с целью выработки определенных предложений и внесения изменений в законодательство.

В совершенствовании законодательного урегулирования нуждается и вопрос о так называемом «задавленном владении» — незаконном владении, которое может быть «защищено» от виндикационного иска собственника возражением владельца об истечении по нему срока исковой давности. При этом складывается ситуация, когда налоговое бремя несет собственник спорного имущества, хотя он не владеет им.

Такие случаи провоцируют собственников прибегать к силовым захватам имущества. Недопущение неправовых способов приобретения имущества может быть достигнуто путем включения виндикационных исков в число требований, на которые исковая давность не распространяется (статья 208 Гражданского кодекса Российской Федерации).

Значительное количество обращений налогоплательщиков в арбитражные суды с заявлениями в защиту права на возмещение из бюджета налога на добавленную стоимость, во многих случаях, вызвано отказом налогового органа в его возмещении, либо необоснованным уклонением от принятия решения по заявлению налогоплательщика, в том числе, со ссылкой на то, что в бюджете регулярно не формируется необходимый фонд денежных средств для возмещения налога на добавленную стоимость (далее — НДС).

В результате на арбитражные суды фактически перекладывается работа по полной и всесторонней проверке обоснованности требований налогоплательщиков о возмещении НДС, уплаченного поставщикам товаров (работ, услуг), в том числе и по проверке документов первичного бухгалтерского учета (например, счетов-фактур), то есть функции, возложенные на налоговые органы как уполномоченные органы исполнительной власти.

Представляется, что это обстоятельство может служить основанием для всестороннего и взвешенного обсуждения вопроса о том, насколько для России в нынешних условиях (в частности, с учетом структуры оборота, в том числе, соотношения внутреннего и внешнеэкономического оборота) экономически оправдан, именно, НДС, правовая регламентация которого, предполагает наличие правила о вычете (возмещении) НДС, уплаченного поставщикам товаров (работ, услуг).

Нормы законодательства о банкротстве, касающиеся оснований и порядка оспаривания сделок должников, находящихся в процессе банкротства, требуют совершенствования в части расширения оснований оспаривания таких сделок, определения последствий недействительности сделок должника в случае его банкротства (в частности, в отношении судьбы реституционного требования), решения вопроса о возможности рассмотрения споров об оспаривании сделок должника в рамках дела о банкротстве.

Совершенствование законодательства о банкротстве необходимо также в части, касающейся банкротства стратегических предприятий и организаций.

К числу подлежащих решению проблем следует отнести и увеличение размера требований, позволяющих кредиторам обращаться с заявлениями о признании стратегических предприятий и организаций банкротами, введение для этой категории должников критерия неоплатности вместо неплатежеспособности, координацию участия в деле об их банкротстве различных органов государственной власти.

Арбитражные суды, применяя законы, погружаясь в проблемы реальной жизни предприятий и граждан, открывают невидимые для законодателя на этапе принятия законов коллизии и пробелы в правовом регулировании важнейших сфер общественных отношений, что не может оставаться без внимания ответственного законодателя, который не имеет права не обращать внимание на результаты этой работы судов, поскольку ее цель — защита и обеспечение прав и свобод.

Кроме того, законодателям следует обратить внимание на то, что до сих пор существуют проблемы с созданием самостоятельных административных судов, и в связи с этим, разгрузкой судов общей юрисдикции и арбитражных судов. Согласно статье 18 Конституции Российской Федерации судебная власть осуществляется посредством конституционного, гражданского, административного и уголовного судопроизводства. К сожалению, в России весьма остро стоит вопрос о правовой регламентации административного судопроизводства и создании системы административных судов, учреждение которых непосредственно связывается с дальнейшим проведением судебной реформы. Создание административных судов — это наиболее серьезный шаг на пути судебной реформы после при-

нятия законов о статусе судей и о судебной системе в Российской Федерации, даже более важный, чем создание института мировых судей. Среди причин, вызывающих необходимость правовой регламентации и самостоятельной формы осуществления судебной власти — административного судопроизводства и организации такого рода судов, можно обозначить такие, как необходимость повышения гарантий правовой защиты субъективных прав граждан от административного произвола и качества правосудия по административным делам; потребность в узкой специализации и высокой степени профессионализма судей; необходимость улучшения качества рассмотрения дел и уменьшения сроков их рассмотрения, снижение нагрузки судей (судов) общей юрисдикции, упорядочение подведомственности и подсудности административных дел и так далее.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

Достигнутая в настоящее время в России стабильность политического курса и социально-экономической ситуации создает благоприятные условия экономического роста и удовлетворения потребностей общества и его граждан. Важнейшим средством решения задач дальнейшего динамичного развития нашей страны является упрочение ее правовой сферы, повышение качества и роли закона. Прошедшие годы позволили выделить ряд положительных тенденций в сфере правового регулирования общественных отношений в Российской Федерации, но вместе с тем выявлены и сохраняются серьезные недостатки. Развитие и совершенствование законодательства обусловлено различными факторами объективного и субъективного характера, факторами, имеющими как положительное, так и отрицательное воздействие на него. Поэтому обобщение опыта законодательной деятельности, мониторинг законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации должны служить основой для определения перспектив развития правовой стратегии страны.

Анализ итогов законодательной деятельности в 2007 году демонстрирует как высокую эффективность в решении сложных и актуальных задач, поставленных Президентом Российской Федерации в Послании Федеральному Собранию на 2007 год, а также в соответствующих посланиях 2002—2006 годов, так и наличие серьезных проблем.

В 2007 году удалось достичь реальных практических результатов в сфере реализации национальных приоритетных проектов.

В 2007 году прошли апробацию новые законодательные решения по формированию выборных органов государственной власти, впервые выборы в Государственную Думу состоялись в соответствии с изменениями, внесенными в избирательное законодательство.

Приятием Федерального конституционного закона от 21 июля 2007 года № 5-ФКЗ «Об образовании в составе Российской Федерации нового субъекта Российской Федерации в результате объединения Читинской области и Агинского Бурятского автономного округа» было продолжено объединение субъектов Российской Федерации.

В 2007 году имело место продолжение законодательного обеспечения процессов разграничения полномочий между федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления.

Крупнейшим событием 2007 года стал переход на трехлетнее бюджетное планирование федерального бюджета и государственных внебюджетных фондов. Впервые в 2007 году Федеральное Собрание Российской Федерации утвердило федеральный бюджет, который представлен в виде федерального закона на среднесрочный период — на 2008—2010 годы в соответствии с комплексными изменениями, внесенными в Бюджетный кодекс Российской Федерации. Принятие

закона о федеральном бюджете на трехлетний период позволяет выстроить среднесрочную стратегию повышения качества и уровня жизни россиян.

По итогам 2007 года можно выделить ряд устойчивых позитивных тенденций, выраженных в законодательном обеспечении основных приоритетов государственной политики, сформулированных в посланиях Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2002–2007 годы, в процессе взаимодействия Совета Федерации, органов его конституционного партнерства в свете формирования и реализации стратегии правового развития.

Депутатский корпус Государственной Думы IV созыва работал последний год, но при этом обе палаты российского парламента продемонстрировали и высокий динамизм, и результативность законодательной деятельности. Российский парламент в целом своевременно реагировал на проблемные ситуации, способствуя решению насущных задач государственной политики. Важнейшим направлением законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации в 2007 году являлось совершенствование правового регулирования в сфере государственного строительства, в экономической, социальной, культурной сферах, обеспечения и защиты прав граждан в политической, экономической, социальной и культурной сферах, развития институтов гражданского общества, обеспечения национальной безопасности. В течение года были приняты все законы, внесенные Президентом России в качестве приоритетных. Такая положительная динамика является результатом полноценного конституционного партнерства, сложившего между участниками законодательного процесса.

В 2007 году в сфере реформирования политической системы был принят ряд законов, направленных на повышение роли политических партий на выборах всех уровней власти, укрепление внутрипартийной дисциплины.

Продолжилась целенаправленная работа по законодательному обеспечению судебной реформы.

Основные направления законодательного обеспечения социального развития в 2007 году были посвящены мерам реализации демографической политики, повышению доходов населения, доступности и качества услуг здравоохранения, образования, улучшению пенсионного обеспечения, жилищной обеспеченности населения, принят ряд важнейших федеральных законов, направленных на улучшение материального положения наиболее уязвимых групп населения.

Вместе с тем, несмотря на положительные изменения в социальной сфере, остается острой необходимость повышать эффективность законодательного регулирования в области преодоления бедности и чрезмерной социальной поляризации общества, обеспечения достойной оплаты труда и благополучной старости.

Обеспечение национальной безопасности было и остается важнейшим приоритетом государственной политики. С целью обеспечения национальной безопасности, защиты от внутренних и внешних угроз, противодействия терроризму, обеспечения и защиты личных прав человека и гражданина Федеральное Собрание Российской Федерации был принят ряд федеральных законов.

Первостепенное значение было и имеет обеспечение стабильного законодательного регулирования в экономической сфере. В соответствии с этой тенденцией активно развивалось законодательство в сфере поддержки и развития малого и среднего предпринимательства, банковского и финансового секторов,

создания инновационных технологий и других. Активно осуществлялось законодательное обеспечение новой организационно-правовой формы деятельности государства — создание государственных корпораций.

Сохраняет актуальность решение законодательных задач в области государственного строительства. Каждый принимаемый закон должен более конкретно и адресно способствовать укреплению всех институтов публичной власти. Критерий развития институтов гражданского общества — повышение общественной активности людей. Этому послужат также меры по обеспечению широкого доступа граждан к праву и их участие в процессе подготовки и реализации законов.

Необходимо добиваться опережающего законодательного регулирования новых процессов и явлений в нашем обществе, касается ли это использования достижений научно-технического прогресса или переустройства социальных отношений. Для этого нужно существенным образом обновить законодательство в области науки и инновационной деятельности, сделав общим правилом стимулирование новых прогрессивных решений и действий.

Особого внимания требуют вопросы законодательного обеспечения государственных реформ, когда законы обеспечивали бы как преемственность развития отношений в реорганизуемых областях, так и внедрение новых структур и институтов, формирование новых общественных отношений. Это позволит преодолеть такие стереотипы некоторых реформаторов, как нигилизм и максимализм.

Остается по-прежнему актуальной задача по созданию стройной системы законодательства и преодолению внутренних юридических коллизий. С целью ее решения необходимо, во-первых, принятие трех базовых федеральных законов — «О нормативных правовых актах», «О порядке принятия федеральных конституционных законов и федеральных законов», «О Федеральном Собрании — парламенте Российской Федерации»; во-вторых — обеспечение согласованности отраслей и комплексов законодательства между собой, выраженной в «пакетном» принципе подготовки законов; в-третьих — создание обоснованной кодификации законодательства и осуществление работ по систематизации законодательства.

Вместе с тем наряду с положительными тенденциями сохраняется ряд существенных проблем, связанных с эффективностью взаимодействия органов конституционного партнерства и институтов гражданского общества, что приводит к снижению качества принимаемых законов и эффективности их применения.

Многие сохраняющиеся недостатки законотворчества, как уже отмечалось в предыдущих докладах, актуальны и для 2007 года и определяются несовершенством или отсутствием в арсенале законодателя инструментов и процедур, обеспечивающих своевременную качественную экспертизу системных законопроектов, в том числе проверку их основных положений на соответствие принципам стабильности права, стратегическим целям и приоритетам государственной политики. То же самое относится к решению задач целостного правового регулирования комплексных общенациональных проблем, подготовки системно увязанных изменений массива норм, регулирующих различные сферы общественных отношений, к способности реального прогнозирования экономических, социально-политических и гуманитарных последствий принятия и исполнения законов.

Качественный законотворческий процесс может строиться только на основании государственной программы на среднесрочную или долгосрочную перспективу, включающей в себя согласованное участие всех органов конституционного партнерства. В целях повышения качества принимаемых законов законотворческий процесс должен предусматривать более основательную разработку концепций и проектов законов, их тщательную экспертизу (экономическую, антикоррупционную, социально-психологическую, правовую, юридико-техническую, гуманитарную и др.), публичное обсуждение законопроектов и в конечном счете — строгое соблюдение правил юридической техники.

Совместная коллективная разработка этой программы должна стать одним из приоритетов государственной политики.

На этапе реализации принятых законов крайне важно обеспечить мониторинг правоприменительной практики для оценки эффективности принимаемых законов. Мониторинг законодательства должен дополняться жестким контролем за применением законов органами государственной власти.

На первый план выходит решение задачи, связанной с культурой адекватного и правильного применения закона, которая должна стать жизненной необходимости всех граждан, общества и государства.

Наряду с проблемами, вызванными объективной сложностью новых для законодателя задач и изменением подходов к организации законодательной деятельности, обусловленными совершенствованием механизма выработки государственной политики, совершенствование стратегии правового развития России сдерживает ряд недостатков, которые уже приобрели хронический характер.

В 2007 году не преодолена практика принятия большого количества «точечных» законов, которые регулируют самые разные сферы общественных отношений.

Как и в 2006 году, рекордсменом по количеству таких изменений остается налоговое и бюджетное законодательство; фрагментарностью корректировки в 2007 году отмечено и законодательство об административной ответственности, уголовное, уголовно-процессуальное законодательство, законодательство в сфере образования, здравоохранения и науки.

Сохраняется уже отмеченная в предыдущих докладах как «обычная» практика невыполнения Правительством Российской Федерации предписаний законов, касающихся своевременного и исчерпывающего подзаконного регулирования.

Качество законодательства по-прежнему страдает от большого объема юридических коллизий между нормами одного закона, нормами разных законов, законами и подзаконными актами; множественностью нормативных актов, загромождающих массив действующего законодательства; необоснованностью введения новых терминов, что, в свою очередь, порождает разнотечения и противоречия; несвоевременным признанием утратившими силу актов или их положений, которые фактически не действуют, и так далее.

Также остается малорезультативным планирование законопроектной работы отдельными субъектами права законодательной инициативы. Предпринимаемые попытки исправить положение пока не приносят заметных качественных результатов.

По-прежнему отсутствуют в законодательном процессе эффективные механизмы учета мнения субъектов Российской Федерации. Решая эту проблему, Со-

вет Федерации как палата регионов совместно с Советом законодателей разрабатывает новые способы участия регионов в законодательном и законотворческом процессе с позиции конституционного партнерства.

Открытость законодательного процесса все еще остается недостаточной. Субъекты права законодательной инициативы и общество не имеют своевременной и полной информации о рассматриваемых в Государственной Думе законопроектах, о содержании отзывов и экспертных заключениях. Исправить ситуацию возможно созданием специального информационного банка данных, ведением «досье закона» как одной из основных и обязательных форм мониторинга законодательства и правоприменительной практики, обеспечивающей непрерывное сопровождение закона от зарождения идеи разработки и до прекращения его действия.

Продолжается практика принятия законов сразу в трех чтениях в ущерб соблюдению объективно необходимых законодательных процедур, что также негативно влияет на качество законодательства. Допускаются ошибки в определении условий, необходимых для подготовки к вступлению законов в силу, наличия правовых, финансовых, организационных ресурсов, обеспечивающих реализацию закона. Механизмы реализации закона должны быть четко закреплены в соответствующих актах.

Важнейшими являются вопросы о «персональной ответственности» органов государственной власти за эффективность законодательного регулирования общественных отношений, качество законодательного обеспечения государственной политики, неисполнение законов.

Формирование и реализация системы ответственности законодателя и правоприменителя должны стать важнейшим направлением совершенствования правовой системы в повседневной деятельности государства, общества и граждан.

Необходимым элементом обеспечения качества законодательства, как уже отмечалось выше, должна стать система мер по его кодификации. С целью выявления и устранения противоречий в законодательстве необходимо провести инвентаризацию и систематизацию всех нормативных правовых актов.

В ближайшее время при участии учрежденного 20 ноября 2007 года Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центра мониторинга права) при Совете Федерации (на необходимость создания которого указывалось во всех предыдущих докладах), планируется создать общероссийскую систему мониторинга права, включающий создание центров мониторинга в основных звеньях государственного и муниципального управления, разработку системы показателей эффективности реализации законов, определение критериев информации о применении законов, подлежащей сбору, анализу и обобщению, установление прав и обязанностей всех участников процесса мониторинга, обучение кадров методике проведения правового мониторинга. Деятельность Центра направлена на обеспечение качественно нового уровня работы — нового как по направлениям деятельности, так и по результатам. Главная задача Центра состоит в обеспечении существенного развития системы мониторинга в общероссийском масштабе, придании этой работе непрерывного, системного и профессионального характера.

Принимая во внимание, что нормы международного права образуют конституционный уровень правового регулирования в Российской Федерации, существенное внимание в связи с нарастающей интеграцией следует уделить обеспечению гармонизации международно-правовых актов в российском законодательстве с учетом наших национальных интересов.

Весьма актуальным остается вопрос об организации специальной образовательно-кадровой деятельности по созданию учебных программ, направленных на подготовку специалистов, преподавателей, методистов и экспертов по мониторингу законодательства и правоприменительной практики, способных решать задачи формирования и реализации целостной и непротиворечивой системы права. В системе высшего образования назрела необходимость развернуть государственную программу по подготовке таких специалистов.

Перечисленные задачи в силу их актуальности, значимости, масштабности и сложности должны занять свое место в ряду важнейших приоритетов государственного строительства на современном этапе развития России. Повышение эффективности деятельности законодательной власти, перевод на современную методологическую и организационную основу всей системы законодательного регулирования общественных отношений должны по своей соответствовать потребностям общественного и государственного развития.

Субъекты конституционного партнерства в многомерном процессе мониторинга законодательства и правоприменительной практики в силу их конституционно-правовой природы и в соответствии с полномочиями, предоставленными им Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными и федеральными законами, имеют реальные возможности для успешного решения этих задач.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Доклад является итоговой формой подведения результатов совместной деятельности Совета Федерации с другими органами конституционного партнерства по осуществлению мониторинга законодательства и правоприменительной практики в Российской Федерации. Он определяет перспективы и практические формы их дальнейшего взаимодействия в процессе реализации стратегии правового развития.

Непрерывная работа по подготовке доклада Совета Федерации, его обсуждение на пленарных заседаниях Совета Федерации, на проводимых под его эгидой форумах, конференциях, рассмотрение доклада в органах государственной власти субъектов Российской Федерации, а также представленные федеральными органами государственной власти, научными, общественными и иными организациями отзывы демонстрируют интерес к этой форме коллективной работы, стимулируют создание федеральных и региональных систем анализа и совершенствования законодательной и правоприменительной деятельности.

На данном этапе можно отметить значительный вклад каждого из субъектов конституционного партнерства в общий социально-полезный результат как в процессе осуществления мониторинга законодательства и правоприменительной практики, так и в деятельности по подготовке доклада.

Доклад 2007 года, как и предыдущие доклады — 2004, 2005 и 2006 годов, — обобщает законодательство Российской Федерации с точки зрения полноты и качества правового обеспечения основных направлений государственной политики Российской Федерации, определенных в Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию на 2007 год, а также на основе долгосрочных приоритетов стратегического развития России, провозглашенных в посланиях Президента Федеральному Собранию на 2002—2006 годы, учитывая их преемственность и внутреннюю взаимосвязь.

В докладе 2007 года развиваются основные выводы и рекомендации доклада Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» 2006 года об определяющей роли стратегии правового развития в организации законодательной деятельности субъектов конституционного партнерства, особенно органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Комплексная работа над докладом 2007 года позволила выявить острую необходимость обеспечения стратегий и программ социально-экономического развития не только высоким качеством принимаемых законов, но и стратегией правового развития страны с учетом ее региональных особенностей.

В докладе были обобщены результаты деятельности законодательных (представительных) органов государственной власти субъектов Российской Федерации по законодательному обеспечению основных направлений государственной региональной политики в соответствии с новой системной концепцией, неразрывно связанной с человекоформирующими, ценностным ориентиром права.

Впервые при активном участии высших судебных органов Российской Федерации сделана попытка представить анализ качества законодательства по итогам деятельности органов судебной власти через призму защиты и реализации прав и свобод человека и гражданина.

Доклад содержит основные практические итоги пятилетней деятельности Совета Федерации в системе органов конституционного партнерства по мониторингу законодательства и правоприменительной практики. Одним из таких итогов стало создание при Совете Федерации Центра мониторинга права.

В докладе представлены подходы к выработке критерии определения «законов года», а также к определению качества закона.

В докладе отмечены основные подходы к концепции программы законопроектной деятельности Совета Федерации, закрепляющей взаимодействие субъектов конституционного партнерства в деятельности по правотворчеству, правоприменению и мониторингу принимаемых законов, оценке их регулирующего воздействия.

Многими участниками законодательной деятельности по-прежнему подтверждается необходимость принятия правовых основ, регулирующих законодательный процесс, как важнейшего источника повышения качества законодательства.

Доклад развивает идею ведения на основании подбора, заложенных в докладе 2005 и 2006 годов, досье конкретных федеральных законов, обеспечивающих комплексную характеристику законодательного акта от его зарождения до прекращения действия.

Существенное внимание в докладе уделено постепенно и последовательно создаваемой системе мониторинга законодательства и правоприменительной практики и методологии его осуществления.

Доклад 2007 года еще раз подтвердил свою значимость не только как документ, но и как уникальная форма сотрудничества, партнерства разных участников общественной и государственной жизни, искренне заинтересованных в достижении единых целей, главная из которых провозглашена в Конституции Российской Федерации и заключается в том, что права и свободы человека и гражданина определяют смысл, содержание и применение законов, деятельности законодательной и исполнительной власти, местного самоуправления и обеспечиваются правосудием.

Важность развития системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики подтверждается теми амбициозными целями, которые поставлены руководством России в 2008 году. В своем выступлении на заседании Государственного Совета 8 февраля 2008 года Президент России В.В. Путин впервые обозначил целеполагание не на четыре года и даже не на восемь лет. Речь шла о периоде до 2020 года, на который была обозначена стратегия развития государства и общества. Тем самым был значительно расширен интервал прогнозирования. А это требует серьезной проработки и развития всей системы мониторинга, ибо он должен стать важным инструментом наблюдения за развитием ситуации в целях корректировки и планирования всей законотворческой работы по обеспечению сверхзадач развития России на длительную перспективу.

Если такая полнокровная и всеобъемлющая система мониторинга на федеральном уровне и в регионах будет создана, она и будет поддержкой руководству страны, всем участникам конституционного партнерства в выполнении долгосрочной стратегии превращения России в одну из самых экономически развитых и социально процветающих стран мира.

ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К КОНЦЕПЦИИ ПРОГРАММЫ ЗАКОНОПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ

Необходимость разработки и осуществления программы законопроектной работы Совета Федерации предусмотрена Регламентом Совета Федерации. На данном этапе по различным причинам эта деятельность Совета Федерации не структурирована в отдельном специальном документе палаты. Вместе с тем основные законопроектные разработки Совета Федерации в формате перечня отраслевых предложений содержатся в Плане основных мероприятий и мониторинга Совета Федерации.

При этом, несомненно, такая деятельность является предметом особого внимания и требует системного подхода к ее осмыслинию и осуществлению.

Ниже предлагается несколько основных подходов, которые могли бы способствовать совершенствованию законотворческой деятельности Совета Федерации, ее упорядочению и оформлению в самостоятельном документе.

Уникальный характер конституционной деятельности Совета Федерации, система его полномочий придают палате статус конституционного партнера Президента Российской Федерации и позволяют принять обязательства по реализации долгосрочных национальных проектов общероссийского масштаба, направленных на достижение преобразований во всех сферах развития государства: укреплении закона, совершенствовании политической системы, повышении эффективности правосудия, развития личности и гражданского общества и так далее.

Деятельность Совета Федерации необходимо сосредоточить не только на разработке отдельных приоритетных отраслевых законопроектов, но и в большей мере на формировании и закреплении в общественном сознании понимания стратегического курса Президента Российской Федерации, трансформируя это понимание в собственный новый взгляд на развитие государства и общества, совершенствование системы законодательства, системы и механизмов законодательной реализации идей главы государства в рамках института конституционного партнерства, на новых принципах программно-целевого планирования деятельности всех комитетов и комиссий Совета Федерации и структурных подразделений Аппарата Совета Федерации, обеспечивающих эту работу.

Система целеполагания программы может быть построена на основных направлениях внутренней и внешней политики государства, определяющих развитие страны на период до 2020 года, а также содержать перечень, характеристики и механизмы реализации мер по развитию системы конституционного партнерства в вопросах выработки, законодательного обеспечения, реализации и контроля приоритетных направлений государственной политики, необходимых для эффективной работы и предусматривающих согласованное взаимодействие власти и общества как составных частей единой системы социального партнерства.

Программа должна способствовать достижению стратегической цели развития парламентаризма, которая заключается в совершенствовании механизма

конституционного партнерства, исключающего внутренние противоречия и обеспечивающего эффективное согласованное взаимодействие Совета Федерации с другими государственными органами в вопросах реализации основных направлений внутренней и внешней политики России. Особое внимание здесь необходимо уделить органам власти субъектов Российской Федерации.

Совет Федерации, рассматривая послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации на 2000—2007 годы в качестве основополагающих конституционных актов главы Российского государства, определяющих долговременные стратегические цели и задачи в рамках стратегии развития страны, стремиться реализовать конституционный и мировоззренческий смысл своей государственной деятельности — признание, соблюдение и защита прав и свобод человека и гражданина.

В связи с этим программа должна включать в себя не только четкое определение и постановку общих предметно-отраслевых целей, но и тесно связанных с ними, целей, ориентированных на обеспечение конкретных конституционных прав и свобод человека и гражданина.

Совет Федерации при разработке программы намерен руководствоваться принципами верховенства прав и свобод человека и гражданина, скоординированности действий органов Совета Федерации и структурных подразделений Аппарата Совета Федерации, реалистичности, информационной открытости и публичности, подконтрольности исполнения программы гражданскому обществу, а также ответственности органов и должностных лиц Совета Федерации за ее реализацию.

Программа будет способствовать обеспечению участия Совета Федерации и членов Совета Федерации в формировании и реализации законодательных приоритетов развития страны на среднесрочную и долгосрочную перспективы.

При подготовке законодательных предложений, инициатив и их планировании целесообразно придерживаться следующих принципов:

безусловной приоритетности соблюдения и защиты прав и свобод человека и гражданина, развития гармоничной личности и гражданского общества в целом;

федеративного устройства Российской Федерации, основанного на ее государственной целостности, единстве системы государственной власти, разграничении предметов ведения и полномочий между органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, равноправии и самоопределении народов в Российской Федерации;

баланса динамики и стабильности законодательства при совершенствовании правовых основ развития России как свободного демократического государства;

баланса между самостоятельностью населения в решении вопросов местного значения и государственными гарантиями демократичности ресурсной обеспеченности и эффективности в осуществлении местного самоуправления;

баланса между повышением качества государственного управления и совершенствованием механизмов контроля власти со стороны гражданского общества;

баланса между повышением роли политических партий в формировании, законодательном обеспечении и реализации государственной политики и включением их в механизм согласованного взаимодействия органов конституционного партнерства;

баланса между усилением судебной власти в целях повышения эффективности правосудия и повышением ее доступности гражданам, открытости и подконтрольности гражданскому обществу;

баланса между активизацией политики либерализации предпринимательского пространства, эффективной инвестиционной политики, кардинальным расширением возможностей для свободного предпринимательства и сферы приложения капиталов и соблюдением в этих процессах интересов национальной безопасности Российской Федерации;

баланса между стабильностью правовых регуляторов гражданского оборота, позволяющих планировать предпринимательскую деятельность на долгосрочную перспективу, и их динамизмом, позволяющим государству максимально полно реализовывать социальные обязательства и защищать права граждан — участников рыночных отношений;

развития социальной политики, состоящем в создании действенных механизмов выравнивания уровня жизни населения при условии внедрения социальных стимулов, в том числе и стимулировании развития системы доступного жилья; выравнивании демографических показателей путем разработки комплексных мер по стимулированию создания семьи и рождения детей; формировании здорового образа жизни, особенно в отношении молодого поколения, и обеспечении условий для занятий физической культурой и спортом, культивировании негативного восприятия алкоголя и наркотических веществ;

баланса между российскими внешнеполитическими и внешнеэкономическими интересами и интересами международных партнеров Российской Федерации;

баланса между поддержкой соотечественников за рубежом и уважения прав суверенных государств в части самостоятельного определения мер по сохранению своей этнической и культурной самобытности.

Модернизация механизмов конституционного партнерства по законодательному обеспечению государственной политики относится к одной из важнейших задач государственного управления. Ее решение способно обеспечить благоприятные условия для развития экономики и социальной сферы страны, эффективного функционирования рынка, повышения международных рейтингов России и улучшения условий ее интеграции в международное сообщество.

В качестве основной цели программы можно выделить формирование Советом Федерации целостной системы законов, образующих правовую базу реализации приоритетных задач государственной политики, определенных в посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации, а также в иных программно-политических документах Президента Российской Федерации в период 2000—2008 годов.

В качестве основных задач программы можно выделить:

1) обеспечение Совета Федерации как законодательного органа власти инструментом программно-целевого планирования законотворческой деятельности для получения на этой основе рациональных законодательных решений и повышение эффективности действующих законов;

2) обеспечение законотворческой деятельности по реализации государственной политики посредством эффективного правового инструмента — единой системы мониторинга законодательства и правоприменительной практики;

3) обеспечение информационного сопровождения и широкого освещения для общественности деятельности по выработке, законодательному обеспечению и

реализации государственной политики в целях организации общественного контроля за подготовкой необходимых условий для введение в действие новых правовых регуляторов;

4) анализ качества и эффективности действия законодательных актов, образующих правовую базу реализации приоритетных задач государственной политики, определенных в посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации, а также в иных программно-политических документах Президента Российской Федерации в период 2000—2008 годов, определение потребностей в совершенствовании соответствующего законодательства;

5) развитие как приоритетного направления государственной политики деятельности по совершенствованию законодательства и эффективности его применения;

6) выявление необходимости принятия новых законов для правового обеспечения решения приоритетных задач, поставленных Президентом Российской Федерации в посланиях Федеральному Собранию Российской Федерации с учетом необходимости сбалансированного развития отдельных направлений внутренней и внешней политики;

7) повышение эффективности координации деятельности органов, обеспечивающих выработку, законодательное закрепление и реализацию направлений внутренней и внешней политики.

Предлагаемые подходы к формированию и реализации программы законопроектной работы Совета Федерации требуют обсуждения и дополнительного уточнения. Любые предложения по концепции программы, принципах ее формирования, субъектов реализации программы можно направлять в Центр мониторинга права при Совете Федерации.

Концепции проектов федеральных законов, подготовленные комитетами и комиссиями Совета Федерации

Концепция проекта федерального закона «Об основах рекрутинговой деятельности в сфере трудовой миграции»¹

Основная идея и цель законопроекта

Основная идея и цель законопроекта заключается в определении правовых, экономических и организационных основ государственной политики, направленной на содействие привлечению и использованию иностранной рабочей силы на территории Российской Федерации, в том числе обеспечения гарантий по реализации иностранными работниками основных прав на труд и социальную защиту, предусмотренных Конституцией Российской Федерации, федеральным законодательством и международными договорами.

Установление правовой, экономической и организационной основы для обеспечения процесса организованного набора иностранных работников за пределами Российской Федерации, в том числе нормирование деятельности рекрутинговых организаций, оказывающих на территории Российской Федерации ус-

¹ Проект концепции представлен Комитетом Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств.

луги работодателям по подбору и трудоустройству иностранных работников и иностранным работникам по подбору устраивающих их вакансий, в том числе по оказанию помощи в оформлении необходимых документов для трудоустройства, расселения, организации быта и отдыха, переводу на родину заработанных денежных средств, получению медицинской помощи.

Результатом принятия законопроекта должно стать создание правовой базы механизма, ориентированного на компенсацию в Российской Федерации дефицита трудовых ресурсов, прежде всего квалифицированных, снижение уровня нелегальной миграции за счет четкого регламентирования и упорядочения процесса отбора и привлечения иностранных работников, устранение условий, способствующих культивированию принудительного труда и торговли людьми.

Предмет правового регулирования

Установление нормативно-правового регулирования процесса организованного набора иностранной рабочей силы, порядка оформления документов иностранным гражданам, изъявившим намерение направиться в Российскую Федерацию с целью осуществления трудовой деятельности, порядка оказания рекрутинговыми организациями услуг работодателям и иностранным работникам; порядка взаимодействия заинтересованных государственных структур и негосударственных организаций, обеспечивающих процесс организованного набора иностранной рабочей силы или принимающих в нем участие в рамках установленной законодательством компетенции, с учетом соблюдения принципов приоритетного занятия вакансии гражданином Российской Федерации и обеспечения оптимального соотношения оплаты труда российских и иностранных работников, выполняющих равнозначную работу в одинаковых условиях.

Круг лиц, на которых распространяется действие законопроекта

Действие законопроекта распространяется на федеральные органы исполнительной власти, осуществляющие регулирование, контроль и надзор за миграционными потоками на территории Российской Федерации, их территориальные органы, исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, российские и иностранные юридические лица, иностранных граждан, временно пребывающих или временно проживающих и осуществляющих трудовую деятельность на территории Российской Федерации.

Законопроектом регулируется деятельность негосударственных организаций — частных агентств занятости (ЧАЗов) — в сфере трудовой миграции в Российской Федерации. Под частными агентствами занятости (по терминологии Международной организации труда) подразумеваются негосударственные структуры, предоставляющие трудовым мигрантам и работодателям не запрещенные законом услуги.

Место будущего федерального закона в системе законодательства

Законопроект содержит положения, относящиеся к трудовому, гражданско-му, налоговому, административному, уголовному и другому законодательству, регламентирующему вопросы, относящиеся к сфере трудовой миграции.

Общая характеристика и оценка состояния правового регулирования соответствующих общественных отношений с приложением анализа действующих в этой сфере законов и иных нормативных актов

Правовое регулирование процедур привлечения и использования иностранной рабочей силы до 2007 года было ориентировано, в основном, на жесткий контроль за численностью и составом иностранных мигрантов, который осуществлялся с помощью различных административных процедур и барьеров. Практика прошедших лет показала неэффективность такого подхода. Многие бюрократические барьеры оказались практически непреодолимыми для большинства мигрантов, что спровоцировало рост теневого бизнеса и коррупции. Масштаб нелегальной миграции увеличивался, а численность легальных мигрантов, учтенная статистикой, снижалась.

В 2006 году были приняты законы, существенно изменившие режим управления миграционными потоками, особенно из стран с безвизовым порядком въезда в Российскую Федерацию. Прежде всего, это изменения в Федеральный закон «О правовом положении иностранных граждан в Российской Федерации» (от 25 июля 2002 года № 115-ФЗ), новый Федеральный закон «О миграционном учете иностранных граждан и лиц без гражданства в Российской Федерации» (от 18 июля 2006 года № 109-ФЗ). Эти законы вступили в силу с 15 января 2007 года. Нормы указанных федеральных законов были закреплены и развиты рядом постановлений Правительства Российской Федерации, а также ведомственными нормативными правовыми актами.

Принятие федеральных законов упростило процедуры постановки на миграционный учет, получение разрешений на работу, оформления иностранных граждан на работу, выдачу разрешений на временное проживание. В результате упростились многие административные процедуры, которые представляли до 2007 года серьезные барьеры на пути легализации мигрантов.

Поскольку иностранная рабочая сила из государств-участников СНГ является приоритетной для России, то законодательное регулирование закрепило этот приоритет. Изменения коснулись главным образом этого контингента трудовых мигрантов, прибывающего в Российскую Федерацию на безвизовой основе, составляющего основную часть иностранной рабочей силы в Российской Федерации и формирующего подавляющее большинство незаконных мигрантов.

Результаты мониторинга правоприменительной практики действующего законодательства

Результаты мониторинга правоприменительной практики нового иммиграционного законодательства в Российской Федерации продемонстрировали, что заложены основы формирования сбалансированной миграционной политики Российской Федерации.

Новая правовая модель регулирования внешней миграцией позволила расширить потенциал легального трудоустройства иностранных работников как альтернативу незаконной миграции. По итогам 2007 года подразделениями ФМС России выдано более 2 миллионов разрешений на работу, что вдвое больше, чем в 2006 году, и втрое больше, чем в 2005 году.

В то же время результаты мониторинга показали необходимость дальнейшего совершенствования и развития, как законодательства, так и правоприменительной практики в этом направлении.

Абсолютное большинство иностранных мигрантов при поиске работы и трудоустройстве пользуется неформальными связями и услугами теневых посредников. Теневое посредничество в сфере трудовой миграции превратилось в выгодный бизнес, по доходности сопоставимый с контрабандой оружия и наркотиков. При этом уровень развития инфраструктуры, обслуживающей миграцию, остается на крайне низком уровне. Для вытеснения посреднических услуг из теневого бизнеса, необходимо создать развитую и конкурентоспособную официальную инфраструктуру, состоящую из эффективно взаимодействующих государственных и частных структур, общественных организаций, взаимодействующих на основе государственно-частной кооперации. Для этого необходимо разработать соответствующий профильный нормативный правовой акт и внести изменения в соответствующие действующие законодательные акты.

Актуальной задачей современной миграционной политики является концентрация усилий по разработке системы организованного набора, привлечения и использования иностранной рабочей силы. Данная система предусматривает создание, в первую очередь, правовой основы для развития официального института организованной трудовой миграции, объединяющего как государственные, так и частные агентства занятости, получившие государственную лицензию. Ее повсеместное внедрение позволит снизить криминализацию в сфере трудовой миграции, противодействовать торговле людьми и использованию элементов рабского труда, а также минимизировать численность трудовых мигрантов, прибывающих в Российскую Федерацию без предварительного подбора и согласования с соответствующими кадровыми и рекрутинговыми организациями (ЧАЗами) будущего места работы.

В настоящее время деятельность частных агентств занятости в Российской Федерации законодательством не регламентируется, но и не запрещается. Сегодня подобные организации действуют, как правило, на свой страх и риск, зачастую лавируя на грани нарушения закона. Нередки случаи обмана мигрантов, недобросовестной работы с работодателями.

Собственная правоприменительная практика, международный опыт в этой сфере убедительно свидетельствуют, что необходимо создать правовые условия для упорядочения деятельности таких фирм.

В Российской Федерации уже достаточно долго действуют фирмы, которые занимаются содействием в трудоустройстве российских граждан за рубежом. Этот вид деятельности согласно закону лицензируется. Опыт работы ФМС России с такими фирмами-лицензиатами подтверждает, что потенциальная возможность лишения лицензии дисциплинирует и заставляет их действовать строго по закону. Распространение требования лицензирования на сферу оказания услуг по привлечению иностранной рабочей силы, ее адаптации на территории Российской Федерации, позволит кардинально улучшить управляемость процессами в сфере трудовой миграции.

Кроме того, введение лицензирования на деятельность, связанную с предоставлением услуг по трудоустройству иностранных граждан в Российской Федерации, затрагивает такие важные аспекты, как обеспечение прав человека и безопасность государства. Лицензирование позволит таким организациям осуществлять деятельность на законных основаниях. Государство при этом получает возможность четко отслеживать эту деятельность и пресекать любые нарушения закона, прав работников и работодателей, попытки создать угрозу безопасности государства.

Социально-экономические и юридические последствия принятия законопроекта

Разработка и принятие настоящего законопроекта будет способствовать улучшению экономической обстановки в стране и социальной защищенности работников за счет:

повышения конкурентоспособности отраслей экономики в силу рационализации и повышения эффективности распределения вакансий рабочих мест между российскими и иностранными работниками на российском рынке труда;

внедрения системы организованного набора и привлечения иностранных работников на вакансии, на которые не претендуют российские граждане;

минимизации возможностей неорганизованного набора и привлечения трудовых мигрантов, а также ликвидации условий, допускающих использование принудительного труда и торговли людьми;

снижения уровня незаконной трудовой деятельности иностранных граждан, укрепления социальных гарантий и защищенности прав трудящихся-мигрантов;

создания на основе государственно-частной кооперации эффективной инфраструктуры, обеспечивающей регулирование процессов внешней трудовой миграции;

расширения возможностей привлечения в интересах экономики страны зарубежных предпринимателей, осуществляющих инвестирование на территории Российской Федерации;

формирования рыночных механизмов прогнозирования потребностей российских работодателей в трудовых ресурсах, в том числе в привлекаемых из-за рубежа, и мониторинга эффективности использования иностранной рабочей силы в отраслях экономики Российской Федерации;

развития института планового отбора на перспективу иностранных граждан, в том числе их обучения и переподготовки, в соответствии с заявками российских работодателей по требуемым профессиям, специальностям, квалификации и другим критериям;

создания нормативно-правового механизма регулирования участия ЧАЗов и других негосударственных структур в обеспечении процессов в сфере трудовой миграции в Российской Федерации; предотвращение незаконной деятельности в сфере трудовой миграции нелицензированных посреднических организаций, содействие развитию компаний, на законных основаниях оказывающих востребованные услуги трудовым мигрантам и работодателям.

Концепция проекта федерального закона «Об обязательном экологическом страховании»¹

1. Целью введения механизма обязательного страхования ответственности за вред окружающей среде, причиненный субъектом хозяйственной и иной деятельности, является защита интересов хозяйствующих субъектов в связи с их обязательствами по возмещению вреда природной среде, вреда жизни и здоровью граждан, причиненному негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности на окружающую среду, а также создание условий для предупреждения возникновения загрязнения окружающей среды и ликвидации его последствий, посредством использования механизма страховой защиты.

¹ Проект концепции представлен Комитетом Совета Федерации по образованию и науке.

Реализация разрабатываемого проекта закона позволит создать реальный механизм финансирования затрат на восстановление природной среды: компонентов природной среды, природных и природно-антропогенных объектов. Страховщик, застраховавший экологическую ответственность, не будет производить страховую выплату «в никуда», он должен будет оплачивать фактические расходы на восстановление природной среды в соответствии с планом восстановительных работ после их выполнения или осуществлять финансирование по смете.

В законопроекте заложена идея предупреждения возможного причинения вреда окружающей среде путем финансирования специальных предупредительных мероприятий.

При участии в системе обязательного страхования предприятия получают возможность целенаправленно предупреждать наступление страховых событий; при наступлении страхового события финансируются расходы на уменьшения вреда, а в виде возмещения — финансируются расходы на восстановление природной среды.

Основными принципами обязательного экологического страхования являются:

- 1) гарантирование целевого использования страховых выплат;
- 2) обеспечение условий для предупреждения причинения вреда окружающей среде и уменьшения последствий страхового события;
- 3) обеспечение финансовой устойчивости страховых операций по обязательному страхованию путем создания многоуровневой системы финансовых гарантий;
- 4) поэтапный охват всех экологически опасных субъектов хозяйственной и иной деятельности, так как их перечень достаточно большой;
- 5) обеспечение единых методологических и методических подходов к проведению операций по обязательному экологическому страхованию;
- 6) обеспечение государственного контроля за проведением операций по обязательному экологическому страхованию.

Объектом страхования являются имущественные интересы страхователя, связанные с его обязанностью возместить выгодоприобретателям вред природной среде, а также вред жизни и здоровью граждан, причиненный негативным воздействием хозяйственной и иной деятельности страхователя на окружающую среду.

Страховая защита включает в себя:

- а) расходы на мероприятия по восстановлению природной среды;
- б) выплаты гражданам, пострадавшим в результате наступления страхового случая;
- в) дополнительные расходы:
 - расходы по оплате экспертных услуг, связанных с необходимостью установления обстоятельств наступления страхового случая и размера причиненного вреда;
 - расходы по ведению в судебных и арбитражных органах дел о возмещении причиненного вреда.

Дополнительные расходы возмещаются страховщиком при признании случая страховым, в том числе, если соответствующие меры оказались безуспешными.

Страховая защита не распространяется на:

- а) расходы по восстановлению имущества физических и юридических лиц, в том числе имущества, принадлежащего страхователю;
- б) упущенную выгоду государства и хозяйствующих субъектов;
- г) штрафы, пени, взыскания и другие санкции;

- д) требования по возмещению морального вреда;
- е) убытки, связанные с эстетическими последствиями загрязнения окружающей среды.

Страховщиком по договору обязательного страхования ответственности за вред окружающей среде является страховая организация, получившая в федеральном органе исполнительной власти по надзору за страховой деятельностью в установленном им порядке лицензию на проведение обязательного страхования гражданской ответственности за вред, причиненный субъектом хозяйственной деятельности, и являющаяся членом профессионального объединения страховых компаний.

Выгодоприобретателями могут быть:

- федеральные и региональные органы исполнительной власти;
- учреждения, уполномоченные государством или его субъектами для представления государственных интересов в обеспечении сохранности природных объектов и рационального использования природных ресурсов;
- физические лица;
- общественные организации.

Страхователями признаются юридические лица и индивидуальные предприниматели, осуществляющие виды хозяйственной деятельности, которые осуществляют экологически опасную деятельность и должны подпадать под техническое регулирование в сфере экологической безопасности.

2. Развитие рыночных отношений в экономике Российской Федерации, формирование института частной собственности, расширение экономических свобод для участников хозяйственной деятельности требуют применения в сфере охраны окружающей среды наряду с административными экономических методов регулирования. Рядом российских и международных правовых актов заложены основы для развития в Российской Федерации экологического страхования. Конституцией Российской Федерации (статья 42) устанавливается, что «каждый имеет право на благоприятную окружающую среду, достоверную информацию о ее состоянии и на возмещение ущерба, причиненного его здоровью или имуществу экологическим правонарушением» и «каждый обязан сохранять природу и окружающую среду, бережно относиться к природным богатствам» (статья 58).

Правовое регулирование экологического страхования осуществляется рядом нормативных актов, в первую очередь, Гражданским кодексом Российской Федерации, глава 48 которого специально посвящена страхованию как отдельному виду обязательств. Для экологического страхования главным образом имеют значение положения Гражданского кодекса, содержащиеся в статьях 927, 929, 931, 935, 936, 947, 963, 966.

Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» заложены основы для развития в Российской Федерации экологического страхования. Закон рассматривает экологическое страхование как метод экономического регулирования в области охраны окружающей среды (статья 18).

Федеральный закон «Об организации страхового дела в Российской Федерации» (в ред. от 21 июля 2005 года № 104-ФЗ) регулирует организационные аспекты экологического страхования.

Федеральный закон от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» регулирует более подробно отношения в сфере экологического страхования, где заключение договора страхо-

вания риска ответственности за причинение вреда при эксплуатации опасных производственных объектов признается обязательным для соответствующих организаций (статья 9).

Федеральный закон «О безопасности гидротехнических сооружений» рассматривает страхование риска гражданской ответственности в качестве одного из вариантов обеспечения ответственности за вред, причиненный в результате аварии гидротехнического сооружения.

Федеральный закон «О соглашениях о разделе продукции» рассматривает страхование ответственности по возмещению ущерба в случае аварий, повлекших за собой вредное влияние на окружающую природную среду, в качестве обязательства инвестора (пункт 2 статьи 7).

Опыт реализации положений вышеуказанных нормативных правовых актов федерального уровня, уровня субъектов Российской Федерации в части возмещения экологического вреда, предоставления финансовых гарантий на случай нанесения такого вреда говорит о том, что экологическое страхование является наиболее универсальным и перспективным инструментом гарантии возмещения вреда окружающей среде.

3. Анализ российского законодательства, регулирующего страхование ответственности за причинение вреда окружающей природной среде, выявил следующие проблемы:

1) нормативные правовые акты, регулирующие деятельность большинства субъектов хозяйственной деятельности, оказывающих негативное воздействие на окружающую среду, не предусматривают предоставления гарантий на случай нанесения вреда окружающей природной среде;

2) отдельные нормативные правовые акты содержат положения об использовании страхования для возмещения вреда окружающей природной среде, но отсутствуют механизмы реализации;

3) ни один из действующих нормативных правовых актов не осуществляет правовое регулирование в объеме, достаточном для практического внедрения экологического страхования.

В 2006 году Советом Федерации в рамках подготовки проекта федерального закона «Об обязательном экологическом страховании» был направлен запрос в федеральные органы исполнительной власти и субъекты Российской Федерации по предоставлению информации в части нанесения и возмещения ущерба окружающей среде в связи с хозяйственной и иной деятельностью.

Статистические данные, поступившие из республик Бурятия, Татарстан, Калужской, Курской и других областей, свидетельствуют о неэффективности сложившейся системы нормативно-правового обеспечения в сфере возмещения вреда окружающей природной среде. Ханты-Мансийский автономный округ — Югра предоставил подробную информацию об аварийности на нефтегазовых промыслах за период 2001—2006 гг. как в разрезе районов, так и в разрезе отдельных нефтегазовых предприятий. Так, в этот период на нефтепроводах территории округа было зарегистрировано 15 685 аварий, в окружающую среду попало более 65 тыс. тонн загрязняющих веществ, площадь загрязнения составила 1299,5 гектара, предъявлено 14 исков на 124,5 млн. рублей и штрафов на 40,9 млн. рублей. Только на 11 объектах восстановительные рекультивационные работы по очищению земель и акваторий от загрязняющих веществ проведены полностью.

По данным, представленным Ростехнадзором, за 2005 год по всем федеральным округам в целом территориальными органами данного ведомства выявлено более 115 тысяч нарушений природоохранного законодательства, предъявлено штрафов на 113 млн. рублей и исков о возмещении вреда на сумму более 152 млн. рублей; в то же время взыскано штрафов всего 50 млн. рублей; а по искам — только 2,9 млн. рублей. Таким образом, в результате годовой работы одного из природоохраных ведомств по выявленным фактам нарушения законодательства в сфере охраны окружающей среды штрафов взыскано в 2 раза меньше, а исков — в 5 раз меньше предъявленного.

Так, в Кемеровской области, где природопользователи — около 2000 тыс. предприятий, в период за 2002—2005 гг. произошло 35 случаев негативного воздействия на окружающую среду, ущерб же был рассчитан только по 2002 году, передан в природоохранную прокуратуру, но до настоящего времени не взыскан. Предъявленные иски урегулированы только в 2 случаях. Такая же ситуация наблюдается и по Иркутской, и по Ульяновской областям, где предъявленный ущерб в двух случаях из трех не оплачивается виновником в добровольном порядке.

Данная информация подтверждает, что действующий механизм возмещения вреда работает неудовлетворительно и не выполняет основной задачи — стимулирования природопользователей к выполнению природоохранного законодательства и компенсации причиненного окружающей среде вреда.

С целью повышения ответственности хозяйствующих субъектов в сфере обеспечения экологической безопасности и формирования единых подходов к возмещению вреда, причиненного окружающей среде, необходимо принятие федерального закона об обязательном экологическом страховании, который станет основой построения единой системы предупреждения, ликвидации вреда и восстановления окружающей природной среды.

Развитие российского законодательства в этом направлении подтверждается и международной практикой. С конца 70-х годов в США и странах Европейского союза действует специальная система страхования экологических рисков, имеется развитая законодательная база, эффективная система юридической и судебной ответственности за нарушения в сфере охраны окружающей среды. Так, в США требования о финансовых гарантиях, в том числе страхового покрытия на случай нанесения вреда окружающей среде, содержатся во всех важных природоохранных актах. Предоставление финансовых гарантит является обязательным в соответствии с законами «О загрязнении нефтепродуктами», «О сохранении и восстановлении природных ресурсов», «О комплексном реагировании, компенсации и ответственности за ущерб окружающей среде». В 2004 году в целях развития экологического законодательства Европейского союза была принята Директива 2004/35/CE «Об экологической ответственности в отношении предотвращения и ликвидации вреда окружающей среде». Основным положением Директивы является обязанность хозяйствующего субъекта, чья деятельность явилась причиной вреда окружающей среде или потенциальной угрозы такого вреда, нести финансовую ответственность. Документ предусматривает разработку до 2010 года системы «гармонизированных обязательных финансовых гарантит» в рамках Европейского союза при осуществлении определенных видов деятельности. При этом страхование рассматривается как наиболее доступная и удобная форма.

Свое развитие экологическое страхование получило в странах СНГ. В 2003 году Межпарламентской Ассамблеей стран СНГ был принят Модельный закон об экологическом страховании. Закон Азербайджанской Республики «Об экологическом страховании» был принят в 2002 году и вступил в силу в 2004 году. В 2005 году в Республике Казахстан был принят Закон «Об обязательном экологическом страховании».

Значительную трудность в определении механизма экологического страхования, его нормативно-методического обеспечения представляет отсутствие необходимой статистики и утвержденных нормативно-методических документов по оценке экологического ущерба. Анализ информации, поступившей от федеральных органов исполнительной власти, субъектов Российской Федерации показал, что применение в целях экологического страхования данных о случаях нанесения вреда окружающей природной среде, объемах ущерба, о применяемых для обоснования исков документах, зачастую затруднено. В отдельных запрашиваемых ведомствах нет учета в отношении нанесения ущерба окружающей среде. У большинства применяемых методик по оценке ущерба нет соответствующего правового статуса. Отсутствуют методики, гармонизированные с международным законодательством, что затрудняет признание результатов оценки ущерба природным ресурсам в соответствии с российским законодательством в международных арбитражных судах.

4. Проведенный в рамках подготовки проекта федерального закона «Об обязательном экологическом страховании» мониторинг правоприменительной практики в части оценки и возмещения вреда окружающей природной среде показал, что в регионах имеются факты неосуществления финансирования мероприятий по возмещению ущерба окружающей среде как вследствие предъявления исков на возмещение, превышающих финансовые возможности предприятия, так и невыполнения обязательств недобросовестными субъектами хозяйственной деятельности, а также в результате банкротства предприятия или приостановки основной деятельности. В этой связи практически все расходы по проведению восстановительных мероприятий ложатся на федеральный и местные бюджеты.

Рядом законодательных актов федерального уровня предусмотрено страхование ответственности на случай нанесения ущерба природной среде при осуществлении определенных видов хозяйственной деятельности. Однако в них лишь декларируется обязательность страховой защиты. В результате подобное страхование либо не осуществляется вовсе, либо осуществляется без разработанной адекватно ущербам тарифной политики. Условия и порядок его проведения, о которых договариваются страховщик со страхователем самостоятельно, зачастую не отвечают целям реального страхования и сути экономических методов охраны окружающей среды в соответствии с законом об охране окружающей среды.

В целом существующая практика страхования ответственности в сфере экологии не способствует мобилизации достаточных финансовых ресурсов на решение проблем повышения экологической безопасности работы предприятий-природопользователей, повышения ответственности владельцев производственных объектов за ущерб, который может быть нанесен природной среде. Для дальнейшего развития системы экологического страхования необходим специальный нормативный правовой акт, устанавливающий основные принципы проведения экологического страхования и его методическое обеспечение, отвечающее ре-

лиям рыночной экономики и требованиям гармонизации с международной практикой.

Другой проблемой является вопрос соответствия нормативно-методического обеспечения экологического страхования требованиям современной рыночной экономики, в частности речь идет о методиках оценки экологических рисков и определения размеров ущербов, причиняемых окружающей природной среде.

Развитие административной реформы привело к тому, что одни нормативные документы в настоящее время отменены, правовой статус других не обеспечивает доказательности и достоверности расчетов ущерба, сделанных на их основе, что является препятствием для их использования в исковой и судебной практике, в том числе международной.

Это подтверждается письмом Минюста России от 2 мая 2006 года № 01/3515-ЕЗ, где указано, что с января 2004 года нормативно методические документы по исчислению размера взысканий за причинение вреда окружающей среде, за загрязнение атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод, морских вод, флоры и фауны, рыбных и иных водных биоресурсов в результате экологических правонарушений в Минюст России на регистрацию не поступали. В то же время последние нормативно-методические документы на интересующую нас тему, получившие регистрацию Минюста России, датированы 2000 годом.

Таким образом, можно предположить, что за прошедшие несколько лет в ведомствах, специально уполномоченных в сфере охраны окружающей среды и природопользования, не проводилась разработка необходимых для оценки экологического ущерба нормативно методических документов и утверждение их в установленном порядке.

Эти выводы подтверждаются и данными, полученными в ходе запроса субъектов Российской Федерации. В частности, в исках, направляемых в суды по экологическим правонарушениям, зачастую вместо расчета причиненного ущерба из-за отсутствия федеральных методик природоохранные органы в основном ограничиваются взысканием платежей за сверхнормативное загрязнение окружающей среды. Так, например, в Ростовской области в 2005 году в одном из трех случаев загрязнения окружающей среды ущерб был рассчитан в виде сверхлимитной платы за сброс загрязняющих веществ в водный объект. Также в Архангельской области в 2005 году осуществлено взыскание с ОАО «Архангельский ЦБК» сверхлимитной платы в размере 35 млн. рублей за аварийный сброс золошлаковых отходов в реку Северная Двина в результате прорыва дамбы.

Кроме того, запросы, направленные в регионы, показали, что практически везде имеются факты неосуществления возмещения ущерба окружающей среде либо вследствие неисполнения обязательств недобросовестными субъектами хозяйственной деятельности, либо в результате банкротства предприятия или приостановки его основной деятельности. В этих случаях расходы по проведению восстановительных мероприятий ложатся на федеральный и местные бюджеты.

Например, предприятие ОКХ «Тополь» Ханты-Мансийского автономного округа — Югры в 2004 году судебным решением было признано банкротом, поэтому все расходы по очистке загрязненных земель приняло на себя муниципальное образование Березовского района, на территории которого произошел инцидент.

Эти данные подтверждают необходимость создания механизма гарантированного возмещения вреда окружающей природной среде и его современного нормативно-методического обеспечения: баз статистической информации, норма-

тивно методических документов по оценке экологического ущерба, форм статистической отчетности, а также приздание этим документам соответствующего правового статуса.

5. Необходимо отметить, что в настоящее время производители несут неадекватную нагрузку по обязательствам в связи с использованием окружающей среды и компонентов природной среды. Поэтому внедрение обязательного экологического страхования не отразится негативно на российской промышленности. Возможные незначительные потери бюджета можно рассматривать как инвестиции государства в сохранение окружающей природной среды.

Такие выводы подтверждаются и данными, полученными из ведомств и регионов, природоохранных органов в рамках подготовки проекта федерального закона «Об обязательном экологическом страховании». Основная масса исков, предъявляемых ответственной стороне уполномоченными органами за ущерб окружающей среде, составляет до 3 млн. рублей. В основном это добывающие, транспортные и другие предприятия отраслей ТЭК, нефтехимической промышленности и жилищно-коммунального хозяйства. Иски объемом свыше 10 млн. рублей относительно редки. Однако, при этом надо отметить отсутствие методик оценки ущерба с соответствующим федеральным статусом и отвечающих условиям рыночной экономики.

Об этом же говорит опыт внедрения обязательного страхования рисков нанесения вреда окружающей природной среде в странах Европейского союза и США. Службой береговой охраны США в 1997 г. через несколько лет после введения требований об обязательном страховании был сделан анализ стоимости страхового покрытия ответственности владельцев грузовых судов, прибрежных и береговых сооружений в соответствии с требованиями закона «О загрязнении нефтепродуктами», предоставляемого в рамках специальной программы. По данным, полученным в ходе исследований, спустя два года после начала осуществления программы общий годовой объем собранной премии составил в 1996 году 70 млн. долларов. Эта цифра оказалась значительно ниже тех оценок, которые высказывались в отношении уровня общих годовых затрат предприятий на выполнение требований данного закона в 450 млн. долларов. Цена за страховку менялась в зависимости от типа и груза судна. Небольшой сухогруз мог иметь покрытие несколько миллионов долларов за 1 тыс. долларов годовой премии.

Учитывая интересы отечественных производителей, разработчиками закона-проекта «Об обязательном экологическом страховании» предлагается постепенное внедрение механизма экологического страхования. В первоначальный период 1–2 года предполагается ограничить область применения закона видами деятельности и объектами, регулируемыми Федеральным законом «О промышленной безопасности опасных производственных объектов». На этом же этапе будут определены виды деятельности, которые в первую очередь должны быть включены в перечень экологически опасных видов деятельности, установлены лимиты ответственности по страховому покрытию и исключены из страхования виды деятельности, связанные с обеспечением обороноспособности страны. В последующем, по мере накопления статистики и отработки механизма страхования, предполагается расширять сферу действия закона, но предусмотреть механизм исключения из страхования видов деятельности объектов с низким уровнем риска нанесения ущерба природной среде.

**Проекты федеральных законов,
подготовленные комитетами и комиссиями Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
и членами Совета Федерации**

**Проект федерального закона
«О внесении изменений в статью 115
Семейного кодекса Российской Федерации»**

Статья 1

Внести в абзац первый пункта 2 статьи 115 Семейного кодекса Российской Федерации (Собрание законодательства Российской Федерации, 1996, № 1, ст. 16) следующие изменения:

- 1) заменить слова «одной десятой» словами «пяти десятых»;
- 2) дополнить предложением следующего содержания: «Размер неустойки может быть уменьшен судом с учетом материального и семейного положения пла-тельщика алиментов».

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент Российской Федерации

**Проект федерального закона
«Об основах государственной поддержки семьи
в Российской Федерации»¹**

Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые основы государственной поддержки семьи в Российской Федерации, определяет цели, принципы и приоритеты государственной поддержки семьи как важного направления государственной социальной политики.

Государство признает ценность семьи для жизни и развития человека, важность ее роли в обществе, воспитании новых поколений, обеспечении общественной стабильности и прогресса, необходимость учета интересов семьи, а также принятия специальных мер ее социальной поддержки.

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Отношения, регулируемые настоящим Федеральным законом

Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие в связи с реализацией государственной поддержки семьи в Российской Федерации и предоставлением основных социальных гарантий лицам с семейными обязанностями.

¹ Проект данного федерального закона представлен Комитетом Совета Федерации по социальной политике.

Статья 2. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе

В настоящем Федеральном законе используются следующие основные понятия:

безопасность семьи — состояние, при котором отсутствует угроза физическому, психическому и социальному статусу семьи или ее членов;

государственная социальная помощь — предоставление малоимущим семьям или малоимущим одиноко проживающим лицам за счет средств соответствующих бюджетов бюджетной системы Российской Федерации государственных пособий, субсидий, компенсаций, жизненно необходимых товаров;

многодетная семья — семья, в которой воспитываются трое и более несовершеннолетних детей;

молодая семья — семья, в которой супруги или один из них не достигли возраста 30 лет;

насилие в семье — умышленные посягательства (действия и бездействие) на жизнь, здоровье, свободу, честь и личное достоинство одного члена семьи в отношении другого члена семьи;

неполная семья — семья, состоящая из одинокой матери (одинокого отца) с ребенком (детьми), разведенной женщины (разведенного мужчины) с ребенком (детьми), вдовы (вдовца) с ребенком (детьми);

приемная семья — семья, взявшая в соответствии с законодательством Российской Федерации на воспитание одного ребенка или нескольких детей;

семья — основанное на браке или кровном родстве объединение людей, связанных общностью быта и взаимной ответственностью;

социальная инфраструктура для семьи — система необходимых для жизнеобеспечения семьи объектов (здания, строения, сооружения), а также организаций, которые осуществляют деятельность по охране здоровья, образованию, воспитанию, социальному обслуживанию лиц с семейными обязанностями, обеспечению их занятости и удовлетворению их общественных потребностей;

социальное обслуживание — деятельность социальных служб по социальной поддержке, оказанию социально-бытовых, социально-медицинских, психолого-педагогических, социально-правовых услуг и материальной помощи, проведению социальной адаптации и реабилитации лиц, находящихся в трудной жизненной ситуации;

социальное развитие семьи — позитивное изменение социальных показателей качества жизни семьи и самочувствия ее членов;

трудная жизненная ситуация — ситуация, которая объективно нарушает жизнедеятельность лица (инвалидность, неспособность к самообслуживанию в связи с преклонным возрастом, болезнью, сиротство, безнадзорность, малообеспеченность, безработица, отсутствие определенного места жительства, конфликты и жестокое обращение в семье, одиночество и другие подобные факторы) и которую он не может преодолеть самостоятельно;

член семьи — лицо, связанное близкими родственными отношениями или отношениями брака с другим лицом.

Статья 3. Законодательство Российской Федерации о государственной поддержке семьи в Российской Федерации

Законодательство Российской Федерации о государственной поддержке семьи в Российской Федерации состоит из Конституции Российской Федерации, настоящего Федерального закона, других федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации в области государственной семейной политики.

Статья 4. Цель государственной поддержки семьи в Российской Федерации

Целью государственной поддержки семьи в Российской Федерации является обеспечение государством необходимых условий для исполнения семейных обязанностей и повышения качества жизни семьи.

Статья 5. Принципы государственной поддержки семьи в Российской Федерации

Государственная поддержка семьи в Российской Федерации основывается на следующих принципах:

самостоятельность и автономность принятия семьей решений относительно своего развития. Экономические, правовые и иные меры государственной семейной политики способствуют саморазвитию семьи, предоставляют семье возможность выбора форм государственной поддержки;

равенство семей и всех членов семей в праве на государственную поддержку независимо от социального положения членов семей, их национальности, места жительства и религиозных убеждений;

приоритет интересов каждого ребенка независимо от того, в какой семье он воспитывается. Меры государственной поддержки семьи направляются на обеспечение выживания и защиты ребенка, его полноценного физического, психического, интеллектуального и социального развития;

равноправие мужчин и женщин в распределении семейных обязанностей, а также в предоставлении им возможностей самореализации в трудовой сфере и общественной деятельности;

последовательность принятия мер по государственной поддержке семьи на федеральном и региональном уровнях; обеспечение предоставления семье установленных на федеральном уровне минимальных социальных гарантий и льгот, их дополнение на региональном уровне;

партнерство семьи и государства, разделение ответственности за семью, сотрудничество с общественными объединениями, благотворительными организациями и предпринимателями;

принятие государством обязательств по безусловной защите семьи от нищеты и лишений, вызванных вынужденной миграцией, войнами и вооруженными конфликтами, возникновением чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

осуществление дифференцированного подхода к предоставлению гарантий по поддержанию социально приемлемого уровня жизни нетрудоспособных членов

семьи и создание экономически активным членам семьи условий для обеспечения благосостояния на основе трудовой деятельности;

преемственность и стабильность в оказании государственной поддержки семье, сохранение достигнутых социальных гарантий и дальнейшее развитие системы социальных гарантий.

Статья 6. Приоритетные направления государственной поддержки семьи в Российской Федерации

Приоритетными направлениями государственной поддержки семьи в Российской Федерации являются:

установление и реализация государственных минимальных социальных стандартов основных показателей качества жизни семей;

обеспечение экономической самостоятельности и стабильного материального положения семей, преодоление бедности;

гарантия работникам, имеющим детей, благоприятных условий для сочетания трудовой деятельности с выполнением семейных обязанностей;

создание условий для развития индивидуальной трудовой деятельности и семейного предпринимательства;

обеспечение условий для охраны здоровья, формирования здорового образа жизни;

оказание помощи семье в области воспитания и образования детей;

формирование социальной инфраструктуры для семей, системы социального обслуживания семей;

обеспечение материальной и социальной поддержки семей;

обеспечение условий для наиболее полной реализации потребностей семьи в детях;

профилактика социального сиротства;

предупреждение насилия в семье;

проведение экспертизы законопроектов с точки зрения оценки влияния предлагаемых мер на улучшение положения семьи.

Статья 7. Полномочия федеральных органов государственной власти в области государственной поддержки семьи в Российской Федерации

К полномочиям федеральных органов государственной власти в области государственной поддержки семьи в Российской Федерации относятся:

установление основ государственной семейной политики в Российской Федерации;

определение государственных минимальных социальных стандартов основных показателей качества жизни семей;

принятие федеральных законов и иных нормативных правовых актов Российской Федерации о регулировании и реализации государственной поддержки семьи в Российской Федерации;

формирование федеральных органов исполнительной власти, реализующих государственную поддержку семьи в Российской Федерации;

разработка и реализация федеральных целевых программ и мероприятий в области государственной семейной политики в Российской Федерации;

финансирование федеральных целевых программ и мероприятий в области государственной поддержки семьи в Российской Федерации;

выполнение международных обязательств Российской Федерации и представление интересов Российской Федерации в международных организациях по вопросам государственной поддержки семьи в Российской Федерации.

Глава II. ПРИОРИТЕТНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕМЬИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 8. Установление и соблюдение государственных минимальных социальных стандартов основных показателей качества жизни семей

1. Государственная поддержка семьи в Российской Федерации осуществляется на основе государственных минимальных социальных стандартов основных показателей качества жизни семей, установленных законодательством Российской Федерации и являющихся составной частью государственных минимальных социальных стандартов.

Государственные минимальные социальные стандарты основных показателей качества жизни семей включают в себя установленный минимальный объем социальных услуг по обеспечению:

социального обслуживания, социальной защиты семей, в том числе гарантированной материальной поддержки путем выплаты государственных пособий лицам в связи с рождением и воспитанием детей, а также принятия мер по социальной адаптации и социальной реабилитации семей, находящихся в трудной жизненной ситуации;

детей питанием, включая обеспечение питанием детей в соответствии с возрастными физиологическими нормами;

оказания услуг в сфере культуры и физической культуры на безвозмездной основе;

соблюдения права на обеспечение жилыми помещениями в соответствии с законодательством Российской Федерации, установления соответствующих норм оплаты коммунальных услуг;

оказания квалифицированной юридической помощи.

2. Государственные минимальные социальные стандарты основных показателей качества жизни семей определяются с учетом региональных различий в условиях проживания семей.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации в соответствии с законодательством субъектов Российской Федерации могут устанавливать дополнительные социальные стандарты основных показателей качества жизни семей.

Статья 9. Обеспечение экономической самостоятельности, стабильного материального положения семей и преодоления бедности

Обеспечение экономической самостоятельности, стабильного материального положения семей и преодоления бедности осуществляется путем:

выравнивания ситуации на рынке труда, сокращения уровня безработицы, в том числе скрытой;

усиления социальной защиты работников, высвобождаемых в результате банкротства и структурной перестройки организаций, с учетом семейного положения работников, числа иждивенцев, в том числе детей;

поощрения работодателей, создающих условия для работников из семей, нуждающихся в повышенной социальной защите (из многодетных и неполных семей, из семей с инвалидами, пенсионерами), путем предложения таким работникам специальных рабочих мест, обеспечения их профессиональной подготовки и переподготовки;

предоставления налоговых и иных льгот работодателям, использующим труд работников из семей, нуждающихся в повышенной социальной защите;

поддержки развития индивидуальной трудовой деятельности, семейного предпринимательства и фермерства;

предоставления государственных гарантий общеобразовательной и профессиональной подготовки несовершеннолетних, в том числе профессиональной подготовки с последующим трудоустройством детей-сирот и детей, оставшихся без попечения родителей;

государственного контроля за соблюдением принципа равенства прав и возможностей женщин и мужчин на рынке труда;

создания условий для повышения конкурентоспособности женщин на рынке труда, адаптации женщин к новым экономическим отношениям;

проведения льготной налоговой политики в отношении физических лиц, оплаты труда лиц с семейными обязанностями, государственного регулирования цен и тарифов для населения;

обеспечения условий для содержания семьи с нетрудоспособными членами семьи за счет трудовых доходов работающих членов семьи и социальных выплат, достаточных для удовлетворения основных жизненных потребностей семьи, включая оплату услуг в сфере образования, здравоохранения, транспорта, коммунального хозяйства, культуры;

развития системы семейных пособий на основе адресной и дифференцированной поддержки семей с несовершеннолетними детьми;

поэтапного увеличения доли расходов на семейные пособия (включая пособия по беременности и родам и по уходу за детьми в возрасте до полутора лет) в валовом внутреннем продукте до 2,2 процента;

своевременной и полной выплаты семейных пособий при условии приоритетного финансирования и государственного контроля на федеральном уровне;

повышения гарантий материального обеспечения детей путем усиления государственного контроля за своевременной и полной выплатой алиментов;

заключения международных договоров, предусматривающих выполнение гражданами иностранных государств и гражданами Российской Федерации обязанностей по содержанию детей;

расширения натуральных выдач, льгот и дополнительных целевых выплат семьям с детьми в субъектах Российской Федерации путем сочетания различных форм социальной поддержки в зависимости от семейного состава населения и социально-экономического и демографического развития регионов;

увеличения в ходе реформы жилищно-коммунального хозяйства фонда государственного и муниципального жилья, кредитования и частичного субсидирования семей, осуществляющих строительство жилья или приобретающих жилье;

сохранения льгот при предоставлении жилья многодетным и неполным семьям, семьям с инвалидами, пенсионерами; обеспечения экономически обоснованного соотношения доходов семьи и стоимости жилья, размеров оплаты жилья, его аренды и найма.

Статья 10. Гарантия создания работникам, имеющим детей, благоприятных условий для сочетания трудовой деятельности и выполнения семейных обязанностей

Гарантия создания работникам, имеющим детей, благоприятных условий для сочетания трудовой деятельности и выполнения семейных обязанностей достигается путем:

усилений государственного контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации в части правовой защиты интересов работающих членов семьи, мужчин, женщин и подростков в сфере труда независимо от формы собственности организации, где они заняты, в том числе в случае безработицы, при приеме на работу женщин и несовершеннолетних, при прекращении трудового договора, по обеспечению гарантий и льгот, предоставляемых работающим женщинам в связи с материнством;

введения экономических стимулов и льгот, повышающих заинтересованность организаций в приеме на работу граждан с высокой семейной нагрузкой, в том числе на условиях неполного рабочего времени, работы по гибкому графику или на дому;

осуществления бесплатной профессиональной переподготовки, повышения квалификации или переобучения женщин, имеющих перерывы в трудовой деятельности, вызванные их нахождением в отпусках по беременности и родам и по уходу за детьми в возрасте до трех лет;

введения заработной платы для одного из родителей на время нахождения его в отпуске по уходу за ребенком в возрасте до трех лет;

обеспечения доступности детских дошкольных учреждений для всех детей путем развития сети таких учреждений различных форм собственности. Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления могут увеличивать расходы на строительство, ремонт и текущее содержание подведомственных им детских дошкольных учреждений и устанавливать доступную для всех семей родительскую плату за содержание ребенка в указанных учреждениях;

развития сети доступных для всех семей внешкольных учреждений, летних оздоровительных лагерей в целях обеспечения гармоничного художественного, духовно-нравственного и физического развития детей, а также надзора за детьми в то время, когда их родители заняты трудовой деятельностью.

Статья 11. Создание условий для развития индивидуальной трудовой деятельности, семейного предпринимательства и фермерства в Российской Федерации

Создание условий для развития индивидуальной трудовой деятельности, семейного предпринимательства и фермерства в Российской Федерации осуществляется путем:

введения экономических стимулов и льгот для лиц с семейными обязанностями, занимающихся индивидуальной трудовой деятельностью;

осуществления льготной налоговой политики, направленной на развитие индивидуальной трудовой деятельности, семейного предпринимательства и фермерства.

Статья 12. Обеспечение условий для охраны здоровья и формирования здорового образа жизни

1. Обеспечение условий для охраны здоровья и формирования здорового образа жизни осуществляется путем:

проведения профилактики врожденной инвалидности, оказания медико-генетической помощи населению, совершенствования и внедрения перинатальных технологий для ранней диагностики плода, системы обязательного медицинского обследования беременных и новорожденных;

совершенствования оказания медико-социальной помощи детям-инвалидам, включая квалифицированное восстановительное лечение, протезирование, санаторное лечение, реабилитационные мероприятия, разработку и выпуск специальных тренажеров, приспособлений, колясок, мебели, спортивного инвентаря;

создания и внедрения программ обучения родителей основам реабилитации и воспитания детей с ограниченными возможностями здоровья;

развития системы охраны репродуктивного здоровья семьи, укрепления службы планирования семьи;

организации лечения бесплодия в рамках развития системы высокотехнологичной медицинской помощи на безвозмездной основе;

осуществления санитарного просвещения, особенно подростков, по вопросам полового воспитания, безопасного материнства, профилактики заболеваний, передающихся половым путем;

информирования населения о контрацептивных средствах, профилактике абортов.

2. Федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления в пределах предоставленных полномочий организуют в средствах массовой информации пропаганду здорового образа жизни, ограничивают рекламу спиртных напитков, табачных изделий, отрицательно влияющих на здоровье семьи и детей.

Статья 13. Оказание помощи семье в области воспитания и образования детей

Оказание помощи семье в области воспитания и образования детей осуществляется путем:

обеспечения государственной финансовой поддержки издания массовым тиражом и распространения книг по воспитанию ребенка и уходу за ним, проблемам семейных отношений;

распространения специальной литературы для семьи среди молодежи, молодых семей, комплектования ею массовых библиотек;

запрета на изготовление, распространение и рекламу печатных изданий, изображений, видеокассет, иных изделий, пропагандирующих порнографию, культу насилия или жестокости;

государственной координации и финансовой поддержки нравственного, этического и экологического просвещения населения и введения программ такого

просвещения для детей и молодежи в детских дошкольных учреждениях, общеобразовательных и профессиональных учебных заведениях;

совершенствования деятельности комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав.

Статья 14. Формирование социальной инфраструктуры для семьи

1. Формирование социальной инфраструктуры для семьи осуществляется путем:

развития сети учреждений, осуществляющих функции по охране здоровья, образованию и воспитанию детей, организации досуга, отдыха, туризма, распространению передовых знаний о физической культуре и спорте;

расширения системы учреждений социального обслуживания семьи в целях оказания услуг по уходу за детьми, престарелыми и больными членами семьи, материальной и консультационной поддержки нуждающимся в посторонней помощи семьям, отдельным членам семьи в кризисных ситуациях;

организации специализированных социальных служб для оказания помощи безнадзорным детям и подросткам (подкинутым; утратившим семейные, родственные и другие социальные связи; отказавшимся жить в семье или в учебно-воспитательных учреждениях; оставшимся без попечения родителей или лиц, их заменяющих; не имеющим постоянного места жительства, средств к существованию; задержанным за бродяжничество; подвергшимся любому физическому или психическому насилию);

совершенствования деятельности органов внутренних дел, органов образования и здравоохранения по профилактике правонарушений среди несовершеннолетних;

создания учреждений для временного проживания беременных женщин, матерей с детьми, одиноких несовершеннолетних матерей, обеспечения их правовой и психологической поддержкой, а также предоставления информации лицам, проживающим в указанных учреждениях, их социального устройства.

2. Принятие федеральным органом исполнительной власти, органом исполнительной власти субъекта Российской Федерации или органом местного самоуправления решения о реконструкции, модернизации, об изменении назначения или о ликвидации объекта социальной инфраструктуры для семьи, являющегося государственной или муниципальной собственностью, не допускается без предварительной независимой экспертной оценки последствий принятого решения для обеспечения безопасности и социального развития семьи. В случае отсутствия независимой экспертной оценки такое решение признается недействительным с момента его вынесения.

3. Имущество, являющееся государственной собственностью (земельные участки, здания, строения и сооружения, оборудование и иное имущество), которое относится к объектам социальной инфраструктуры для семьи и возникновение, обособление или приобретение которого предназначено для целей образования, воспитания, развития, оказания медицинской, лечебно-профилактической помощи детям, социальной защиты и социального обслуживания семьи, может использоваться только в указанных целях.

4. Если государственная или муниципальная организация, являющаяся объектом социальной инфраструктуры для семьи, сдает в аренду закрепленные за ней объекты собственности, а также земельные участки, заключению договора

аренды должна предшествовать независимая экспертная оценка последствий действия договора аренды для обеспечения безопасности и социального развития семьи.

Договор аренды не может заключаться, если в результате независимой экспертной оценки установлена возможность ухудшения условий для обеспечения безопасности и социального развития семьи. Договор аренды может быть признан недействительным по основаниям, установленным гражданским законодательством.

5. Порядок изменения назначения имущества, которое является муниципальной собственностью (земельные участки, здания, строения и сооружения, оборудование и иное имущество) и возникновение, обособление или приобретение которого связано с целями обеспечения безопасности и социального развития семьи, устанавливается органами местного самоуправления при условии предварительного создания (приобретения, изменения назначения) имущества, достаточного для обеспечения указанных целей.

6. Изменение назначения объектов социальной инфраструктуры для семьи, которые являются государственной собственностью и предоставляют семьям или их членам социальные услуги в объеме, предусмотренном государственными минимальными социальными стандартами основных показателей качества жизни семей, запрещается.

Статья 15. Предупреждение насилия в семье

Предупреждение насилия в семье осуществляется на основе выяснения причин, порождающих насилие в семье, и заключается в выявлении и пресечении насилия в семье, в том числе жестокого обращения с детьми, оказании помощи в восстановлении нарушенных прав и законных интересов лиц, подвергшихся насилию в семье, оказании социальной и психологической помощи лицам, подвергшимся насилию в семье либо в отношении которых существует угроза такого насилия, привлечении к ответственности виновных в совершении насилия в семье.

Предупреждение насилия в семье осуществляется государственными органами на основе федеральных и региональных программ.

Государственную систему предупреждения насилия в семье составляют государственные органы социальной защиты населения, образования, здравоохранения, юстиции, внутренних дел, подведомственные им специализированные учреждения и организации, комиссии по делам несовершеннолетних и защите их прав, органы опеки и попечительства.

Предупреждение насилия в семье, социальная защита лиц, подвергшихся насилию в семье, и оказание им помощи осуществляются государственными, муниципальными и негосударственными социальными службами, создаваемыми общественными организациями, в том числе центрами помощи семье и приюта для жертв семейного насилия.

Органы социальной защиты населения, органы внутренних дел ведут профилактический учет семей, в которых совершается насилие, и профилактический учет лиц, отбывших наказание за совершение насилия в отношении члена семьи.

Глава III. МЕХАНИЗМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОДДЕРЖКИ СЕМЬИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 16. Управление в области государственной поддержки семьи в Российской Федерации

1. Компетенция федеральных органов исполнительной власти, которые обеспечивают государственную поддержку семьи, в том числе осуществляют деятельность в области образования и воспитания, охраны здоровья, социальной защиты, социального обслуживания, содействия социальной адаптации и социальной реабилитации семей, обеспечения занятости и охраны труда, а также обеспечивают государственную поддержку общественных объединений (организаций), иных некоммерческих организаций в указанных областях в соответствии с законодательством Российской Федерации, определяется Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации.

2. Компетенция органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, которые осуществляют мероприятия по обеспечению государственной поддержки семьи, определяется законодательством субъектов Российской Федерации.

Статья 17. Участие органов местного самоуправления в обеспечении государственной поддержки семьи в Российской Федерации

1. Органы местного самоуправления участвуют в осуществлении мероприятий по государственной поддержке семьи в Российской Федерации в случае передачи им федеральными органами исполнительной власти или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации соответствующих государственных полномочий в соответствии с законодательством Российской Федерации.

2. Финансовое обеспечение реализации отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными органами исполнительной власти или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, осуществляется за счет субвенций, предоставляемых из средств соответствующих бюджетов.

3. Органы местного самоуправления используют собственные материальные ресурсы и финансовые средства для реализации переданных им федеральными органами исполнительной власти или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации полномочий в порядке, установленном уставами муниципальных образований.

4. В соответствии с компетенцией органов местного самоуправления, а также в пределах переданных им федеральными органами исполнительной власти или органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации отдельных государственных полномочий на обеспечение государственной поддержки семьи в Российской Федерации органы местного самоуправления участвуют в осуществлении федеральных, региональных, местных целевых программ, направленных на реализацию мер государственной поддержки семьи в Российской Федерации.

Статья 18. Участие общественных объединений, религиозных организаций и иных некоммерческих организаций в обеспечении государственной поддержки семьи в Российской Федерации

Общественные объединения, религиозные организации и иные некоммерческие организации участвуют в обеспечении государственной поддержки семьи в Российской Федерации в соответствии со своими учредительными документами.

Общественные объединения, религиозные организации и иные некоммерческие организации осуществляют гражданский контроль за обеспечением государственной поддержки семьи.

Статья 19. Целевые программы государственной поддержки семьи в Российской Федерации

1. Федеральные органы исполнительной власти осуществляют мероприятия по созданию необходимых правовых, экономических, социальных условий для реализации федеральных целевых программ государственной поддержки семьи.

Порядок разработки и реализации указанных федеральных целевых программ определяется Правительством Российской Федерации.

2. Органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации разрабатывают и реализуют региональные целевые программы государственной поддержки семьи, если это предусмотрено законодательствами субъектов Российской Федерации.

3. Мероприятия по разработке и реализации местных программ поддержки семьи осуществляются органами местного самоуправления в пределах их компетенции.

Статья 20. Финансирование федеральных целевых программ и мероприятий по реализации мер государственной поддержки семьи в Российской Федерации

Финансирование федеральных целевых программ и мероприятий по реализации мер государственной поддержки семьи в Российской Федерации осуществляется за счет средств федерального бюджета, средств бюджетов субъектов Российской Федерации, если участие субъектов Российской Федерации в реализации указанных программ и мероприятий предусмотрено законодательными актами этих субъектов Российской Федерации, а также иных средств в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Статья 21. Государственный доклад о положении семей в Российской Федерации

Государственный доклад о положении семей в Российской Федерации ежегодно разрабатывается Правительством Российской Федерации в целях обеспечения органов государственной власти Российской Федерации объективной систематизированной аналитической информацией о положении семей в Российской Федерации и тенденциях его изменения.

Государственный доклад о положении семей в Российской Федерации представляется Правительством Российской Федерации палатам Федерального Собрания Российской Федерации. Порядок разработки указанного доклада, его распространения, в том числе опубликования, определяется Правительством Российской Федерации.

Статья 22. Информационное и научное обеспечение государственной поддержки семьи в Российской Федерации

1. Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществляют деятельность по информационному обеспечению государственной поддержки семьи в Российской Федерации, информированию граждан об их правах и обязанностях, о возможностях реализации их прав на охрану здоровья, образование, социальное обслуживание, профессиональную ориентацию, профессиональную подготовку и трудоустройство, отдых, социальную реабилитацию, помочь находящимся в трудных жизненных ситуациях, поддержку молодых семей, а также общественных объединений, занимающихся проблемами семьи.

В этих целях обеспечиваются условия для расширения информационного обслуживания населения посредством создания информационных систем, центров информации для семей, программ (проектов) поддержки печатных изданий и иных средств массовой информации, библиотек, музеев, других учреждений культуры и иными способами, предусмотренными федеральными и региональными целевыми программами государственной поддержки семьи в Российской Федерации.

2. Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации организуют проведение научных исследований в области государственной поддержки семьи в Российской Федерации. Указанные исследования проводятся на долговременной основе и являются обязательным условием разработки федеральных и региональных целевых программ государственной поддержки семьи в Российской Федерации и осуществления мероприятий по их реализации.

3. Федеральные органы исполнительной власти, органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации информируют граждан, общественные объединения, религиозные организации и иные некоммерческие организации о планируемых и проводимых мероприятиях по реализации государственной поддержки семьи в Российской Федерации.

Глава IV. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 23. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент Российской Федерации

Проект федерального закона «Об экологическом агропроизводстве»¹

Глава I. ОБЩИЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 1. Сфера применения настоящего Федерального закона

1. Настоящий Федеральный закон регулирует отношения, возникающие при применении и исполнении обязательных требований к производству, оценке соответствия, маркировке, ввозу и обороту продуктов экологического агропроизводства.

2. Действие настоящего Федерального закона распространяется на продукты, материалы и изделия растительного или животного происхождения в натуральном или переработанном виде, в маркировке которых и/или прилагаемых к ним документах содержится информация о том, что продукт, материал или изделие является продуктом экологического агропроизводства.

3. К продуктам экологического агропроизводства, произведенным, ввезенным и находящимся в обороте на территории Российской Федерации, применяются требования санитарно-эпидемиологической безопасности продукции и пищевой ценности пищевых продуктов, установленные техническими регламентами, специальными техническими регламентами, стандартами, иными нормативными документами в сфере безопасности и пищевой ценности продуктов потребления человека.

4. Продукты, материалы и изделия, произведенные на основе или с использованием генетически модифицированных организмов или подвергнутые действию ионизирующей радиации не могут маркироваться и реализовываться как продукты экологического агропроизводства.

Статья 2. Основные понятия

Для целей настоящего Федерального закона используются следующие основные понятия:

экологическое агропроизводство — система производства (сбора), переработки, упаковки, транспортировки и хранения продуктов, материалов и изделий растительного и животного происхождения, отвечающая требованиями настоящего Закона и национальных стандартов в области экологического агропроизводства (далее — стандарты);

идентификация продуктов экологического агропроизводства — установление соответствия информации о продуктах, материалах и изделиях, содержащейся в прилагаемых к ним документах и/или на этикетках, требованиям, предъявляемым к ведению экологического агропроизводства;

орган по сертификации экологического агропроизводства — юридическое лицо или индивидуальный предприниматель, аккредитованные в установленном порядке для выполнения работ по сертификации;

оценка соответствия экологического агропроизводства — прямое или косвенное определение соответствия осуществляющей системы производства (сбора)

¹ Проект данного федерального закона представлен Комитетом Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и рыбохозяйственному комплексу.

продуктов, материалов и изделий растительного и животного происхождения требованиям стандартов;

переходный период — установленный стандартами минимальный срок от начала производства (сбора) продуктов, материалов и изделий растительного и животного происхождения в соответствии с требованиями экологического агропроизводства до момента возможной его сертификации;

продукты экологического агропроизводства — продукты, материалы и изделия сельскохозяйственного происхождения в натуральном или переработанном виде, а также дикорастущие растения или части растений, иные организмы, за исключением продукции охоты и рыболовства, произведенные (собранные) и сертифицированные в соответствии с требованиями стандартов;

разрешенные вещества — вещества (препараты) растительного, животного, микробиологического, минерального или искусственного происхождения, использование которых допускается стандартами;

сертификация экологического агропроизводства — форма подтверждения органом по сертификации соответствия требованиям стандартов применяемой на предприятии (производственном подразделении предприятия), в крестьянском (фермерском) хозяйстве, на природных территориях системы производства (сбора) продуктов, материалов и изделий растительного и животного происхождения;

фальсифицированные продукты — продукты, материалы и изделия, информация о которых в прилагаемых к ним документах и/или на этикетках, не соответствует требованиям экологического агропроизводства.

Статья 3. Законодательство Российской Федерации о продуктах экологического агропроизводства

Законодательство Российской Федерации, которым регулируются правовые отношения в области производства и реализации продуктов экологического агропроизводства, состоит из:

федеральных законов (технических регламентов), иных нормативных правовых актов Российской Федерации, устанавливающих обязательные требования к санитарно-эпидемиологической безопасности и пищевой ценности продуктов, процессам производства, хранения, перевозки, реализации и утилизации, правилам и формам оценки соответствия, идентификации, упаковке, маркировке и к этикеткам и правилам их нанесения;

настоящего Федерального закона, национальных стандартов в области экологического агропроизводства и принимаемых в соответствие с ними иных нормативных правовых актов Российской Федерации, а также законов и иных нормативных правовых актов субъектов Российской Федерации.

Нормативные правовые акты Российской Федерации, законы субъектов Российской Федерации и принимаемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты в части, касающейся производства и реализации продуктов экологического агропроизводства, не должны содержать нормы, противоречащие настоящему Федеральному закону.

Если международным договором Российской Федерации установлены иные правила, чем те, которые предусмотрены законодательством Российской Федерации в области производства реализации продуктов экологического агропроизводства, применяются правила международного договора.

Глава II. ТРЕБОВАНИЯ К ПРОДУКТАМ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО АГРОПРОИЗВОДСТВА

Статья 4. Подтверждение подлинности продуктов экологического агропроизводства

1. Однокомпонентные продукты, материалы и изделия признаются продуктами экологического агропроизводства при соблюдении следующих условий:

а) если они являются продуктами сельскохозяйственного производства или природными продуктами растительного или животного происхождения;

б) продукты произведены или импортированы в соответствии с требованиями, установленными настоящим Федеральным законом;

в) производитель или импортер продукта сертифицирован в соответствии с требованиями, установленными настоящим Федеральным законом;

г) полностью выполнены требования к маркировке продуктов, указанные в статье 6 настоящего Федерального закона.

2. Многокомпонентные продукты, материалы и изделия признаются продуктами экологического агропроизводства при соблюдении следующих условий:

а) если они являются продуктами сельскохозяйственного производства или природными продуктами растительного или животного происхождения;

б) ингредиенты растительного или животного происхождения произведены или импортированы в соответствии с требованиями, установленными настоящим Федеральным законом;

в) ингредиенты, не относящиеся к продуктам растительного или животного происхождения, включены в список разрешенных веществ;

г) продукт не содержит одних и тех же ингредиентов, полученных в экологическом агропроизводстве и по технологиям с использованием препаратов, не включенных в список разрешенных веществ;

д) производитель или импортер продукта сертифицирован в соответствии с требованиями, установленными настоящим Федеральным законом;

е) полностью выполнены требования к маркировке продуктов, указанные в статье 6 настоящего Федерального закона.

3. В случаях, когда ингредиенты экологического агропроизводства отсутствуют на рынке продуктов или когда они производятся в недостаточном количестве, допускается использование в многокомпонентных продуктах экологического агропроизводства ингредиентов, полученных без соблюдения установленных в экологическом агропроизводстве требований. Массовая доля таких ингредиентов не должна превышать 5% от массы остальных ингредиентов, за исключением воды и соли.

Ингредиенты растительного или животного происхождения, не относящиеся к продуктам экологического агропроизводства, а также ингредиенты, не являющиеся продуктами растительного или животного происхождения, должны содержаться в списке разрешенных веществ.

Статья 5. Подтверждение подлинности продуктов экологического агропроизводства переходного периода

1. Продукты, материалы и изделия признаются продуктами экологического агропроизводства переходного периода при соблюдении следующих условий:

- а) они состоят из одного ингредиента растительного или животного происхождения;
- б) полностью выполнены требования, указанные в пункте 1 статьи 4 и статье 6 настоящего Федерального закона;
- в) продукты сельскохозяйственного происхождения произведены в период по истечении 12 месяцев с начала освоения на предприятии (производственном подразделении предприятия), в крестьянском (фермерском) хозяйстве экологического агропроизводства до момента сертификации;
- г) продукты из дикорастущих растений (частей растений), иных организмов получены в период по истечении 24 месяцев с момента последнего применения на территории сбора препаратов, не включенных в список разрешенных веществ, до момента сертификации;
- д) обозначения на маркировке не вводят в заблуждение потребителей относительно отличия продуктов экологического агропроизводства от продуктов экологического агропроизводства переходного периода.

Глава III. ТРЕБОВАНИЯ К МАРКИРОВКЕ И ВВОЗУ ПРОДУКТОВ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО АГРОПРОИЗВОДСТВА НА ТЕРРИТОРИЮ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Статья 6. Требования к маркировке продуктов экологической агропроизводства

1. Для обозначения продуктов, материалов и изделий экологического агропроизводства в информации на потребительской упаковке, на этикетках или ярлыках либо листках-вкладышах упакованных продуктов дополнительно к обязательной информации установленной техническими регламентами, специальными техническими регламентами, стандартами, иными нормативными документами указывается следующая информация на русском языке:

термин «продукт экологического агропроизводства»;

знак соответствия продуктов экологического агропроизводства единого образца;

название и кодовый номер официально аккредитованного сертификационного органа, выдавшего сертификат соответствия.

Требования к изображению знака соответствия продуктов экологического агропроизводства устанавливаются стандартами.

2. Для обозначения продуктов, материалов и изделий экологического агропроизводства переходного периода в информации на потребительской упаковке, этикетках или ярлыках либо листках — вкладышах упакованных продуктов дополнительно к обязательной информации, установленной техническими регламентами, специальными техническими регламентами, стандартами, иными нормативными документами приводится следующая информация на русском языке:

термин «продукт экологического агропроизводства переходного периода»;

название и кодовый номер официально аккредитованного сертификационного органа, выдавшего сертификат соответствия.

Слова «продукт экологического агропроизводства» не должны отличаться цветом, размером и стилем шрифта от обозначения слов «переходного периода».

3. Форма и способ нанесения на потребительской упаковке, этикетках или ярлыках либо листках-вкладышах упакованных продуктов информации, указывающей на принадлежность продуктов, материалов и изделий к продуктам экологи-

ческого агропроизводства (продуктов экологического агропроизводства переходного периода), устанавливаются стандартами.

4. При маркировке многокомпонентных продуктов, материалов и изделий экологического агропроизводства названия ингредиентов на этикетках или ярлыках либо листках-вкладышах упакованных продуктов приводятся в порядке убывания массовой доли ингредиентов и обозначаются шрифтом одинакового размера, цвета и стиля.

Статья 7. Требования к продуктам экологического агропроизводства, которые ввозятся на территорию Российской Федерации

1. Ввозимые на территорию Российской Федерации продукты, материалы и изделия, на маркировке которых и/или в прилагаемых к ним документах содержится информация о том, что они являются продуктами экологического агропроизводства, могут быть реализованы как продукты экологического агропроизводства при выполнении следующих условий:

продукты отвечают установленным законодательством Российской Федерации требованиям санитарно-эпидемиологической безопасности продукции и пищевой ценности пищевых продуктов;

на партию продукта выдан сертификат соответствия официально аккредитованным в стране-экспортере сертификационным органом;

применяемая система подтверждения соответствия (система сертификации) продуктов экологического агропроизводства в стране-экспортере эквивалентна системе подтверждения соответствия (системе сертификации), принятой в Российской Федерации;

между уполномоченным центральным органом Российской Федерации по аккредитации органов по сертификации экологического агропроизводства и официально уполномоченным органом страны-экспортера заключено соответствующее соглашение;

на ввозимую партию продуктов экологического агропроизводства у импортера имеется оригинал сертификата соответствия;

сертификат соответствия, выданный официально аккредитованным в стране-экспортере сертификационным органом, переоформлен на отечественный сертификат органом по сертификации, в зоне деятельности которого осуществляется импорт продуктов экологического агропроизводства;

полностью выполнены требования к маркировке продуктов, указанные в статье 6 настоящего Федерального закона;

упаковка продуктов обеспечивает сохранение подлинности продукта на всех этапах после ввоза на территорию Российской Федерации вплоть до конечного потребителя.

2. Оценка эквивалентности системы сертификации продуктов экологического агропроизводства в стране-экспортере системе сертификации, принятой в Российской Федерации, и порядок переоформления сертификата соответствия устанавливается федеральным органом исполнительной власти в сфере нормативно-правового регулирования агропромышленного комплекса.

3. Орган по сертификации экологического агропроизводства, осуществляющий переоформление сертификата соответствия импортируемой продукции, обеспечивает хранение оригинале сертификата соответствия на ввезенную партию продукта в течение трех лет с момента окончания срока действия сертификата.

Глава IV. ПОДТВЕРЖДЕНИЕ СООТВЕТСТВИЯ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО АГРОПРОИЗВОДСТВА И АККРЕДИТАЦИЯ ОРГАНОВ ПО СЕРТИФИКАЦИИ

Статья 8. Подтверждение соответствия экологического агропроизводства

1. Подтверждение соответствия экологического агропроизводства на территории Российской Федерации осуществляется в форме добровольной сертификации.

Добровольное подтверждение соответствия осуществляется для установления соответствия продуктов экологического агропроизводства национальным стандартам, которые разрабатываются федеральным, органом исполнительной власти в сфере нормативно-правового регулирования агропромышленного комплекса.

2. Объектами подтверждения соответствия в системе добровольной сертификации экологического агропроизводства являются процессы производства, переработки, упаковки, маркировки, хранения, перевозки (ввоза на территорию Российской Федерации) и реализации продуктов, материалов и изделий, в маркировке которых и/или прилагаемых к ним документах содержится информация о том, что продукт, материал или изделие является продуктом экологического агропроизводства.

3. Система добровольной сертификации создается юридическим лицом или индивидуальным предпринимателем и регистрируется в порядке, установленном законодательством.

4. Граждане и юридические лица, осуществляющие деятельность в области производства, ввоза и оборота продуктов экологического агропроизводства, пользуются равными правами на участие в официально признанной системе (системах) добровольной сертификации экологического агропроизводства.

5. В случаях нарушения гражданами и юридическими лицами, участвующими в системе добровольной сертификации экологического агропроизводства, установленных требований и правил в области экологического агропроизводства, органы по сертификации могут применять к нарушителям санкции, перечень которых устанавливается стандартами. Порядок применения санкций устанавливается системой добровольной сертификации экологического агропроизводства.

6. Граждане и юридические лица, участвующие в системе добровольной сертификации экологического агропроизводства, обязаны создавать необходимые условия для беспрепятственного проведения органами по сертификации инспекционного контроля и иных сертификационных процедур, предусмотренных системой добровольной сертификации экологического агропроизводства.

7. Участие граждан и юридических лиц в системе добровольной сертификации экологического агропроизводства не заменяет обязательную сертификацию продукции в отношении ее санитарно-эпидемиологической безопасности и пищевой ценности пищевых продуктов в соответствии с требованиями технических регламентов, специальных технических регламентов, стандартов, иных нормативных документов в сфере безопасности и пищевой ценности продуктов потребления человека.

Статья 9. Аккредитация органов по сертификации экологического агропроизводства

1. Центральным органом по аккредитации органов по сертификации экологического агропроизводства является федеральный орган исполнительной власти в сфере нормативно-правового регулирования агропромышленного комплекса.

2. Порядок аккредитации органов по сертификации экологического агропроизводства, осуществления инспекционного контроля (надзора) за их деятельностью, приостановления и прекращения действия аттестата аккредитации устанавливается Правительством Российской Федерации.

3. Список аккредитованных органов по сертификации экологического агропроизводства ежегодно публикуется центральным органом по аккредитации в информационной системе общего пользования в электронно-цифровой форме и в отраслевых печатных изданиях.

4. Полномочиями в области аккредитации органов по сертификации экологического агропроизводства могут наделяться исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере государственного регулирования агропромышленного комплекса.

5. Наделение полномочиями исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации в сфере государственного регулирования агропромышленного комплекса полномочиями по аккредитации органов по сертификации экологического агропроизводства осуществляется в порядке, установленном Правительством Российской Федерации.

Глава V. ГОСУДАРСТВЕННОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ В ОБЛАСТИ ПРОИЗВОДСТВА И ОБОРОТА ПРОДУКТОВ ЭКОЛОГИЧЕСКОГО АГРОПРОИЗВОДСТВА

Статья 10. Государственный контроль (надзор) в области санитарно-эпидемиологической безопасности и пищевой ценности продуктов экологического агропроизводства

Государственный контроль (надзор) за санитарно-эпидемиологической безопасностью и пищевой ценностью продуктов экологического агропроизводства осуществляется в порядке, установленном техническими регламентами, специальными техническими регламентами, стандартами, иными нормативными документами в сфере безопасности и пищевой ценности продуктов потребления человека.

Статья 11. Государственная поддержка экологического агропроизводства

1. Государственная поддержка экологического агропроизводства осуществляется за счет средств федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации.

2. Средства федерального бюджета, направляемые на развитие экологического агропроизводства, используются на следующие цели:

поддержку системы добровольной сертификации экологического агропроизводства;

развитие и поддержку рынка продуктов экологического агропроизводства;

предоставление долгосрочных и краткосрочных кредитов производителям продуктов экологического агропроизводства на льготных условиях;

компенсацию производителям продуктов экологического агропроизводства части затрат на приобретение материальных ресурсов, страхование посевов и животных, проведение сертификации экологического агропроизводства;

финансирование научных исследований, организацию профессиональной подготовки и повышение квалификации кадров в области экологического агропроизводства.

3. Субъекты Российской Федерации осуществляют государственную поддержку экологического агропроизводства в соответствии с действующим законодательством.

Статья 12. Ответственность за нарушение настоящего Федерального закона

За нарушение требований настоящего Федерального закона к гражданам и юридическим лицам могут быть применены меры уголовного и административного воздействия в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Глава VI. ЗАКЛЮЧИТЕЛЬНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ

Статья 13. Вступление в силу настоящего Федерального закона

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент Российской Федерации

Проект федерального закона «О внесении изменений в статью 13 Закона Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»¹

Статья 1

Внести в пункт 1 статьи 13 Закона Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-І «О статусе судей в Российской Федерации» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 30, ст. 1792; 1993, № 17, ст. 606; Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 26, ст. 2399; 1999, № 29, ст. 3690; 2000, № 26, ст. 2736; 2001, № 51, ст. 4834; 2004, № 35, ст. 3607; 2005, № 15, ст. 1278; 2007, № 10, ст. 1151; 2007, № 31, ст. 4011) изменения, изложив подпункты 3 и 4 в следующей редакции:

«3) участие судьи в качестве кандидата на выборах, проводимых на территории Российской Федерации;

4) избрание судьи выборным должностным лицом.».

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент Российской Федерации

¹ Проект данного федерального закона представлен Комитетом Совета Федерации по правовым и судебным вопросам.

**Проект федерального закона
«О внесении изменений в отдельные законодательные акты
Российской Федерации в связи с установлением двух уровней
высшего профессионального образования»¹**

Статья 1

Внести в Закон Российской Федерации от 26 июня 1992 года № 3132-1 «О статусе судей в Российской Федерации» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 30, ст. 1792; 1993, № 17, ст. 606; Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 26, ст. 2399; 1999, № 29, ст. 3690; 2000, № 26, ст. 2736; 2001, № 51, ст. 4834; 2004, № 35, ст. 3607; 2005, № 15, ст. 1278; 2007, № 10, ст. 1151; 2007, № 31, ст. 4011) следующие изменения:

1) в пункте 1 статьи 4:

а) абзац первый после слов «высшее юридическое образование» дополнить словами «, подтверждаемое присвоением лицу квалификации «специалист» или квалификации (степени) «магистр»,»;

б) абзац седьмой изложить в следующей редакции:

«В стаж работы по юридической профессии включается время работы на требующих высшего юридического образования (диплом магистра, диплом специалиста или диплом бакалавра);»;

в) в абзаце десятом слова «на требующих юридического образования» заменить словами «на требующих высшего юридического образования, подтверждаемого присвоением лицу квалификации (степени) «магистр», квалификации «специалист» или квалификации (степени) «бакалавр»,»;

2) в статье 5:

а) абзац первый пункта 3 после слов «высшее юридическое образование,» дополнить словами «подтверждаемое присвоением лицу квалификации «специалист» или квалификации (степени) «магистр»,»;

б) абзац четвертый пункта 3 изложить в следующей редакции: «подлинник документа, подтверждающего высшее юридическое образование (диплом магистра или диплом специалиста) претендента, или его копия;»;

в) абзац пятый пункта 6 изложить в следующей редакции: «подлинник документа, подтверждающего высшее юридическое образование (диплом магистра или диплом специалиста) претендента, или его заверенная копия;»;

3) абзац второй пункта 1 статьи 19 после слов «высшее юридическое образование,» дополнить словами «подтверждаемое присвоением лицу квалификации (степени) «магистр», квалификации «специалист» или квалификации (степени) «бакалавр»,».

Статья 2

Абзац первый пункта 1 статьи 5 Федерального закона от 17 декабря 1998 года № 188-ФЗ «О мировых судьях в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 1998, № 51, ст. 6270; 2004 № 25 ст. 2481; 2004 № 35 ст. 3607; 2004 № 49 ст. 4841; 2004 № 49 ст. 4843; 2005 № 8 ст. 604; 2005 № 15 ст. 1278; 2006 № 11 ст. 1147; 2007 № 10 ст. 1151) после слов «высшее юридическое

¹ Проект данного федерального закона представлен Комитетом Совета Федерации по правовым и судебным вопросам.

образование,» дополнить словами «подтверждаемое присвоением лицу квалификации «специалист» или квалификации (степени) «магистр»,».

Статья 3

Абзацы первый и второй пункта 8 статьи 11 Федерального закона от 14 марта 2002 года № 30-ФЗ «Об органах судейского сообщества в Российской Федерации» (Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, № 11, ст. 1022; 2003, № 27 (ч. 2), ст. 2710; 2004, № 33, ст. 3369; 2005, № 15, ст. 1278) после слов «высшее юридическое образование,» дополнить словами «подтверждаемое присвоением лицу квалификации «специалист» или квалификации (степени) «магистр»,».

Статья 4

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования.

Президент Российской Федерации

Проект федерального закона «О внесении изменений в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации»¹

Статья 1

Внести в Закон Российской Федерации «О статусе судей в Российской Федерации» (Ведомости Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации, 1992, № 30, ст. 1792; 1993, № 17, ст. 606, 607; Собрание законодательства Российской Федерации, 1995, № 26, ст. 2399; 1999, № 29, ст. 3690; 2000, № 26, ст. 2736; 2001, № 51, ст. 4834; 2004, № 35, ст. 3607; 2005, № 15, ст. 1278; 2007, № 10, ст. 1151; 2007, № 31, ст. 4011) следующие изменения:

1. Статью 20.1 изложить в следующей редакции:

«Статья 20.1. Профессиональная подготовка и поддержание уровня квалификации, необходимого для осуществления полномочий судьи.

1. Судья федерального суда, впервые назначенный на должность, проходит специализированную профессиональную подготовку: обучение в Российской академии правосудия и стажировку в суде. Общая продолжительность обучения и стажировки в суде составляет до 1 года с сохранением заработной платы на период обучения и стажировки.

По решению квалификационных коллегий судей от прохождения обучения и стажировки могут быть освобождены бывшие мировые судьи, бывшие судьи федеральных судов, перерыв в судебной деятельности которых не превышает пяти лет, лица, чья профессиональная деятельность в течение трех предшествующих лет была непосредственно связана с правосудием (прокуроры и адвокаты, практикующие в соответствующих судах), а также лица, имеющие ученую степень

¹ Проект данного федерального закона представлен Комитетом Совета Федерации по правовым и судебным вопросам.

доктора юридических наук, занятые преподавательской деятельностью или научными исследованиями в сфере юриспруденции.

Порядок и сроки прохождения обучения и стажировки в суде устанавливаются соответственно Верховным Судом Российской Федерации и Высшим Арбитражным Судом Российской Федерации.

Период прохождения обучения и стажировки в суде включается в стаж работы в должности судьи.

Судье федерального суда, впервые назначенному на должность, по результатам прохождения обучения и стажировки присваивается квалификационный класс.

2. В целях поддержания уровня квалификации, необходимого для осуществления судебских полномочий, судья один раз в три года проходит повышение квалификации.

Повышение квалификации судей федеральных судов осуществляется посредством обучения в Российской академии правосудия, а также в форме стажировки в судах с сохранением заработной платы на период обучения и стажировки.

Порядок и сроки прохождения квалификации определяются соответственно Верховным Судом Российской Федерации и Высшим Арбитражным судом Российской Федерации.

3. Порядок и сроки прохождения специализированной профессиональной подготовки и повышения квалификации судей судов субъектов Российской Федерации определяются законами субъектов Российской Федерации.

4. Профессиональная подготовка и повышение квалификации судей организуется соответственно Верховным Судом Российской Федерации и Высшим Арбитражным судом Российской Федерации и осуществляется для судей федеральных судов за счет средств федерального бюджета, а мировых судей — за счет средств бюджета соответствующего субъекта Российской Федерации.

Статья 2

Настоящий Федеральный закон вступает в силу со дня его официального опубликования, за исключением положений, для которых настоящей статьей предусмотрен иной порядок вступления в силу.

Положения пункта 1 статьи 1 настоящего Федерального закона вступают в силу с 1 сентября 2009 года.

Президент Российской Федерации

ПРИЛОЖЕНИЕ

Распределение по законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации законодательных инициатив, внесенных в Государственную Думу в форме законопроектов и ставших федеральными законами с 1996 по 2007 год (по состоянию на 1 января 2008 года)¹

(С 1996 по 2007 год 4,8 процента законопроектов законодательных органов субъектов Российской Федерации от числа внесенных в Государственную Думу стали федеральными законами)

	Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации	1996—2005 годы		2006 год		2007 год		1996—2007 годы	
		Внесено законо- проектов	Принято фед. законов	Внесено законо- проектов	Принято фед. законов	Внесено законо- проектов	Принято фед. законов	Внесено законо- проектов	Принято фед. законов
1	Государственный Совет — Хасэ Республики Адыгея	20				2	1	22	1
2	Государственное Собрание — Эл Курултай Республики Алтай	11		1				12	
3	Государственное Собрание — Курултай Республики Башкортостан	62		10	2	14	1	86	3
4	Народный Хурал Республики Бурятия	11		3		3	1	17	1
5	Народное Собрание Республики Дагестан	13				4	2	17	2
6	Народное Собрание Республики Ингушетия	18	2	4		3	1	25	3
7	Парламент Кабардино-Балкарской Республики	17	3	16		2	1	35	4
8	Народный Хурал (Парламент) Республики Калмыкия	10		1				11	
9	Народное Собрание (Парламент) Карачаево-Черкесской Республики	9	1		1	1		10	2
10	Законодательное Собрание Республики Карелия	74	2	9		10	1	93	3
11	Государственный Совет Республики Коми	43		18	1	25		86	1
12	Государственное Собрание Республики Марий Эл	11		2		0	1	13	1
13	Государственное Собрание Республики Мордовия	9		1		1		11	
14	Государственное Собрание (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия)	24		5		8	1	37	1
15	Парламент Республики Северная Осетия — Алания	11	1	2		1	1	14	2

¹ Материалы подготовлены отделом парламентского мониторинга Аналитического управления Аппарата Совета Федерации

	Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации	1996—2005 годы		2006 год		2007 год		1996—2007 годы	
		Внесено законо- проектов	Принято фед. законов	Внесено законо- проектов	Принято фед. законов	Внесено законо- проектов	Принято фед. законов	Внесено законо- проектов	Принято фед. законов
16	Государственный Совет Республики Татарстан	26	2	7		10	2	43	4
17	Великий Хурал Республики Тыва	7	1	1		2		10	1
18	Государственный Совет Удмуртской Республики	24		6	1	5	2	35	3
19	Верховный Совет Республики Хакасия	14	3					14	3
20	Парламент Чеченской Республики			3		2	1	5	1
21	Государственный Совет Чувашской Республики	26	1	7		0	1	33	2
22	Алтайский краевой Совет народных депутатов	103	3	9		9	1	121	4
23	Законодательное Собрание Камчатского края	52	2	3	1	11		66	3
	<i>Дума Корякского автономного округа</i>	9				3		12	
24	Законодательное Собрание Краснодарского края	125	5	11	2	22	1	158	8
25	Законодательное Собрание Красноярского края	65	3	9	1	4	1	78	5
	<i>Дума Таймырского (Долгано-Ненецкого) автономного округа</i>	21	1	1	1			22	2
	<i>Законодательное Собрание (Суглан) Эвенкийского автономного округа</i>	5	1	1				6	1
26	Законодательное Собрание Пермского края	45	2	4			1	49	3
	<i>Законодательное Собрание Коми-Пермяцкого автономного округа</i>	6		1			1	7	1
27	Законодательное Собрание Приморского края	75	5	21		8	1	104	6
28	Государственная Дума Ставропольского края	14		4	1	4		22	1
29	Законодательная Дума Хабаровского края	47		7		1	1	55	1
30	Законодательное Собрание Амурской области	16		7		6	1	29	1
31	Архангельское областное Собрание депутатов	19		5		5		29	
32	Государственная Дума Астраханской области	56	3	3	1	3	1	62	5
33	Белгородская областная Дума	38	2	7		4	2	49	4

	Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации	1996–2005 годы		2006 год		2007 год		1996–2007 годы	
		Внесено законо-проектов	Принято фед. законов						
34	Брянская областная Дума	28		2	1	3		33	1
35	Законодательное Собрание Владимирской области	43	1	17		11	1	71	2
36	Волгоградская областная Дума	92	1	3	2	13		108	3
37	Законодательное Собрание Вологодской области	50	2	13		11	1	74	3
38	Воронежская областная Дума	53	2	8		9	1	70	3
39	Ивановская областная Дума	48	1	2		3	1	53	2
40	Законодательное собрание Иркутской области	38	1	4		3	1	45	2
	<i>Дума Усть-Ордынского Бурятского автономного округа</i>	1		1		3	1	5	1
41	Калининградская областная Дума	53	1	6		14	1	73	2
42	Законодательное Собрание Калужской области	19		3	1	3	1	25	2
43	Совет народных депутатов Кемеровской области	67	1	14		2	1	83	2
44	Законодательное Собрание Кировской области	43	1	5		8	2	56	3
45	Костромская областная Дума	43	2	4		11	1	58	3
46	Курганская областная Дума	59		13	1	16		88	1
47	Курская областная Дума	28		9	1	5	1	42	2
48	Законодательное собрание Ленинградской области	18		4		11		33	
49	Липецкий областной Совет депутатов	31		2	1	1	1	34	2
50	Магаданская областная Дума	12	1	10		1	1	23	2
51	Московская областная Дума	117	14	14	1	12	2	143	17
52	Мурманская областная Дума	38	1	7		5		50	1
53	Законодательное Собрание Нижегородской области	58	3	9		9	1	76	4
54	Новгородская областная Дума	49	3	3		3	1	55	4
55	Новосибирский областной Совет депутатов	25	1			7		32	1
56	Законодательное Собрание Омской области	39	2	6		2	1	47	3
57	Законодательное Собрание Оренбургской области	36		7	1	8	1	51	2
58	Орловский областной Совет народных депутатов	32	1	3	1	4		39	2
59	Законодательное Собрание Пензенской области	39	1	6	1	6	1	51	3

	Наименование законодательного (представительного) органа государственной власти субъекта Российской Федерации	1996—2005 годы		2006 год		2007 год		1996—2007 годы	
		Внесено законо-проектов	Принято фед. законов						
60	Псковское областное Собрание депутатов	23		2		2	2	27	2
61	Законодательное Собрание Ростовской области	27		4	1	8	1	39	2
62	Рязанская областная Дума	32		3		8	2	43	2
63	Самарская Губернская Дума	60	3	25		26	1	111	4
64	Саратовская областная Дума	64	2	17		11	2	92	4
65	Сахалинская областная Дума	98		24	2	18	1	140	3
66	Законодательное Собрание Свердловской области	26	2	3	1	3		32	3
67	Смоленская областная Дума	10		1	1			11	1
68	Тамбовская областная Дума	21		3			1	24	1
69	Законодательное Собрание Тверской области	31	2	1	1	8	1	40	4
70	Государственная Дума Томской области	87		9		9	1	105	1
71	Тульская областная Дума	19	1	3		3	1	25	2
72	Тюменская областная Дума	63		4		4		71	
73	Законодательное Собрание Ульяновской области	25		9	1	4	1	38	2
74	Законодательное Собрание Челябинской области	69	1	18	1	25		112	2
75	Читинская областная Дума	27		3			2	30	2
	<i>Агинская Бурятская окружная Дума</i>	9				3		12	
76	Государственная Дума Ярославской области	36		7		6	1	49	1
77	Московская городская Дума	74	8	11		17	1	102	9
78	Законодательное Собрание Санкт-Петербурга	57	1	20		15	1	92	2
79	Законодательное Собрание Еврейской автономной области	37	2	9		9		55	2
80	Собрание депутатов Ненецкого автономного округа	10	1	3		3		16	1
81	Дума Ханты-Мансийского автономного округа — Югры	36	1	9		11	1	56	2
82	Дума Чукотского автономного округа	25	2	6		12		43	2
83	Государственная Дума Ямало-Ненецкого автономного округа	44	2	5	1	9		58	3
ИТОГО:		3305	111	563	32	571	70	4439	213

**ПОСТАНОВЛЕНИЕ
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**

**О Центре мониторинга законодательства
и правоприменительной практики
(Центр мониторинга права)
при Совете Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации**

Заслушав выступление Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации о создании Центра мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центра мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Совет Федерации Федерального Собрания Российской Федерации постановляет:

1. Создать Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центр мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Центр).
2. Возложить координацию деятельности Центра на Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.
3. Поручить Председателю Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации утвердить состав Центра и положение о Центре мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центр мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.
4. Поручить Комиссии Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности разработать и внести на рассмотрение Совета Федерации соответствующие изменения в Регламент Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.
5. Настоящее постановление вступает в силу со дня его принятия.

**Председатель Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
С.М. МИРОНОВ**

Москва
16 ноября 2007 года
№ 496-СФ

УТВЕРЖДЕНО
распоряжением Председателя Совета Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации
от 25 апреля 2008 года № 173рп-СФ

**ПОЛОЖЕНИЕ
о Центре мониторинга законодательства
и правоприменительной практики (Центре мониторинга права)
при Совете Федерации Федерального Собрания
Российской Федерации**

I. Общие положения

1. Центр мониторинга законодательства и правоприменительной практики (Центр мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Центр мониторинга права) является экспертизно-консультативным органом при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Совет Федерации), осуществляющим содействие проведению мониторинга законодательства и правоприменительной практики (далее — мониторинг) в Совете Федерации.

2. Центр мониторинга права в своей деятельности руководствуется Конституцией Российской Федерации, федеральными конституционными законами, федеральными законами, иными нормативными правовыми актами Российской Федерации, Регламентом Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, решениями Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — решения Совета Федерации) и Совета палаты, распоряжениями Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — распоряжения Председателя Совета Федерации), а также настоящим Положением.

II. Основные задачи и функции Центра мониторинга права

3. Основными задачами Центра мониторинга права являются:

1) содействие развитию системы мониторинга в Российской Федерации, в том числе содействие проведению мониторинга в Совете Федерации;

2) оказание содействия в законопроектной деятельности Совета Федерации;

3) анализ результатов законодательной деятельности на федеральном и региональном уровнях;

4) разработка предложений по совершенствованию законодательной деятельности и законодательного процесса;

5) подготовка совместно с комитетами и комиссиями Совета Федерации, структурными подразделениями Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Аппарат Совета Федерации) в соответст-

вии с распоряжениями Председателя Совета Федерации ежегодного доклада Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации»;

6) сотрудничество с Советом по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Советом законодателей) по вопросам мониторинга;

7) оказание помощи законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации в проведении мониторинга и подготовке докладов о состоянии законодательства в субъектах Российской Федерации;

8) изучение и анализ зарубежного опыта оценки результатов правоприменительной практики и использования их в законодательной деятельности;

9) изучение и распространение опыта законодательной и правоприменительной практики в субъектах Российской Федерации;

10) формирование банка данных «Мониторинг законодательства и правоприменительной практики»;

11) экспертное, методическое, аналитическое, информационное обеспечение мониторинга в Совете Федерации.

4. Центр мониторинга права в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет следующие функции:

1) взаимодействует по вопросам своего ведения с комитетами и комиссиями Совета Федерации, экспертными и консультативными советами и комиссиями, объединенными комиссиями, создаваемыми при Совете Федерации, экспертными и консультативными советами и комиссиями, создаваемыми при Председателе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — Председатель Совета Федерации), комитетами Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, иными государственными органами, органами местного самоуправления, общественными объединениями, научными и иными организациями, а также с парламентами иностранных государств;

2) представляет на рассмотрение Председателя Совета Федерации, заместителей Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (далее — заместители Председателя Совета Федерации), комитетов и комиссий Совета Федерации предложения по вопросам совершенствования законодательства и правоприменительной практики;

3) по поручению Председателя Совета Федерации, заместителей Председателя Совета Федерации, комитетов и комиссий Совета Федерации осуществляет экспертизу федеральных законов, проектов федеральных законов, проектов актов Совета Федерации по вопросам своего ведения;

4) оказывает помощь комитетам и комиссиям Совета Федерации, членам Совета Федерации в разработке проектов федеральных законов;

5) осуществляет подготовку разделов и глав проекта ежегодного доклада Совета Федерации «О состоянии законодательства в Российской Федерации» и вносит их на рассмотрение комитетов и комиссий Совета Федерации, готовит отдельные материалы к проекту указанного доклада, взаимодействует со структурными подразделениями Аппарата Совета Федерации в процессе подготовки проекта указанного доклада;

6) оказывает методическую и экспертную помощь законодательным (представительным) органам государственной власти субъектов Российской Федерации в подготовке докладов субъектов Российской Федерации о состоянии законодательства в субъектах Российской Федерации;

7) готовит предложения по вопросам разработки и реализации Программы действий Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по реализации посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации;

8) готовит для Председателя Совета Федерации предложения по вопросам планирования законопроектной деятельности в Совете Федерации;

9) готовит по поручению Председателя Совета Федерации, заместителей Председателя Совета Федерации, комитетов и комиссий Совета Федерации аналитические и информационные материалы об итогах законодательной деятельности Федерального Собрания Российской Федерации, законопроектной деятельности Правительства Российской Федерации и на их основе разрабатывает предложения по совершенствованию законодательной деятельности;

10) готовит для комитетов и комиссий Совета Федерации предложения по ведению досье закона;

11) изучает правоприменительную практику органов судебной власти в целях подготовки предложений по использованию этого опыта в законодательной деятельности Совета Федерации;

12) участвует совместно с комитетами и комиссиями Совета Федерации в подготовке и проведении ежегодной Всероссийской научно-практической конференции по мониторингу законодательства в Российской Федерации, парламентских слушаний, «круглых столов» и иных мероприятий, проводимых в Совете Федерации по вопросам ведения Центра мониторинга права;

13) оказывает методическую и экспертную помощь Совету законодателей по вопросам проведения мониторинга, готовит для Совета законодателей аналитические и информационные материалы по вопросам проведения мониторинга, осуществляет взаимодействие по вопросам своего ведения с Комиссией Совета законодателей по мониторингу законодательства и правоприменительной практики, другими комиссиями Совета законодателей;

14) осуществляет анализ и экспертную оценку последствий принятия и применения законов и иных нормативных правовых актов;

15) проводит анализ зарубежного опыта мониторинга, готовит соответствующие аналитические и информационные материалы для Председателя Совета Федерации, заместителей Председателя Совета Федерации, комитетов и комиссий Совета Федерации;

16) взаимодействует с Управлением пресс-службы Аппарата Совета Федерации (Пресс-службой Совета Федерации) по вопросам освещения в средствах массовой информации деятельности Центра мониторинга права;

17) осуществляет иные функции в соответствии с задачами Центра мониторинга права.

III. Состав и структура Центра мониторинга права

5. Состав Центра мониторинга права формируется из представителей федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного

самоуправления, научных, экспертных организаций, общественных объединений, бизнес-сообщества.

6. Центр мониторинга права состоит из руководителя Центра мониторинга права, первого заместителя руководителя Центра мониторинга права и двух заместителей руководителя Центра мониторинга права, ответственного секретаря Центра мониторинга права, членов Центра мониторинга права.

7. Состав Центра мониторинга права утверждается распоряжением Председателя Совета Федерации.

8. К участию в работе Центра мониторинга права могут привлекаться эксперты.

9. Руководителем Центра мониторинга права является Председатель Совета Федерации.

10. В структуре Центра мониторинга права могут быть образованы секции по основным направлениям деятельности. Количество и состав секций утверждаются распоряжением Председателя Совета Федерации.

11. Для решения отдельных вопросов, отнесенных к ведению Центра мониторинга права, распоряжением Председателя Совета Федерации могут создаваться экспертные советы, рабочие группы с привлечением ученых и иных специалистов.

12. Для оперативного решения вопросов, отнесенных к ведению Центра мониторинга права, создается бюро Центра мониторинга права (далее — бюро). Бюро возглавляет руководитель Центра мониторинга права. В его состав входят также первый заместитель руководителя Центра мониторинга права, заместители руководителя Центра мониторинга права, руководители секций Центра мониторинга права, ответственный секретарь Центра мониторинга права. На заседании бюро вправе присутствовать руководители экспертных советов и рабочих групп.

IV. Организация деятельности Центра мониторинга права

13. Центр мониторинга права создается и упраздняется Советом Федерации. Решение о создании или упразднении Центра мониторинга права оформляется постановлением Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации.

14. Положение о Центре мониторинга права утверждается распоряжением Председателя Совета Федерации.

15. Заседания Центра мониторинга права проводятся по мере необходимости, но не реже одного раза в квартал.

16. Заседание Центра мониторинга права правомочно, если на нем присутствует более половины от общего числа его членов.

17. Решения принимаются открытым голосованием простым большинством голосов присутствующих на заседании членов Центра мониторинга права и оформляются в виде выписок из протокола заседания. При равенстве голосов голос руководителя Центра мониторинга права является решающим.

18. Руководитель Центра мониторинга права:

1) определяет основные направления деятельности Центра мониторинга права;

2) координирует и контролирует деятельность Центра мониторинга права;

3) распределяет обязанности между первым заместителем руководителя Центра мониторинга права и заместителями руководителя Центра мониторинга права;

4) формирует состав бюро;

5) утверждает планы работы Центра мониторинга права и отчеты об их выполнении;

6) созывает и проводит заседания Центра мониторинга права и бюро;

7) представляет Центр мониторинга права во взаимодействии с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, иными государственными органами, органами местного самоуправления, парламентами иностранных государств, а также с организациями и должностными лицами по вопросам деятельности Центра мониторинга права;

8) подписывает документы и материалы, подготавливаемые Центром мониторинга права.

19. В отсутствие руководителя Центра мониторинга права и (или) по его поручению первый заместитель руководителя Центра мониторинга права, заместители руководителя Центра мониторинга права выполняют отдельные обязанности руководителя Центра мониторинга права.

20. Распоряжением Председателя Совета Федерации из числа работников Аппарата Совета Федерации назначается ответственный секретарь Центра мониторинга права, который одновременно является секретарем бюро.

21. Ответственный секретарь Центра мониторинга права:

1) организационно обеспечивает деятельность Центра мониторинга права и бюро, оформляет протоколы их заседаний, готовит рабочие материалы к заседаниям Центра мониторинга права и бюро;

2) взаимодействует с комитетами и комиссиями Совета Федерации, должностными лицами Совета Федерации по вопросам ведения Центра мониторинга права;

3) взаимодействует по поручению руководителя Центра мониторинга права с федеральными органами государственной власти, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, иными государственными органами, Советом законодателей, органами местного самоуправления, научными и экспертными организациями, общественными объединениями по вопросам, планируемым для рассмотрения на заседаниях Центра мониторинга права и бюро;

4) запрашивает в комитетах и комиссиях Совета Федерации, структурных подразделениях Аппарата Совета Федерации материалы, необходимые для осуществления деятельности Центра мониторинга права и бюро.

22. Член Центра мониторинга права имеет право:

1) участвовать во всех формах деятельности Центра мониторинга права;

2) вносить предложения, свободно выражать свои взгляды по вопросам, обсуждаемым на заседаниях Центра мониторинга права и его секций;

3) пользоваться в установленном порядке информационными ресурсами Совета Федерации;

4) проходить в здания Совета Федерации по удостоверению члена Центра мониторинга права, выдаваемому в установленном в Совете Федерации порядке.

23. Работа Центра мониторинга права осуществляется на основании текущих и перспективных планов, утверждаемых руководителем Центра мониторинга права.

24. Для решения возложенных на него задач и выполнения своих функций Центр мониторинга права имеет право:

1) запрашивать и получать в установленном порядке информацию от комитетов и комиссий Совета Федерации, структурных подразделений Аппарата Совета Федерации, федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, иных государственных органов, органов местного самоуправления, научных и иных организаций, общественных объединений;

2) пользоваться информационными ресурсами Совета Федерации;

3) привлекать в установленном порядке для аналитических и экспертных работ, проводимых в соответствии с планами работы Центра мониторинга права, научные организации, ученых и иных специалистов;

4) направлять подготовленные документы и материалы в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации, Администрацию Президента Российской Федерации, Правительство Российской Федерации, федеральные органы исполнительной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, иные государственные органы, органы местного самоуправления, научные организации.

25. Организационно-техническое, информационно-аналитическое, правовое и иное обеспечение деятельности Центра мониторинга права осуществляют Аппарат Совета Федерации.

26. Центр мониторинга права имеет бланк установленного образца.

СОСТАВ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА

(по состоянию на 16 ноября 2007 года)

Миронов
Сергей Михайлович

— Председатель Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, председатель редакционного совета

Бурбулис
Геннадий Эдуардович

— председатель Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации, заместитель председателя редакционного совета

Алтынбаев
Рафгат Закиевич

— председатель Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике

Бачило
Иллария Лаврентьевна

— заведующий сектором информационного права Института государства и права Российской академии наук (по согласованию)

Бекетов
Владимир Андреевич

— председатель Законодательного Собрания Краснодарского края (по согласованию)

Бушмин
Евгений Викторович

— председатель Комитета Совета Федерации по бюджету

Васильев
Сергей Александрович

— председатель Комитета Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению, член Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации

Горбунов
Геннадий Александрович

— председатель Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике

Густов
Вадим Анатольевич

— председатель Комитета Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств

Дворкович
Аркадий Владимирович

— начальник Экспертного управления Президента Российской Федерации (по согласованию)

Дмитриев
Михаил Эгонович

— научный руководитель Центра стратегических разработок (по согласованию)

- Егоров**
Владимир Константинович — президент-ректор Российской академии государственной службы при Президенте Российской Федерации (по согласованию)
- Завадников**
Валентин Георгиевич — председатель Комитета Совета Федерации по промышленной политике, член Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации
- Иванов**
Сергей Павлович — председатель Комиссии Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации
- Исаков**
Владимир Борисович — вице-президент Торгово-промышленной палаты Российской Федерации (по согласованию)
- Котенков**
Александр Алексеевич — полномочный представитель Президента Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию)
- Кулаков**
Владимир Федорович — председатель Комиссии Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации
- Лисицын-Светланов**
Андрей Геннадьевич — директор Института государства и права Российской академии наук (по согласованию)
- Лукин**
Владимир Петрович — Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации (по согласованию)
- Лысков**
Анатолий Григорьевич — председатель Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам
- Люлин**
Евгений Борисович — председатель Законодательного Собрания Нижегородской области (по согласованию)
- Мальцев**
Борис Алексеевич — председатель Государственной Думы Томской области (по согласованию)
- Маргелов**
Михаил Витальевич — председатель Комитета Совета Федерации по международным делам
- Мезенцев**
Дмитрий Федорович — заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

- Мокрый**
Владимир Семенович
- председатель Комитета Государственной Думы по вопросам местного самоуправления (по согласованию)
- Мутко**
Виталий Леонтьевич
- председатель Комиссии Совета Федерации по делам молодежи и спорта
- Нарусова**
Людмила Борисовна
- председатель Комиссии Совета Федерации по информационной политике
- Николаев**
Михаил Ефимович
- заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации
- Оганян**
Оганес Арменакович
- председатель Комитета Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности
- Озеров**
Виктор Алексеевич
- председатель Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности, член Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации
- Олейник**
Геннадий Дмитриевич
- председатель Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, член Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации
- Орлов**
Виктор Петрович
- председатель Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды
- Орлова**
Светлана Юрьевна
- заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, член Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации
- Петренко**
Валентина Александровна
- председатель Комитета Совета Федерации по социальной политике
- Плитин**
Владимир Николаевич
- председатель Комитета Государственной Думы по конституционному законодательству и государственному строительству (по согласованию)
- Попов**
Вячеслав Алексеевич
- председатель Комиссии Совета Федерации по национальной морской политике

Попов
Сергей Александрович

— председатель Комитета Государственной Думы по делам общественных объединений и религиозных организаций (по согласованию)

Рокецкий
Леонид Юлианович

— председатель Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления, член Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации

Рыжков
Николай Иванович

— председатель Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям

Солонин
Юрий Никифорович

— первый заместитель председателя Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации

Степалин
Валерий Петрович

— судья Верховного Суда Российской Федерации (по согласованию)

Степашин
Сергей Вадимович

— Председатель Счетной палаты Российской Федерации (по согласованию)

Сунгурев
Александр Юрьевич

— президент Санкт-Петербургского гуманитарного и политологического центра «Стратегия» (по согласованию)

Тихомиров
Юрий Александрович

— первый заместитель директора Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (по согласованию)

Ткаченко
Петр Федорович

— Руководитель Аппарата Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Торшин
Александр Порфириевич

— заместитель Председателя Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации

Тулаев
Николай Петрович

— председатель Комиссии Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности

Фортыгин
Виталий Сергеевич

— председатель Архангельского областного Собрания депутатов (по согласованию)

Хабриева
Талия Ярулловна

— директор Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации (по согласованию)

Шарандин
Юрий Афанасьевич

- председатель Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, член Комиссии Совета Федерации по методологии реализации конституционных полномочий Совета Федерации

Шаронов
Андрей Владимирович

- статс-секретарь — заместитель Министра экономического развития и торговли Российской Федерации (по согласованию)

Шохин
Александр Николаевич

- президент Российского союза промышленников и предпринимателей (работодателей) (по согласованию)

Шудегов
Виктор Евграфович

- председатель Комитета Совета Федерации по науке, культуре, образованию, здравоохранению и экологии

Эбзеев
Борис Сафарович

- судья Конституционного Суда Российской Федерации (по согласованию)

Яцкин
Андрей Владимирович

- полномочный представитель Правительства Российской Федерации в Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации (по согласованию)

СПИСОК

ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ИНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ, ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ, НАУЧНЫХ И ИНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ПРЕДСТАВИВШИХ МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ ДОКЛАДА

В основу доклада Совета Федерации Федерального собрания Российской Федерации 2007 года «О состоянии законодательства в Российской Федерации» положены материалы:

Комитета Совета Федерации по конституционному законодательству, Комитета Совета Федерации по правовым и судебным вопросам, Комитета Совета Федерации по делам Федерации и региональной политике, Комитета Совета Федерации по вопросам местного самоуправления, Комитета Совета Федерации по обороне и безопасности, Комитета Совета Федерации по бюджету, Комитета Совета Федерации по финансовым рынкам и денежному обращению, Комиссии Совета Федерации по взаимодействию со Счетной палатой Российской Федерации, Комитета Совета Федерации по международным делам, Комитета Совета Федерации по делам Содружества Независимых Государств, Комиссии Совета Федерации по Регламенту и организации парламентской деятельности, Комитета Совета Федерации по социальной политике и здравоохранению, Комитета Совета Федерации по образованию и науке, Комиссии Совета Федерации по делам молодежи и спорту, Комитета Совета Федерации по экономической политике, предпринимательству и собственности, Комитета Совета Федерации по промышленной политике, Комиссии Совета Федерации по естественным монополиям, Комитета Совета Федерации по природным ресурсам и охране окружающей среды, Комитета Совета Федерации по аграрно-продовольственной политике и рыбохозяйственному комплексу, Комитета Совета Федерации по делам Севера и малочисленных народов, Комиссии Совета Федерации по информационной политике, Комиссии Совета Федерации по контролю за обеспечением деятельности Совета Федерации, Комиссии Совета Федерации по национальной морской политике, Комиссии Совета Федерации по культуре, Комиссии Совета Федерации по жилищной политике и жилищно-коммунальному хозяйству, Комиссии Совета Федерации по вопросам развития институтов гражданского общества, а также Совета по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации (Совета законодателей), Центра мониторинга законодательства и правоприме-

нительной практики (Центра мониторинга права) при Совете Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, Совета по взаимодействию Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации с молодежными парламентами субъектов Российской Федерации, молодежными общественными объединениями Российской Федерации (Молодежной парламентской ассамблеи).

В подготовке материалов для доклада приняли участие Аналитическое, Правовое и Организационное управление, а также Управление информационного и документационного обеспечения Аппарата Совета Федерации.

Активно участвовали в работе над докладом и представили материалы:

Государственная Дума Федерального Собрания Российской Федерации, Конституционный Суд Российской Федерации, Верховный Суд Российской Федерации, Высший Арбитражный Суд Российской Федерации, Генеральная прокуратура Российской Федерации, Счетная палата Российской Федерации, Управление Президента Российской Федерации по обеспечению конституционных прав граждан, Экспертное управление Президента Российской Федерации.

При подготовке доклада использовались предложения органов и должностных лиц исполнительной и законодательной власти 77 субъектов Российской Федерации:

Государственного Совета — Хасэ Республики Адыгея, Государственного Собрания — Эл Курултая Республики Алтай, Правительства Республики Алтай, Государственного Собрания — Курултая Республики Башкортостан, администрации Президента Республики Башкортостан, Народного Хурала Республики Бурятия, администрации Президента Республики Бурятия, Народного Собрания Республики Дагестан, Правительства Республики Дагестан, Народного Собрания Республики Ингушетия, Парламента Кабардино-Балкарской Республики, администрации Президента Кабардино-Балкарской Республики, Народного Хурала (Парламента) Республики Калмыкия, Народного Собрания (Парламента) Карачаево-Черкесской Республики, администрации Президента Карачаево-Черкесской Республики, Законодательного Собрания Республики Карелия, Государственного Совета Республики Коми, Министерства экономического развития Республики Коми, Государственного Собрания Республики Марий Эл, Правительства Республики Марий Эл, Государственного Собрания Республики Мордовия, администрации Главы Республики Мордовия, Государственного Собрания (Ил Тумэн) Республики Саха (Якутия), Парламента Республики Северная Осетия — Алания, Государственного Совета Республики Татарстан, аппарата Президента Республики Татарстан, Великого Хурала Республики Тыва, Правительства Республики Тыва, Государственного Совета Удмуртской Республики, администрации Президента и Правительства Удмуртской Республики, Верховного Совета Республики Хакасия, администрации Президента и Правительства Чеченской Республики, Государственного Совета Чувашской Республики, Алтайского краевого Законодательного Собрания, администрации Алтайского края, Читинской областной Думы (Забайкальский край), Законодательного Собрания Краснодарского края, администрации Краснодарского края, Законодательного Собрания Красноярского края, Законодательного Собрания Пермского края, губернатора Пермского края, Законодательного Собрания Приморского

края, Государственной Думы Ставропольского края, Законодательной Думы Хабаровского края, губернатора Хабаровского края, Законодательного Собрания Амурской области, правительства Амурской области, Архангельского областного Собрания депутатов, администрации Архангельской области, Государственной Думы Астраханской области, губернатора Астраханской области, Белгородской областной Думы, администрации Белгородской области, администрации Брянской области, Законодательного Собрания Владимирской области, администрации Владимирской области, Волгоградской областной Думы, администрации Волгоградской области, Законодательного Собрания Вологодской области, губернатора Вологодской области, Воронежской областной Думы, администрации Воронежской области, правительства Ивановской области, Законодательного собрания Иркутской области, администрации губернатора Иркутской области, Калининградской областной Думы, губернатора Калининградской области, Законодательного Собрания Калужской области, губернатора Калужской области, Законодательного Собрания Кировской области, правительства Кировской области, администрации Костромской области, Курганской областной Думы, правительства Курганской области, Курской областной Думы, администрации Курской области, Законодательного собрания Ленинградской области, Липецкого областного Совета депутатов, администрации Липецкой области, Московской областной Думы, губернатора Московской области, Мурманской областной Думы, правительства Мурманской области, Законодательного Собрания Нижегородской области, правительства Нижегородской области, Новгородской областной Думы, администрации Новгородской области, Новосибирского областного Совета депутатов, Законодательного Собрания Омской области, правительства Омской области, Законодательного Собрания Оренбургской области, правительства Оренбургской области, Орловского областного Совета народных депутатов, администрации Орловской области, Законодательного Собрания Пензенской области, правительства Пензенской области, Законодательного Собрания Ростовской области, администрации Рязанской области, Самарской Губернской Думы, правительства Саратовской области, Законодательного Собрания Свердловской области, губернатора Свердловской области, Смоленской областной Думы, Тамбовской областной Думы, администрации Тамбовской области, Законодательного Собрания Тверской области, администрации Тверской области, Государственной Думы Томской области, администрации Томской области, Тульской областной Думы, администрации Тульской области, Тюменской областной Думы, Законодательного Собрания Ульяновской области, администрации губернатора и аппарата правительства Ульяновской области, Ярославской областной Думы, Московской городской Думы, правительства Москвы, Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, Законодательного Собрания Ерейской автономной области, администрации Ненецкого автономного округа, Думы Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, правительства Ханты-Мансийского автономного округа — Югры, Думы Чукотского автономного округа, губернатора Ямalo-Ненецкого автономного округа.

Материалы для использования в работе над докладом предложили:

Министерство иностранных дел Российской Федерации, Министерство транспорта Российской Федерации, Министерство внутренних дел Российской

Федерации, Министерство Российской Федерации по делам гражданской обороны, чрезвычайным ситуациям и ликвидации последствий стихийных бедствий, Министерство природных ресурсов Российской Федерации, Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, Министерство образования и науки Российской Федерации, Министерство здравоохранения и социального развития Российской Федерации, Министерство информационных технологий и связи Российской Федерации, Министерство обороны Российской Федерации, Министерство юстиции Российской Федерации, Министерство регионального развития Российской Федерации, Центральная избирательная комиссия Российской Федерации

Федеральное агентство по культуре и кинематографии, Федеральное агентство водных ресурсов, Федеральное агентство кадастра объектов недвижимости, Федеральное агентство по энергетике, Федеральное агентство по туризму, Федеральное агентство лесного хозяйства, Федеральное космическое агентство, Федеральное агентство по информационным технологиям, Федеральное агентство по недропользованию, Федеральное агентство железнодорожного транспорта, Федеральное агентство геодезии и картографии, Федеральное агентство по атомной энергии, Федеральное агентство по государственным резервам

Федеральная служба по надзору в сфере транспорта, Федеральная служба по гидрометеорологии и мониторингу окружающей среды, Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков, Федеральное казначейство, Федеральная служба по финансовым рынкам, Федеральная служба судебных приставов, Федеральная служба по интеллектуальной собственности, патентам и товарным знакам, Федеральная служба по техническому и экспортному контролю, Федеральная служба по военно-техническому сотрудничеству, Федеральная служба исполнения наказаний, Федеральная таможенная служба, Федеральная служба по тарифам

Уполномоченный по правам человека в Российской Федерации, Уполномоченный по правам человека в Республике Калмыкия, Уполномоченный по правам человека в Карачаево-Черкесской Республике, Общественный Совет Карачаево-Черкесской Республики, Академия управления Министерства внутренних дел, Академия права и управления Федеральной службы исполнения наказаний, Российская таможенная академия, Дальневосточный государственный университет, Тульский государственный университет, Московский университет Министерства внутренних дел, Государственный университет — Высшая школа экономики, Сибирский федеральный университет, Российская академия государственной службы при Президенте Российской Федерации, Северо-Западная академия государственной службы, Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве Российской Федерации, Институт государства и права Российской академии наук, Независимый институт социальной политики, Институт социально-экономических проблем народонаселения Российской академии наук, Всероссийский центр уровня жизни, Центр социологии прав человека Института социально-политических исследований Российской академии наук, Фонд «Центр стратегических разработок».

СОСТАВ АВТОРСКОГО КОЛЛЕКТИВА **по подготовке доклада Совета Федерации 2007 года** **«О состоянии законодательства в Российской Федерации»**

Руководители авторского коллектива. С.М. Миронов, Г.Э. Бурбулис

Состав авторского коллектива: М.А. Абакумова, Е.И. Андреева, О.Б. Аникеева, А.Н. Антонов, Л.Ф. Апт, Ф.Х. Банхаева, В.А. Барсамов, И.Л. Бачило, В.В. Безбах, Е.Е. Бобркова, Т.В. Боргоякова, Е.В. Боровиков, Т.И. Ботова, И.В. Бочарников, С.В. Бошно, Г.О. Брицкий, Г.Э. Бурбулис, Т.А. Бучельникова, Л.Н. Вдовиченко, Е.В. Виноградова, А.И. Витковский, Е.В. Волкова, М.В. Глигич-Золотарева, А.А. Гончаров, Д.Б. Горохов, И.В. Гранкин, В.К. Гусев, А.Н. Дементьев, Е.А. Дербенев, Мария Джоусе-Иванина, О.А. Егерева, В.Г. Елизаров, И.Н. Ерофеев, М.Ю. Ефимченко, Л.О. Жегалина, Д.В. Журавский, В.И. Захарова, В.Е. Земляков, Е.П. Золотарева, Т.Д. Зражевская, А.С. Зубарев, С.И. Иваненко, С.А. Карев, С.М. Киричук, К.С. Кирюхин, А.М. Клешко, А.А. Коваль, А.С. Колодка, А.В. Костягин, В.Ю. Кравченко, В.Д. Кривов, Н.Г. Кузьмина, С.В. Кулаков, Н.В. Курдюмов, Л.А. Куркина, О.А. Лагутин, Ю.М. Ланцевич, Н.П. Левченко, И.Ю. Ленчевский, Н.П. Лепешкина, Ю.Н. Лобанов, В.Н. Лопатин, Н.И. Лукьяннова, И.Н. Маланыч, Ю.В. Малинкина, В.А. Манцева, И.С. Марьихина, И.Г. Мачульская, В.И. Мациевский, С.М. Мигаль, М.Б. Милославская, И.С. Миронова, С.М. Миронов, Б.В. Мирошин, М.Г. Михайловский, О.Ю. Молибога, О.А. Мотякова, В.Н. Набатников, Т.В. Нечаева, З.Б. Нигматуллина, А.Б. Никольский, А.М. Никульченков, П.В. Онищенко, А.В. Павлюк, В.Н. Помогайбин, Н.В. Паршикова, И.П. Паргачева, Е.В. Першин, А.Н. Пожитков, Л.Я. Полуян, Н.В. Пшеничников, И.В. Раздобарова, В.Д. Ройк, Е.И. Россочха, А.В. Ростовцев, С.Н. Рябухин, О.П. Савелов, М.С. Савин, Е.В. Сазонникова, А.В. Саломаткин, В.Г. Сальченков, Т.П. Самарина, В.В. Свиридов, Л.В. Семенова, И.Н. Серегин, М.В. Смурова, А.П. Соколов, В.Я. Стрельцов, Л.Е. Сухинина, Э.В. Талапина, С.В. Тарасов, Н.В. Тихомиров, Ю.А. Тихомиров, И.Н. Толстикова, О.В. Торгов, В.Д. Трофимов, А.С. Туманянц, И.И. Тюнина, Т.А. Федотовская, А.Г. Федулов, С.С. Федюнин, В.Ф. Фilonенко, Е.Д. Цивилева, В.И. Цымбал, В.Н. Чабаев, А.Н. Чеботарев, Ю.А. Черный, Л.Н. Чухина, Т.И. Шелаева, Н.И. Шиян, Р.Б. Шляхова, В.Н. Южаков, М.В. Яковleva

СОДЕРЖАНИЕ

ПРЕДИСЛОВИЕ ПРЕДСЕДАТЕЛЯ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ С.М. МИРОНОВА	3
ПОСТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 19 МАРТА 2008 ГОДА № 86-СФ «О ДОКЛАДЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2007 ГОДА «О СОСТОЯНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»	6
ДОКЛАД СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ 2007 ГОДА «О СОСТОЯНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ». <i>ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ОСНОВНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ВНУТРЕННЕЙ И ВНЕШНЕЙ ПОЛИТИКИ</i>	11
ПОСТАНОВЛЕНИЕ СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ОТ 16 НОЯБРЯ 2007 ГОДА № 496-СФ «О ЦЕНТРЕ МОНИТОРИНГА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ (ЦЕНТРЕ МОНИТОРИНГА ПРАВА) ПРИ СОВЕТЕ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»	654
ПОЛОЖЕНИЕ О ЦЕНТРЕ МОНИТОРИНГА ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА И ПРАВОПРИМЕНИТЕЛЬНОЙ ПРАКТИКИ (ЦЕНТРЕ МОНИТОРИНГА ПРАВА) ПРИ СОВЕТЕ ФЕДЕРАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО СОБРАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	655
СОСТАВ РЕДАКЦИОННОГО СОВЕТА	661
СПИСОК ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ИНЫХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ, ОБЩЕСТВЕННЫХ ОБЪЕДИНЕНИЙ, НАУЧНЫХ И ИНЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ПРЕДСТАВИВШИХ МАТЕРИАЛЫ ДЛЯ ДОКЛАДА	666
СОСТАВ АВТОРСКОГО КОЛЛЕКТИВА ПО ПОДГОТОВКЕ ДОКЛАДА СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ 2007 ГОДА «О СОСТОЯНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»	670

**ДОКЛАД
СОВЕТА ФЕДЕРАЦИИ
Федерального Собрания
Российской Федерации
2007 года**

**О состоянии законодательства
в Российской Федерации**

Законодательное обеспечение
основных направлений
внутренней и внешней политики

Материалы представлены
Комиссией Совета Федерации
по методологии реализации
конституционных полномочий Совета Федерации
и Центром мониторинга законодательства
и правоприменительной практики
(Центр мониторинга права)
при Совете Федерации
Федерального Собрания Российской Федерации

Оригинал-макет подготовлен
Издательским отделом Управления информационного
и документационного обеспечения Аппарата Совета Федерации

Подписано в печать 06.06.2008. Формат 70x100/16.
Бумага типографская. Гарнитура «Таймс». Печать офсетная.
Усл. печ. л. 54,18. Тираж 1000 экз. Заказ №

Отпечатано в ООО «Аксиом кардс»